CORTE DI GIUSTIZIA
DELL'UNIONE EUROPEA

IT

SELEZIONE DELLE SENTENZE PIÙ IMPORTANTI DELL'ANNO

2023

COLLEZIONE DELLE SINTESI
DELLA DIREZIONE DELLA RICERCA E DOCUMENTAZIONE

Indice

Prefazione **12**

Capitolo 1 – La Corte di giustizia **13**

I. Valori comuni dell'Unione europea e diritti fondamentali **13**

1. Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva **13**

Sentenza del 5 giugno 2023 (Grande Sezione), Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442) 13

Sentenza del 13 luglio 2023 (Grande Sezione), YP e a. (Revoca dell'immunità e sospensione di un giudice) (C-615/20 e C-671/20, EU:C:2023:562) 21

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Krajowa Rada Sądownictwa (Mantenimento in servizio di un giudice) (C-718/21, EU:C:2023:1015) 28

2. Principi della legalità e della proporzionalità dei delitti e delle pene **32**

Sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367) 32

Sentenza del 24 luglio 2023 (Grande Sezione), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) 34

3. Principio del ne bis in idem **39**

Sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663) 39

4. Protezione dei dati personali **42**

a. Autorizzazione di intercettazioni telefoniche nell'ambito di un procedimento penale **42**

Sentenza del 16 febbraio 2023, HYA e a. (Motivazione delle autorizzazioni delle intercettazioni telefoniche) (C-349/21, EU:C:2023:102) 42

b. Raccolta di dati biometrici e genetici nell'ambito di un procedimento penale **45**

Sentenza del 26 gennaio 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registrazione di dati biometrici e genetici da parte della polizia) (C-205/21, EU:C:2023:49) 45

c. Riutilizzo nell'ambito di un procedimento amministrativo di dati personali messi a disposizione delle autorità nell'ambito di un procedimento penale **49**

Sentenza del 7 settembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631) 49

d. Trattamento dei dati personali sui social network online **53**

Sentenza del 4 luglio 2023 (Grande Sezione), Meta Platforms e a. (Condizioni generali d'uso di un social network) (C-252/21, EU:C:2023:537) 53

e. Diritto di accesso ai dati personali 57

Sentenza del 26 ottobre 2023, FT (Copia della cartella medica) (C-307/22, EU:C:2023:811) 57

f. Irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del RGPD 59

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949) 59

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950) 62

II. Cittadinanza dell'Unione 66

1. Misure restrittive della libera circolazione dei cittadini dell'Unione 66

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951) 66

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Chief Appeals Officer e a. (C-488/21, EU:C:2023:1013) 69

2. Perdita della cittadinanza europea a causa della perdita della cittadinanza di uno Stato membro 72

Sentenza del 5 settembre 2023 (Grande Sezione), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese) (C-689/21, EU:C:2023:626) 72

3. Diritto di soggiorno derivato dei cittadini di un paese terzo, familiari di un cittadino dell'Unione 74

Sentenza del 22 giugno 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madre thailandese di un figlio minorenne olandese) (C-459/20, EU:C:2023:499) 74

III. Libertà di circolazione all'interno dell'Unione 77

1. Libertà di stabilimento 77

Sentenza dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448) 77

Sentenza del 13 luglio 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568) 79

2. Libera prestazione dei servizi 81

Sentenza del 16 marzo 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215) 81

3. Libera circolazione dei capitali 83

Sentenza del 12 ottobre 2023, BA (Successioni – Politica sociale dell'edilizia popolare nell'Unione) (C-670/21, EU:C:2023:763) 83

IV. Controllo alle frontiere, asilo e immigrazione 87

1. Politica di asilo 87

Sentenza del 6 luglio 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Rifugiato che ha commesso un reato grave) (C-663/21, EU:C:2023:540) 87

Sentenza del 6 luglio 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rifugiato che ha commesso un reato grave) (C-8/22, EU:C:2023:542) 87

Sentenza del 6 luglio 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Reato di particolare gravità) (C-402/22, EU:C:2023:543) 87

2. Politica di immigrazione 92

Sentenza del 18 aprile 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296) 92

Sentenza del 29 giugno 2023, Stadt Frankfurt am Main e Stadt Offenbach am Main (Rinnovo di un permesso di soggiorno nel secondo Stato membro) (C-829/21 e C-129/22, EU:C:2023:525) 94

3. Attraversamento delle frontiere 96

Sentenza del 5 settembre 2023 (Grande Sezione), Parlamento/Commissione (Esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi) (C-137/21, EU:C:2023:625) 96

V. Cooperazione giudiziaria in materia penale 101

1. Mandato d'arresto europeo 101

a. Competenza dell'autorità giudiziaria emittente 101

Sentenza del 31 gennaio 2023 (Grande Sezione), Puig Gordi e a. (C-158/21, EU:C:2023:57) 101

b. Esecuzione dei mandati d'arresto europei e requisiti della consegna 103

Sentenza del 18 aprile 2023 (Grande Sezione), E. D. L. (Motivo di rifiuto fondato sulla malattia) (C-699/21, EU:C:2023:295) 103

Sentenza del 6 giugno 2023 (Grande Sezione), O. G. (Mandato d'arresto europeo nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo) (C-700/21, EU:C:2023:444) 105

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), GN (Motivo di rifiuto fondato sull'interesse superiore del minore) (C-261/22, EU:C:2023:1017) 109

2. Diritto all'informazione nei procedimenti penali 111

Sentenza del 22 giugno 2023 (Grande Sezione), K.B. e F.S. (Rilevabilità d'ufficio di una questione in ambito penale) (C-660/21, EU:C:2023:498) 111

3. Riconoscimento reciproco delle decisioni di condanna in ambito penale 114

Sentenza del 12 gennaio 2023, MV (Cumulo delle pene) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5) 114

4. Procura europea 117

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), G.K. e a. (Procura europea) (C-281/22, EU:C:2023:1018) 117

VI. Cooperazione giudiziaria in materia civile 120

1. Regolamento n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale 120

Sentenza del 13 luglio 2023, TT (Trasferimento illecito del minore) (C-87/22, EU:C:2023:571) 120

2. Regolamento n. 805/2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati 122

Sentenza del 16 febbraio 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104) 122

VII. Trasporti 126

Sentenza del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio) (C-167/22, EU:C:2023:1020) 126

VIII. Concorrenza 129

1. Intese (articolo 101 TFUE) 129

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), International Skating Unione/Commissione (C-124/21 P, EU:C:2023:1012) 129

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010) 134

2. Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE) 138

Sentenza del 19 gennaio 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33) 138

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011) 141

3. Concentrazioni 146

Sentenza del 13 luglio 2023 (Grande Sezione), Commissione/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561) 146

4. Aiuti di Stato 151

Sentenza del 12 gennaio 2023 (Grande Sezione), DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1) 151

Sentenza del 31 gennaio 2023 (Grande Sezione), Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58) 154

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Lussemburgo e a./Commissione (C-451/21 P e C-454/21 P, EU:C:2023:948) 157

Sentenza del 14 dicembre 2023, Commissione/Amazon.com e a. (C-457/21 P, EU:C:2023:985) 161

IX. Disposizioni fiscali 165

Sentenza del 28 febbraio 2023 (Grande Sezione), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127) 165

X. Ravvicinamento delle legislazioni 169

1. Proprietà intellettuale e industriale 169

Sentenza del 16 febbraio 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105) 169

2. Assicurazioni auto 171

Sentenza del 12 ottobre 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767) 171

3. Veicoli a motore 173

Sentenza del 21 marzo 2023 (Grande Sezione), Mercedes-Benz Group (Responsabilità dei costruttori di veicoli dotati di impianti di manipolazione) (C-100/21, EU:C:2023:229) 173

4. Emissione di organismi geneticamente modificati (OGM) 177

Sentenza del 7 febbraio 2023 (Grande Sezione), Confédération paysanne e a. (Mutagenesi casuale in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75) 177

5. Viaggi, vacanze e circuiti «tutto compreso» 180

Sentenza del 8 giugno 2023, UFC – Que choisir e CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449) 180

XI. Internet e commercio elettronico 183

Sentenza del 9 novembre 2023, Google Ireland e a. (C-376/22, EU:C:2023:835) 183

XII. Politica economica e monetaria 186

Sentenza del 4 maggio 2023, BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368) 186

XIII. Appalti pubblici 189

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Infraestruturas de Portugal e Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016) 189

XIV. Politica sociale 193

1. Parità di trattamento in materia di lavoro e di sicurezza sociale 193

Sentenza del 12 gennaio 2023, TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica) (C-356/21, EU:C:2023:9) 193

2. Parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro 195

Sentenza del 28 novembre 2023 (Grande Sezione), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924) 195

Sentenza del 7 dicembre 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956) 197

3. Organizzazione dell'orario di lavoro 199

Sentenza del 14 dicembre 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984) 199

XV. Tutela dei consumatori 201

1. Clausole abusive 201

Sentenza del 12 gennaio 2023, D.V. (Compenso dell'avvocato – Principio della tariffa oraria) (C-395/21, EU:C:2023:14) 201

Sentenza del 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845) 203

2. Diritto di recesso dai contratti a distanza 206

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), BMW Bank e a. (C-38/21, C-47/21 e C-232/21, EU:C:2023:1014) 206

XVI. Energia 212

Sentenza del 30 marzo 2023, Green Network (Ordine di restituzione di somme addebitate) (C-5/22, EU:C:2023:273) 212

XVII. Accordi internazionali 214

1. Competenza esterna dell'Unione 214

Sentenza del 17 gennaio 2023 (Grande Sezione), Spagna/Commissione (C-632/20 P, EU:C:2023:28) 214

2. Interpretazione di un accordo internazionale 218

Sentenza del 9 febbraio 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a. (Revoca del diritto di soggiorno di un lavoratore turco) (C-402/21, EU:C:2023:77) 218

Capitolo 2 – Il Tribunale 221

I. Contenzioso dell'Unione 221

1. Legittimazione ad agire 221

Ordinanza del 6 settembre 2023, CEPD/Parlamento e Consiglio (T-578/22, EU:T:2023:522) 221

Ordinanza del 20 settembre 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22, EU:T:2023:579) 224

2. Ricorso per responsabilità extracontrattuale 226

Sentenza del 28 giugno 2023, IMG/Commissione (T-752/20, EU:T:2023:366) 226

3. Competenza del giudice dell'Unione 228

Sentenza del 26 luglio 2023, Stockdale/Consiglio e a. (T-776/20, EU:T:2023:422) 228

II. Diritto istituzionale 233

Sentenza del 7 giugno 2023, TC/Parlamento (T-309/21, EU:T:2023:315) 233

III. Concorrenza 238

1. Procedimento – Richiesta di informazioni 238

Sentenza del 24 maggio 2023, Meta Platforms Ireland/Commissione (T-451/20, EU:T:2023:276) 238

2. Intese – Calcolo delle ammende 242

Sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione (T-590/20, EU:T:2023:650) 242

3. Aiuti di Stato 244

Sentenza del 10 maggio 2023, Ryanair e Condor Flugdienst/Commissione (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 e T-87/21, EU:T:2023:248) 244

Sentenza del 13 settembre 2023, ITD e Danske Fragtmænd/Commissione (T-525/20, EU:T:2023:542) 252

Sentenza del 20 settembre 2023, Belgio/Commissione (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) 254

Sentenza del 20 settembre 2023, Magnetrol International e a./Commissione (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 e T-832/16, EU:T:2023:565) 254

Sentenza del 27 settembre 2023, Banco Santander e a./Commissione (T-12/15, T-158/15 e T-258/15, EU:T:2023:583) 258

Sentenza del 20 dicembre 2023, Ryanair e Malta Air/Commissione (Air France-KLM e Air France; COVID-19) (T-494/21, EU:T:2023:831) 261

IV. Disegni o modelli 265

Sentenza del 22 marzo 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elettrodo da inserire in una torcia) (T-617/21, EU:T:2023:152) 265

V. Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive 268

1. Venezuela 268

Sentenza del 13 settembre 2023, Venezuela/Consiglio (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529) 268

2. Ucraina 272

Sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio (T-193/22, EU:T:2023:716) 272

VI. Agricoltura e pesca 276

Sentenza dell'8 marzo 2023, Bulgaria/Commissione (T-235/21, EU:T:2023:105) 276

Sentenza del 12 luglio 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses e a./Commissione (T-34/22, EU:T:2023:386) 279

VII. Sanità pubblica 282

Sentenza del 4 ottobre 2023, Ascenza Agro e Industrias Afrasa/Commissione (T-77/20, EU:T:2023:602) 282

VIII. Energia 288

Sentenza del 15 febbraio 2023, Austrian Power Grid e a./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64) 288

Sentenza del 15 febbraio 2023, Austrian Power Grid e a./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65) 288

IX. Politica commerciale comune 292

1. Antidumping 292

Sentenza del 21 giugno 2023, Guangdong Haomei New Materials e Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Commissione (T-326/21, EU:T:2023:347) 292

2. Applicazione extraterritoriale della normativa di un paese terzo 295

Sentenza del 12 luglio 2023, IFIC Holding/Commissione (T-8/21, EU:T:2023:387) 295

X. Politica economica e monetaria 299

Sentenza del 22 novembre 2023, Del Valle Ruíz e a./SRB (T-302/20, T-303/20 e T-307/20, EU:T:2023:735)..... 299

Sentenza del 22 novembre 2023, Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734) 299

Sentenza del 22 novembre 2023, ACMO e a./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733)..... 299

XI. Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione.....307

Sentenza del 26 aprile 2023, OHB System/Commissione (T-54/21, EU:T:2023:210) 307

Sentenza del 14 giugno 2023, Instituto Cervantes/Commissione (T-376/21, EU:T:2023:331) 310

XII. Accesso ai documenti delle istituzioni 314

Sentenza del 25 gennaio 2023, De Capitani/Consiglio (T-163/21, EU:T:2023:15)..... 314

XIII. Funzione pubblica 318

1. Pensione di orfano 318

Sentenza del 7 giugno 2023, OP/Parlamento (T-143/22, EU:T:2023:313) 318

2. Termine di prescrizione per il recupero di indennità indebitamente versate.....319

Sentenza dell'11 ottobre 2023, QT/BEI (T-529/22, EU:T:2023:618) 319

3. Composizione di una commissione giudicatrice di concorso interno 321

Sentenza del 18 ottobre 2023, NZ/Commissione (T-535/22, EU:T:2023:653)..... 321

XIV. Domande di provvedimenti provvisori.....324

Ordinanza del 2 febbraio 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22 R, EU:T:2023:39) 324

Ordinanza del 1º marzo 2023, Mazepin/Consiglio (T-743/22 R, EU:T:2023:102) 326

Ordinanza del 19 luglio 2023, Mazepin/Consiglio (T-743/22 R II, EU:T:2023:406) 326

Ordinanza del 19 aprile 2023, UC/Consiglio (T-6/23 R, EU:T:2023:206) 328

Ordinanza del 21 luglio 2023, Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417) 330

Ordinanza del 9 agosto 2023, Next Media Project/EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467) 334

Ordinanza del 25 settembre 2023, Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581) 335

Ordinanza del 27 settembre 2023, Amazon Services Europe/Commissione (T-367/23 R, EU:T:2023:589) 337

Ordinanza del 29 settembre 2023, Red Bull e a./Commissione (T-306/23 R, EU:T:2023:590) 341

Prefazione

La *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* è una pubblicazione annuale redatta dalla Direzione della Ricerca e Documentazione, che raccoglie le sintesi delle principali decisioni della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea.

La presente pubblicazione illustra gli sviluppi più importanti intervenuti nella giurisprudenza quali individuati dai due organi giurisdizionali. Essa offre così ai professionisti del diritto un'analisi sintetica dei principali contributi della giurisprudenza elaborata nel corso dell'anno appena trascorso.

La *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* è redatta nella forma di una raccolta di sintesi, raggruppate per temi secondo una ripartizione che si ispira alla struttura dei Trattati dell'Unione europea. Per quanto riguarda la Corte, sono state riprese tutte le sintesi delle decisioni adottate dalla Grande Sezione e le sintesi di talune sentenze delle sezioni di cinque giudici in considerazione della loro importanza, delle materie trattate, dell'interesse che esse rivestono per il pubblico e della loro originalità. La selezione del Tribunale ha seguito una logica analoga. Per ciascuna sintesi, un link rinvia al testo della decisione consentendo così di accedere immediatamente al suo contenuto.

Disponibile interamente in formato digitale, la *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* è direttamente accessibile, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, sul sito Internet dell'istituzione.

Celestina Iannone
Direttrice
Ricerca e Documentazione

Capitolo 1 – La Corte di giustizia

I. Valori comuni dell'Unione europea e diritti fondamentali [1]

1. Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva [2]

Sentenza del 5 giugno 2023 (Grande Sezione), Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442)

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Stato di diritto – Tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione – Indipendenza dei giudici – Articolo 267 TFUE – Facoltà di interrogare la Corte in via pregiudiziale – Primato del diritto dell'Unione – Competenze in materia di revoca dell'immunità penale dei giudici, nonché in materia di diritto del lavoro, di previdenza sociale e di pensionamento dei giudici del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) attribuite alla Sezione disciplinare di tale organo giurisdizionale – Divieto per gli organi giurisdizionali nazionali di mettere in discussione la legittimità degli organi giurisdizionali e degli organi costituzionali oppure di accertare o valutare la legittimità della nomina dei giudici o dei poteri giurisdizionali di questi ultimi – Verifica da parte di un giudice del rispetto di taluni requisiti relativi all'esistenza di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, qualificata come "illecito disciplinare" – Competenza esclusiva a esaminare le questioni relative alla mancanza di indipendenza di un organo giurisdizionale o di un giudice attribuita alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche del Sąd Najwyższy (Corte suprema) – Articoli 7 e 8 della Carta dei diritti

---

1 Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***Nordic Info*** (C-128/22, EU:C:2023:951), illustrata alla voce II.1 «Misure restrittive della libera circolazione dei cittadini dell'Unione»; sentenza del 5 settembre 2023 (Grande Sezione), ***Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)*** (C-689/21, EU:C:2023:626), illustrata alla voce II.2 «Perdita della cittadinanza europea a causa della perdita della cittadinanza di uno Stato membro»; sentenza del 6 luglio 2023, ***Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*** (***Rifugiato che ha commesso un reato grave***) (C-663/21, EU:C:2023:540), sentenza del 6 luglio 2023, ***Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rifugiato che ha commesso un reato grave***) (C-8/22, EU:C:2023:542), sentenza del 6 luglio 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Reato di particolare gravità***) (C-402/22, EU:C:2023:543), illustrate alla voce IV.1 «Politica di asilo»; sentenza del 18 aprile 2023, ***Afrin*** (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296), illustrata alla voce IV.2 «Politica di immigrazione»; sentenza del 18 aprile 2023 (Grande Sezione), ***E. D. L. (Motivo di rifiuto fondato sulla malattia)*** (C-699/21, EU:C:2023:295), sentenza del 6 giugno 2023 (Grande Sezione), ***O. G. (Mandato d'arresto europeo nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo)*** (C-700/21, EU:C:2023:444), sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***GN (Motivo di rifiuto fondato sull'interesse superiore del minore)*** (C-261/22, EU:C:2023:1017), illustrate alla voce V.1 «Mandato d'arresto europeo»; sentenza del 7 dicembre 2023, ***AP Assistenzprofis*** (C-518/22, EU:C:2023:956), illustrata alla voce XIV.2 «Parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro»; sentenza del 9 novembre 2023, ***Všeobecná úverová banka*** (C-598/21, EU:C:2023:845), illustrata alla voce XV.1 «Clausole abusive»; sentenza del 9 febbraio 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a. (Revoca del diritto di soggiorno di un lavoratore turco)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), illustrata alla voce XVII.2 «Interpretazione di un accordo internazionale».

2 Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 31 gennaio 2023 (Grande Sezione), ***Puig Gordi e a.*** (C-158/21, EU:C:2023:57), illustrata alla voce V.1 «Mandato d'arresto europeo»; sentenza del 22 giugno 2023 (Grande Sezione), ***K.B. e F.S. (Rilevabilità d'ufficio di una questione in ambito penale)*** (C-660/21, EU:C:2023:498), illustrata alla voce V.2 «Diritto all'informazione nei procedimenti penali».

fondamentali – Diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere c) ed e), e paragrafo 3, secondo comma – Articolo 9, paragrafo 1 – Dati sensibili – Normativa nazionale che impone ai giudici di effettuare una dichiarazione relativa alla loro appartenenza ad associazioni, fondazioni o partiti politici, nonché alle funzioni esercitate al loro interno, e che prevede la pubblicazione on–line dei dati contenuti in tali dichiarazioni»

Nel 2017, in seno al Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) sono state costituite due nuove sezioni, vale a dire l'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare) e l'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche).

Con una legge del 20 dicembre 2019 di modifica della legge sulla Corte suprema, entrata in vigore nel 2020, sono state attribuite alle due sezioni in parola nuove competenze, in particolare relative all'avvio di un procedimento penale nei confronti di giudici o alla loro sottoposizione a custodia cautelare [3]. Dal canto suo, la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche si è vista conferire una competenza esclusiva a esaminare le contestazioni e le questioni di diritto relative all'indipendenza di un organo giurisdizionale o di un giudice [4]. Inoltre, in forza di tale legge di modifica, è vietato alla Corte suprema, inclusa quest'ultima sezione, mettere in discussione la legittimità degli organi giurisdizionali, degli organi costituzionali dello Stato e degli organi di controllo e di tutela del diritto, nonché accertare e valutare la legittimità della nomina di un giudice [5]. La citata legge fornisce altresì precisazioni per quanto riguarda la nozione di illecito disciplinare dei giudici [6].

La medesima legge di modifica ha novellato anche la legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, introducendo in quest'ultima disposizioni analoghe a quelle che hanno modificato la legge sulla Corte suprema [7]. Essa stabilisce altresì il regime applicabile a eventuali procedimenti penali avviati nei confronti dei giudici degli organi giurisdizionali ordinari [8]. Per di più, essa impone a questi ultimi e ai giudici della Corte suprema taluni obblighi di dichiarazione in materia di appartenenza ad associazioni, fondazioni senza scopo di lucro e partiti politici, anche in relazione a periodi precedenti

---

3 Legge sulla Corte suprema, come modificata, articolo 27, paragrafo 1.

4 Pertanto, la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche è competente, in particolare, in materia di ricusazione dei giudici o di contestazioni vertenti sulla mancanza di indipendenza di un organo giurisdizionale o di un giudice, nonché a conoscere dei ricorsi diretti all'accertamento dell'illegittimità di decisioni giurisdizionali, laddove quest'ultima consista nel mettere in discussione lo status della persona nominata quale giudice pronunciatosi sulla controversia (legge sulla Corte suprema, come modificata, articolo 26, paragrafi da 2 a 6). Essa è altresì competente in via esclusiva a esaminare le questioni di diritto relative all'indipendenza di un organo giurisdizionale o di un giudice che si pongono dinanzi alla Corte suprema (legge sulla Corte suprema, come modificata, articolo 82, paragrafi da 2 a 5).

5 Legge sulla Corte suprema, come modificata, articolo 29, paragrafi 2 e 3.

6 I giudici della Corte suprema rispondono, a livello disciplinare, delle loro inadempienze professionali, in particolare nei casi di violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge, di atti o omissioni idonei a ostacolare o compromettere seriamente il funzionamento di un'autorità giudiziaria o di atti che mettono in discussione l'esistenza del rapporto di lavoro di un giudice, l'efficacia della nomina di un giudice o la legittimazione di un organo costituzionale della Repubblica di Polonia (legge sulla Corte suprema, come modificata, articolo 72, paragrafo 1).

7 L'articolo 42a della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata, riprende, così, il testo dell'articolo 29, paragrafi 2 e 3, della legge sulla Corte suprema, come modificata, mentre il suo articolo 107, paragrafo 1, riprende il testo dell'articolo 72, paragrafo 1, della legge sulla Corte suprema, come modificata (v. sopra).

8 Si vedano gli articoli 80 e 129, paragrafi da 1 a 3, della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata.

all'assunzione delle loro funzioni, e prevede la pubblicazione on-line di dette informazioni [9]. Molte di tali nuove disposizioni si applicano anche agli organi giurisdizionali amministrativi [10].

Ritenendo che la Polonia, nell'adottare le nuove norme in parola, sia venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del diritto dell'Unione [11], la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte, ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

Nella sentenza pronunciata nella presente causa, la Corte, riunita in Grande Sezione, ha accolto il ricorso proposto dalla Commissione. Essa constata che tali nuove disposizioni nazionali pregiudicano l'indipendenza dei giudici garantita dal combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta e per di più violano, da un lato, gli obblighi imposti ai giudici nazionali nell'ambito del meccanismo del rinvio pregiudiziale e, dall'altro, il principio del primato del diritto dell'Unione. Inoltre, le disposizioni che istituiscono i meccanismi dichiarativi nei confronti dei giudici e la pubblicazione online dei dati così raccolti violano il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla tutela dei dati personali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dal regolamento generale sulla protezione dei dati (in prosieguo: il «RGPD» [12]).

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda, in un primo tempo, la competenza della Corte a pronunciarsi sulle censure dedotte dalla Commissione in merito alle violazioni del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché del principio del primato del diritto dell'Unione,

---

9 L'articolo 88a della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata, ai suoi paragrafi 1 e 4 specifica quanto segue:

«1. Il giudice è tenuto a presentare una dichiarazione scritta che indichi:

1) la sua appartenenza ad associazioni, con menzione della denominazione e della sede dell'associazione, delle cariche ricoperte e del periodo di affiliazione;

2) le cariche ricoperte in seno a fondazioni senza scopo di lucro, con menzione della denominazione e della sede della fondazione, nonché del periodo durante il quale ha ricoperto dette cariche;

3) la sua iscrizione a un partito politico prima della nomina a giudice e la sua iscrizione a un partito politico nel corso del mandato prima del 29 dicembre 1989, con menzione della denominazione di tale partito, delle cariche ricoperte e della durata dell'iscrizione. (...)

4. Le informazioni contenute nelle dichiarazioni di cui al paragrafo 1 hanno carattere pubblico e sono divulgate nel Biuletyn Informacji Publicznej (Bollettino d'informazione pubblica) (...). ».

Per quanto riguarda i giudici della Corte suprema, si veda l'articolo 45, paragrafo 3, della legge sulla Corte suprema, come modificata.

10 Si vedano, in particolare, l'articolo 5, paragrafi 1a e 1b, l'articolo 8, paragrafo 2, l'articolo 29, paragrafo 1, e l'articolo 49, paragrafo 1, della legge relativa agli organi giurisdizionali amministrativi, come modificata.

11 La Commissione riteneva che la Polonia fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – il quale prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione –, in forza dell'articolo 47 della Carta – relativo al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge –, in forza dell'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE – il quale prevede la facoltà (secondo comma), per taluni giudici nazionali, e l'obbligo (terzo comma), per altri, di effettuare un rinvio pregiudiziale –, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione e in forza degli articoli 7 e 8 della Carta e dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere c) ed e), e paragrafo 3, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD, relativi al diritto al rispetto della vita privata e al diritto alla tutela dei dati personali .

12 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).

la Corte ricorda che l'Unione si fonda su valori che sono comuni agli Stati membri [13] e che il rispetto di tali valori costituisce una condizione preliminare per l'adesione all'Unione [14]. L'Unione riunisce, quindi, Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a detti valori, il cui rispetto e la cui promozione costituiscono il presupposto fondamentale del reciproco affidamento tra gli Stati membri. Il rispetto di tali valori da parte di uno Stato membro costituisce, dunque, una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati allo Stato membro in parola e non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione. La Corte evidenzia, a tal riguardo, che l'articolo 19 TUE concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE [15] e dispone che spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. La Corte dichiara, di conseguenza, che i requisiti derivanti dal rispetto di valori e principi come lo Stato di diritto, la tutela giurisdizionale effettiva e l'indipendenza della giustizia non possono incidere sull'identità nazionale di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

La Corte ricorda, quindi, che, nella scelta del proprio rispettivo modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti a osservare il requisito di indipendenza dei giudici derivante dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e che sono dunque tenuti, in particolare, a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia riguardo al valore dello Stato di diritto, astenendosi segnatamente dall'adottare norme che pregiudichino l'indipendenza dei giudici.

Per di più, la Corte ricorda, a tal riguardo, che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, pone a carico degli Stati membri un obbligo di risultato chiaro e preciso, che non è accompagnato da alcuna condizione con riferimento, in particolare, all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici chiamati a interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione e al requisito che questi ultimi siano precostituiti per legge, e ha un effetto diretto che implica, in conformità al principio del primato del diritto dell'Unione, la disapplicazione di qualsiasi disposizione, giurisprudenza o prassi nazionale contraria a tali disposizioni del diritto dell'Unione. Poiché la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione, spetta dunque, se del caso, al giudice costituzionale nazionale interessato modificare la propria giurisprudenza che sia incompatibile con il diritto dell'Unione, come interpretato, in tali termini, dalla Corte. Di conseguenza, la Corte si dichiara competente a esaminare le censure dedotte dalla Commissione.

Esaminando, in un secondo tempo, il tenore delle censure dedotte dalla Commissione, la Corte dichiara, in primo luogo, che, avendo attribuito alla Sezione disciplinare della Corte suprema, la cui indipendenza e la cui imparzialità non sono garantite, la competenza a decidere in merito a controversie aventi incidenza diretta sullo status e sull'esercizio delle funzioni di giudice e di giudice ausiliario, come le controversie in materia di revoca dell'immunità penale dei giudici, nonché in materia di diritto del lavoro, di previdenza sociale e di pensionamento dei giudici della Corte suprema, la Polonia è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

---

13 Articolo 2 TUE.

14 Articolo 49 TUE.

15 V., a questo proposito, sentenza del 27 febbraio 2018, ***Associação Sindical dos Juízes Portugueses*** (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32).

A tal riguardo, la Corte ricorda che l'ordinamento giuridico dello Stato membro di cui trattasi deve prevedere garanzie idonee a evitare qualsiasi rischio di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie o di pressione e di intimidazione nei confronti dei giudici, che può far sorgere, segnatamente, un'apparenza di mancanza di indipendenza o di imparzialità da parte loro, idonea a ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto [16]. È quindi importante, come la Corte ha già dichiarato relativamente alle norme applicabili al regime disciplinare dei giudici [17], che, viste, in particolare, le conseguenze considerevoli che possono derivarne per quanto riguarda sia lo sviluppo della carriera dei giudici che le condizioni di vita di questi ultimi, le decisioni che autorizzano l'esercizio dell'azione penale nei confronti degli stessi, il loro arresto e la loro incarcerazione, o la riduzione della loro retribuzione, oppure le decisioni relative ad aspetti essenziali dei regimi di diritto del lavoro, di previdenza sociale o di pensionamento applicabili a tali giudici siano adottate o controllate da un organo che soddisfi a sua volta le garanzie inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva, tra cui quella di indipendenza.

In secondo luogo, la Corte constata che, adottando le disposizioni che consentono di qualificare come illecito disciplinare l'esame del rispetto dei requisiti dell'Unione relativi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge [18], la Polonia è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché in forza dell'articolo 267 TFUE.

A questo proposito, la Corte ricorda che il diritto fondamentale all'equo processo implica, in particolare, che ogni organo giurisdizionale abbia l'obbligo di verificare se la sua composizione gli consenta di costituire un siffatto giudice quando, a tal riguardo, sorga un dubbio serio. Essa menziona altresì che la verifica del rispetto dei predetti requisiti può imporsi ai giudici nazionali in diverse altre circostanze e che una siffatta verifica può, segnatamente, riguardare la questione se un'irregolarità che vizia la procedura di nomina di un giudice possa aver determinato una violazione di tale diritto fondamentale. In tali circostanze, il fatto che un organo giurisdizionale nazionale svolga i compiti che gli sono affidati dai trattati e ottemperi agli obblighi a esso incombenti in forza di questi ultimi, dando attuazione a disposizioni quali l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta, non può, per definizione, essere qualificato come illecito disciplinare senza che dette disposizioni del diritto dell'Unione siano *ipso facto* violate.

Orbene, la Corte osserva, anzitutto, che le definizioni degli illeciti disciplinari di cui trattasi hanno carattere molto ampio e vago, sicché coprono ipotesi in cui i giudici sono chiamati a esaminare se essi stessi, l'organo giurisdizionale in cui siedono, altri giudici o altri organi giurisdizionali soddisfino i requisiti derivanti dalle disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dall'articolo 47 della Carta. Le disposizioni nazionali in questione non consentono neppure di garantire che la responsabilità dei giudici interessati derivante dalle decisioni giurisdizionali che essi sono chiamati a emettere sia strettamente limitata a ipotesi del tutto eccezionali e che il regime disciplinare applicabile ai giudici non possa, di conseguenza, essere utilizzato a fini di controllo politico delle decisioni giudiziarie. Inoltre, alla luce delle condizioni e del contesto particolari in cui tali disposizioni nazionali sono state adottate, la Corte sottolinea che i termini scelti dal legislatore

---

16 V., in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, ***Asociaţia «Forumul Judecătorilor din România» e a.*** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 216).

17 V., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2021, ***Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*** (C-791/19, EU:C:2021:596, punto 80).

18 Articolo 107, paragrafo 1, punti 2 e 3, della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata, e articolo 72, paragrafo 1, punti da 1 a 3, della legge sulla Corte suprema, come modificata.

polacco riecheggiano in maniera manifesta una serie di quesiti che hanno condotto diversi organi giurisdizionali polacchi ad adire la Corte in via pregiudiziale per quanto riguarda la conformità all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 47 della Carta di plurime modifiche legislative recenti, che hanno inciso sull'organizzazione della giustizia in Polonia. Di conseguenza, la Corte ritiene che sia accertato il rischio che dette disposizioni nazionali siano oggetto di un'interpretazione che consenta che il regime disciplinare applicabile ai giudici venga utilizzato al fine di impedire agli organi giurisdizionali nazionali di cui trattasi di effettuare talune constatazioni che il diritto dell'Unione impone loro e influisca sulle decisioni giudiziarie di tali organi giurisdizionali, pregiudicando così l'indipendenza dei citati giudici, e che dette disposizioni del diritto dell'Unione siano, pertanto, violate per tale ragione. Le medesime disposizioni nazionali violano altresì l'articolo 267 TFUE, in quanto comportano il rischio che i giudici nazionali siano sanzionati in via disciplinare per aver effettuato rinvii pregiudiziali alla Corte.

Per quanto riguarda, più specificamente, l'illecito disciplinare relativo alla «violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge» da parte dei giudici della Corte suprema [19], la Corte ritiene che la disposizione nazionale che la prevede pregiudichi anche l'indipendenza di tali giudici, dato che non consente di evitare che il regime disciplinare applicabile nei confronti di detti giudici sia utilizzato al fine di generare pressioni e un effetto dissuasivo in grado di influenzare il contenuto delle loro decisioni. Tale disposizione limita altresì l'obbligo della Corte suprema di sottoporre domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte, attraverso la possibilità di avvio di un procedimento disciplinare.

In terzo luogo, la Corte dichiara che, adottando le disposizioni che vietano a tutti gli organi giurisdizionali nazionali di verificare il rispetto dei requisiti derivanti dal diritto dell'Unione relativi alla garanzia di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge [20], la Polonia è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché in forza del principio del primato del diritto dell'Unione.

A tal proposito, la Corte precisa che dette disposizioni nazionali vietano non solo di «accertare», ma anche di «valutare», sotto il profilo della loro «legittimità», sia la «nomina» stessa che il «potere di esercitare funzioni in materia di amministrazione della giustizia che deriva da tale nomina». Inoltre, le medesime disposizioni vietano ogni «messa in discussione» della «legittimità» degli «organi giurisdizionali», nonché degli «organi costituzionali dello Stato o degli organi di controllo e di tutela del diritto». Orbene, siffatte formulazioni, specialmente nel contesto particolare in cui sono state adottate, possono comportare che una serie di atti che gli organi giurisdizionali di cui trattasi sono tenuti ad adottare, in conformità agli obblighi che gravano su di essi al fine di garantire il rispetto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, possano rientrare, a causa del loro contenuto o dei loro effetti, nell'ambito di applicazione dei divieti così sanciti. Inoltre, dato che dette disposizioni nazionali possono ostare a che gli organi giurisdizionali polacchi disapplichino disposizioni contrarie alle due disposizioni del diritto dell'Unione in parola, che hanno effetto diretto, esse sono altresì tali da violare il principio del primato di tale diritto.

In quarto luogo, la Corte dichiara che, attribuendo alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema la competenza esclusiva a esaminare le contestazioni e le questioni di diritto riguardanti la mancanza di indipendenza di un organo giurisdizionale o di un

---

19 Articolo 72, paragrafo 1, punto 1, della legge sulla Corte suprema, come modificata.

20 Articolo 42a, paragrafi 1 e 2, e articolo 55, paragrafo 4, della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata, articolo 26, paragrafo 3, e articolo 29, paragrafi 2 e 3, della legge sulla Corte suprema, come modificata, nonché articolo 5, paragrafi 1a e 1b, della legge relativa agli organi giurisdizionali amministrativi, come modificata.

giudice [21], la Polonia è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta, nonché in forza dell'articolo 267 TFUE e del principio del primato del diritto dell'Unione.

A questo proposito, la Corte indica che la riorganizzazione e la concentrazione delle competenze giurisdizionali di cui trattasi riguardano taluni requisiti di ordine costituzionale e procedurale derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dall'articolo 47 della Carta, il cui rispetto deve essere garantito trasversalmente in tutti i settori sostanziali di applicazione del diritto dell'Unione e dinanzi a tutti gli organi giurisdizionali nazionali investiti di controversie rientranti in tali settori. A tal riguardo, dette disposizioni presentano uno stretto legame con il principio del primato del diritto dell'Unione, la cui attuazione da parte dei giudici nazionali contribuisce a garantire la tutela effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione.

In tale contesto, nei limiti in cui, in particolare, ogni organo giurisdizionale nazionale chiamato ad applicare il diritto dell'Unione ha l'obbligo di verificare se, in base alla sua composizione, esso costituisca un giudice indipendente e imparziale, previsto dalla legge, qualora un dubbio serio sorga a questo riguardo, e nei limiti in cui siffatti organi giurisdizionali devono altresì, in talune circostanze, poter verificare se un'irregolarità che vizia la procedura di nomina di un giudice possa aver determinato una violazione del diritto fondamentale a un tale giudice, è escluso che il controllo, da parte degli organi giurisdizionali nazionali, del rispetto di tali requisiti possa, in modo generale e indifferenziato, rientrare nell'ambito di competenza di un solo e unico organo nazionale, a maggior ragione laddove, in forza del diritto nazionale, tale organo non possa, esso stesso, esaminare taluni aspetti relativi ai requisiti in parola. Nel caso di specie, la Corte constata che le disposizioni nazionali di cui trattasi hanno lo scopo di riservare a un solo e unico organo il controllo generalizzato dei requisiti relativi all'indipendenza del complesso degli organi giurisdizionali e dei giudici, tanto ordinari quanto amministrativi, privando, a tal riguardo, delle loro competenze gli organi giurisdizionali nazionali fino ad allora competenti a esercitare i diversi tipi di controllo richiesti dal diritto dell'Unione e ad applicare la giurisprudenza della Corte. Essa sottolinea, ancora una volta, il contesto particolare in cui si inserisce la riorganizzazione delle competenze giurisdizionali in questione operata dalla legge di modifica, il quale è caratterizzato dalla circostanza che ai giudici polacchi viene, peraltro, impedito di effettuare taluni accertamenti e valutazioni a essi incombenti in forza del diritto dell'Unione.

La Corte conclude che il fatto di attribuire a un solo e unico organo nazionale la competenza a verificare il rispetto del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, benché la necessità di una siffatta verifica possa sorgere dinanzi a qualsiasi organo giurisdizionale nazionale, unitamente all'istituzione di diversi divieti e illeciti disciplinari, è tale da indebolire l'effettività del controllo del rispetto di detto diritto fondamentale. Impedendo, così, indistintamente agli altri organi giurisdizionali di fare quanto necessario al fine di garantire il rispetto del diritto dei singoli a una tutela giurisdizionale effettiva, disapplicando essi stessi, se del caso, le norme nazionali contrarie ai requisiti derivanti dal diritto dell'Unione, le disposizioni nazionali di cui trattasi violano altresì il principio del primato di tale diritto. Per di più, dal momento che il fatto stesso di attribuire alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema una competenza esclusiva a decidere talune questioni relative all'applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta è tale da impedire agli altri organi giurisdizionali di interrogare la Corte in via pregiudiziale, o da scoraggiarli dal farlo, le disposizioni nazionali di cui trattasi violano parimenti l'articolo 267 TFUE.

---

21 Articolo 26, paragrafi 2 e da 4 a 6, e articolo 82, paragrafi da 2 a 5, della legge sulla Corte suprema, come modificata, nonché articolo 10 della legge di modifica della legge sulla Corte suprema.

In quinto e ultimo luogo, la Corte dichiara che la Polonia, adottando le disposizioni che impongono ai giudici l'obbligo di comunicare informazioni relative alle loro attività all'interno di associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, nonché alla loro appartenenza a un partito politico, prima della loro nomina, e prevedendo la pubblicazione di tali informazioni [22], ha violato il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali garantiti dalla Carta [23] e dal RGPD [24].

A questo proposito, dopo aver affermato l'applicabilità al caso di specie del RGPD e, più specificamente, dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere c) ed e), e dell'articolo 9, paragrafo 1, di tale regolamento, la Corte constata che gli obiettivi dedotti dalla Polonia a sostegno delle disposizioni di cui trattasi, i quali consistono nel ridurre il rischio che i giudici possano essere influenzati, nell'esercizio delle loro funzioni, da considerazioni attinenti a interessi privati o politici, nonché nel rafforzare la fiducia dei singoli quanto all'esistenza di una siffatta imparzialità, sono attinenti a una finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, o a un obiettivo legittimo di interesse pubblico, ai sensi del RGPD [25]. La Corte ricorda, tuttavia, che, sebbene un siffatto obiettivo possa, pertanto, autorizzare limitazioni all'esercizio dei diritti garantiti agli articoli 7 e 8 della Carta, ciò vale solo a condizione che, in particolare, tali limitazioni rispondano effettivamente a una simile finalità e siano proporzionate alla stessa.

Nell'esaminare la necessità delle misure in questione, la Corte evidenzia che la Polonia non ha fornito spiegazioni chiare e concrete, indicanti per quali motivi la pubblicazione delle informazioni relative all'appartenenza di un giudice a un partito politico prima della sua nomina e durante l'esercizio del suo mandato di giudice prima del 29 dicembre 1989 possa contribuire oggi a rafforzare il diritto dei singoli a che la loro causa sia esaminata da un organo giurisdizionale che soddisfi il requisito di imparzialità. Visto il contesto particolare in cui la legge di modifica e le citate misure sono state adottate, la Corte ritiene, del resto, che tali misure siano, in realtà, state adottate al fine, in particolare, di nuocere alla reputazione professionale dei giudici interessati e alla percezione che i singoli hanno di questi ultimi. Pertanto, dette misure sono inidonee a raggiungere l'obiettivo legittimo dedotto nel caso di specie.

Per quanto riguarda le altre informazioni, relative all'appartenenza attuale o passata dei giudici a un'associazione o a una fondazione senza scopo di lucro, la Corte ritiene che non si possa escludere, a priori, che il fatto di pubblicare on-line siffatte informazioni contribuisca a rivelare l'esistenza di eventuali conflitti di interessi in grado di influire sull'esercizio imparziale, da parte dei giudici, delle loro funzioni in occasione della trattazione di controversie particolari e che, inoltre, una simile trasparenza possa, più in generale, contribuire a rafforzare la fiducia dei singoli in tale imparzialità e nella giustizia. Essa evidenzia, tuttavia, da un lato, che, nel caso di specie, i dati personali di cui trattasi si riferiscono, in particolare, a periodi anteriori alla data a partire dalla quale il giudice è tenuto a rendere la dichiarazione richiesta. Orbene, la Corte dichiara che, in assenza di una limitazione temporale per quanto riguarda i periodi anteriori in questione, non si può ritenere che le misure di cui trattasi siano limitate a quanto strettamente necessario al fine di contribuire a rafforzare il diritto dei singoli a che la loro causa sia esaminata da un organo giurisdizionale che soddisfi il requisito di imparzialità. Dall'altro lato, e per quanto concerne il bilanciamento che deve essere effettuato tra la

---

22 Articolo 88a della legge relativa agli organi giurisdizionali ordinari, come modificata, articolo 45, paragrafo 3, della legge sulla Corte suprema, come modificata, e articolo 8, paragrafo 2, della legge relativa agli organi giurisdizionali amministrativi, come modificata.

23 Articolo 7 e articolo 8, paragrafo 1, della Carta.

24 Articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere c) ed e), articolo 6, paragrafo 3, e articolo 9, paragrafo 1, del RGPD.

25 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, e dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), del RGPD.

finalità di interesse generale perseguita e i diritti in questione, la Corte rileva, anzitutto, che la pubblicazione on-line delle informazioni nominative di cui trattasi può, a seconda dell'oggetto delle associazioni o delle fondazioni senza scopo di lucro in questione, rivelare informazioni su taluni aspetti sensibili della vita privata dei giudici interessati, e in particolare sulle convinzioni religiose o filosofiche di questi ultimi. Essa osserva, poi, che il trattamento dei dati personali di cui trattasi conduce a rendere tali dati liberamente accessibili su Internet al grande pubblico e, di conseguenza, a un numero potenzialmente illimitato di persone. Essa evidenzia, infine, che, nel contesto particolare in cui sono state adottate le misure in questione, la pubblicazione on-line di tali dati può esporre i giudici di cui trattasi a rischi di stigmatizzazione indebita, pregiudicando in modo ingiustificato la percezione di questi ultimi da parte sia dei soggetti coinvolti nel procedimento che del pubblico in generale, nonché al rischio che lo svolgimento della loro carriera sia indebitamente ostacolato. In tali circostanze, la Corte conclude che un trattamento dei dati personali come quello di cui trattasi costituisce un'ingerenza particolarmente grave nei diritti fondamentali degli interessati al rispetto della loro vita privata e alla protezione dei loro dati personali.

Procedendo, dunque, al bilanciamento della gravità di tale ingerenza con l'importanza della finalità di interesse generale dedotta, la Corte constata che, tenuto conto del contesto nazionale generale e specifico nel quale si inserisce l'adozione delle misure di cui trattasi e delle conseguenze particolarmente gravi che possono derivarne per i giudici interessati, il risultato di tale bilanciamento non è equilibrato. Rispetto allo status quo ante risultante dal quadro giuridico nazionale preesistente, la pubblicazione on-line dei dati personali di cui trattasi costituisce, infatti, un'ingerenza potenzialmente considerevole nei diritti fondamentali garantiti all'articolo 7 e all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta, senza che tale ingerenza possa, nel caso di specie, venire giustificata dagli eventuali benefici che potrebbero derivarne in termini di prevenzione dei conflitti di interessi in capo ai giudici e di aumento della fiducia nell'imparzialità di questi ultimi.

Sentenza del 13 luglio 2023 (Grande Sezione), YP e a. (Revoca dell'immunità e sospensione di un giudice) (C-615/20 e C-671/20, EU:C:2023:562)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Stato di diritto – Tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione – Indipendenza dei giudici – Primato del diritto dell'Unione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Obbligo di leale cooperazione – Revoca dell'immunità penale e sospensione dalle funzioni di un giudice disposte dall'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare) del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) – Mancanza di indipendenza e imparzialità di tale sezione – Modifica della composizione del collegio giudicante chiamato a conoscere di una causa precedentemente assegnata a tale giudice – Divieti per gli organi giurisdizionali nazionali di mettere in discussione la legittimità di un organo giurisdizionale, di compromettere il funzionamento di quest'ultimo o di valutare la legalità o l'efficacia della nomina dei giudici o dei poteri giurisdizionali di questi ultimi a pena di sanzioni disciplinari – Obbligo per gli organi giurisdizionali di cui trattasi e per le autorità competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti di disapplicare le misure di revoca dell'immunità e di sospensione del giudice interessato – Obbligo per i medesimi organi giurisdizionali e le medesime autorità di disapplicare le disposizioni nazionali che prevedono detti divieti»

- **Causa C-615/20**

Sulla base di un atto di imputazione emesso dalla Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Procuratore regionale di Varsavia, Polonia), YP e altri imputati sono stati sottoposti a procedimento penale dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia) per una serie di reati. Tale causa è stata assegnata a un collegio giudicante in composizione monocratica di detto organo giurisdizionale, costituito dal giudice I.T.

Mentre tale causa si trovava in una fase molto avanzata del procedimento, il 14 febbraio 2020 la Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Procura nazionale, sezione Affari interni, Polonia) ha presentato alla Sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) [26] una domanda di autorizzazione a procedere penalmente nei confronti del giudice I.T. in quanto, nel dicembre 2017, quest'ultimo ha autorizzato taluni rappresentanti dei mass media a registrare immagini e suoni durante un'udienza nonché durante la pronuncia di una decisione nella causa di cui trattasi e l'esposizione orale della sua motivazione e, in tal modo, ha asseritamente divulgato informazioni provenienti dal procedimento istruttorio del Procuratore regionale di Varsavia nella causa di cui trattasi.

Con risoluzione del 18 novembre 2020 (in prosieguo: la «risoluzione controversa»), la Sezione disciplinare ha autorizzato l'avvio di un procedimento penale a carico del giudice I.T., ha sospeso quest'ultimo dalle sue funzioni e ha ridotto nella misura del 25% l'ammontare della sua retribuzione per la durata di detta sospensione.

Il giudice del rinvio, che è il collegio giudicante del Tribunale regionale di Varsavia competente per il procedimento penale avviato, tra l'altro, a carico di YP e di cui il giudice I.T. fa parte in qualità di giudice unico, rileva che la risoluzione controversa è tale da ostare a che esso possa proseguire tale procedimento. In detto contesto, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento per interrogare la Corte, in sostanza, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di disposizioni nazionali che conferiscono a un organo, la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite, la competenza ad autorizzare l'avvio di procedimenti penali a carico di giudici degli organi giurisdizionali ordinari e, in caso di rilascio di una siffatta autorizzazione, a sospendere dalle funzioni i giudici di cui trattasi e a ridurre la retribuzione di questi ultimi durante detta sospensione. Le sue questioni mirano, in sostanza, a stabilire se, alla luce delle disposizioni e dei principi del diritto dell'Unione [27], il giudice unico che compone tale organo giurisdizionale rimanga legittimato a proseguire l'esame del procedimento principale nonostante la risoluzione controversa che lo ha sospeso dalle sue funzioni.

- **Causa C-671/20**

Un altro procedimento penale vede contrapposti il Procuratore regionale di Varsavia e M. M., anch'egli accusato di diversi reati, relativamente a una decisione di tale procuratore che ha disposto la costituzione di un'ipoteca obbligatoria su un immobile appartenente a M. M. Quest'ultimo ha proposto ricorso avverso detta decisione dinanzi al Tribunale regionale di Varsavia, organo giurisdizionale presso il quale la causa relativa a tale ricorso è stata inizialmente assegnata al giudice I.T.

A seguito dell'adozione della risoluzione controversa che ha, tra l'altro, sospeso il giudice I.T. dalle sue funzioni, il presidente del Tribunale regionale di Varsavia ha incaricato la presidente della sezione di cui faceva parte il giudice I.T. di modificare la composizione del collegio giudicante nelle cause che erano state assegnate a tale giudice, ad eccezione della causa nella quale il giudice I.T. aveva investito la Corte della domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto della causa C-615/20. Di conseguenza,

---

26 La legge sulla Corte suprema, dell'8 dicembre 2017, ha istituito, in seno al Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), una nuova sezione denominata Izba Dyscyplinarna (in prosieguo: la «Sezione disciplinare»). Con una legge del 20 dicembre 2019 che ha modificato la legge sulla Corte suprema, entrata in vigore nel 2020, a tale sezione sono state attribuite nuove competenze, in particolare, le competenze ad autorizzare l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei giudici o l'adozione nei loro confronti della misura della custodia cautelare (articolo 27, paragrafo 1, punto 1a).

27 Vale a dire l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 2 TUE e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE che sanciscono il principio dello Stato di diritto e i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, nonché i principi del primato, di leale cooperazione e di certezza del diritto.

detta presidente di sezione ha emesso un'ordinanza mediante la quale si è proceduto alla riassegnazione delle cause inizialmente assegnate al giudice I.T., tra cui la causa relativa a M. M.

Secondo l'organo giurisdizionale del rinvio, vale a dire un altro collegio giudicante in composizione monocratica del Tribunale regionale di Varsavia al quale tale causa è stata riassegnata, tali eventi testimoniano che il presidente di detto tribunale ha riconosciuto efficacia vincolante alla risoluzione controversa, ritenendo che la sospensione dalle funzioni del giudice I.T. ostasse a che detta causa fosse esaminata da tale giudice o che esistesse un ostacolo duraturo a un siffatto esame.

Orbene, tale organo giurisdizionale si interroga sul carattere vincolante di un atto quale la risoluzione controversa e sulla legittimità degli altri collegi giudicanti designati a seguito dell'esecuzione di detta risoluzione. Esso afferma, inoltre, che disposizioni nazionali recenti gli vietano, a pena di sanzioni disciplinari, di esaminare il carattere vincolante di detta risoluzione. Le sue questioni sottoposte alla Corte mirano, in sostanza, a stabilire se, alla luce delle disposizioni e dei principi del diritto dell'Unione [28], esso possa, senza rischiare che sussista la responsabilità disciplinare del giudice unico che lo compone, ritenere che la risoluzione controversa sia priva di efficacia vincolante, con la conseguenza che il medesimo non sarebbe legittimato a decidere nel procedimento principale riassegnatogli a seguito di detta risoluzione, e se tale procedimento debba, pertanto, essere nuovamente assegnato al giudice inizialmente incaricato di quest'ultimo.

Nella sua sentenza in tali cause riunite, la Corte, pronunciandosi in Grande Sezione, fa riferimento ai precetti contenuti nella sua giurisprudenza [29], in particolare nella sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) [30]. La Corte dichiara, in sostanza, che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE osta a disposizioni nazionali che consentono a un organo, quale la Sezione disciplinare, la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite, di revocare l'immunità di un giudice, di sospenderlo dalle sue funzioni nonché di ridurre la sua retribuzione. La Corte precisa altresì, alla luce del principio del primato del diritto dell'Unione e del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le conseguenze di una siffatta conclusione per l'organo giurisdizionale nazionale in relazione a un atto quale la risoluzione controversa che implica, in violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la sospensione dalle funzioni di un giudice che si pronuncia in qualità di giudice unico, nonché per le autorità giudiziarie competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti di detto organo giurisdizionale nazionale.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE osta a disposizioni nazionali che conferiscono a un organo, la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite, la competenza ad autorizzare l'avvio di procedimenti penali a carico di giudici degli organi giurisdizionali ordinari e, in caso di rilascio di una siffatta autorizzazione, a sospendere dalle funzioni i giudici di cui trattasi e a ridurre la retribuzione di questi ultimi durante detta sospensione.

A tale riguardo, la Corte rileva che, dopo l'introduzione di tali due cause pregiudiziali, ha pronunciato la sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) nella quale ha in particolare

---

28 Vale a dire l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nonché i principi del primato, di leale cooperazione e di certezza del diritto.

29 Relativa alla mancanza di indipendenza e di imparzialità della Sezione disciplinare istituita dalla legge sulla Corte suprema del 2017, come modificata nell'ambito della riforma della giustizia polacca del 2019.

30 Sentenza del 5 giugno 2023, ***Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*** (C-204/21, EU:C:2023:442).

dichiarato che, avendo trasferito alla Sezione disciplinare, la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite [31], la competenza a decidere in merito a controversie aventi incidenza diretta sullo status e sullo svolgimento della funzione di giudice, quali eventuali domande di autorizzazione all'esercizio dell'azione penale nei confronti di giudici, la Polonia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [32].

Nella succitata sentenza la Corte ha sottolineato che la semplice prospettiva, per i giudici, di correre il rischio che un'autorizzazione all'esercizio dell'azione penale nei loro confronti possa essere richiesta e ottenuta presso un organo la cui indipendenza non sia garantita può pregiudicare la loro propria indipendenza, e che lo stesso vale per quanto riguarda il rischio che un siffatto organo decida sull'eventuale sospensione degli stessi dalle loro funzioni e sulla riduzione della loro retribuzione [33].

Nel caso di specie, la risoluzione controversa è stata adottata nei confronti del giudice I.T. [34], sul fondamento delle disposizioni nazionali che la Corte, nella succitata sentenza, ha dichiarato contrarie all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in quanto esse conferiscono la competenza ad adottare atti, come la risoluzione di cui trattasi, a un organo del genere.

Mentre le autorità dello Stato membro interessato sono tenute a modificare le disposizioni nazionali oggetto di una sentenza per inadempimento per conformarle alle prescrizioni del diritto dell'Unione, i giudici di tale Stato membro – dal canto loro – devono garantire l'osservanza di tale sentenza nell'espletamento dei loro compiti, il che implica, in particolare, che detti giudici devono tener conto, se necessario, delle massime ivi contenute, onde determinare la portata delle disposizioni del diritto dell'Unione che essi devono applicare. Di conseguenza, il giudice del rinvio nella causa C-615/20 è chiamato a trarre, nel procedimento principale, tutte le conseguenze derivanti dai precetti di cui alla sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici).

In secondo luogo, la Corte interpreta l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, il principio del primato del diritto dell'Unione e il principio di leale cooperazione nel senso che:

– da un lato, un collegio giudicante di un organo giurisdizionale nazionale, investito di una causa e composto da un giudice unico nei confronti del quale un organo, la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite, ha adottato una risoluzione che autorizza l'esercizio dell'azione penale e dispone la sospensione dalle funzioni del medesimo nonché la riduzione della sua retribuzione, è legittimato a disapplicare una siffatta risoluzione che osta all'esercizio della sua competenza in detta causa; e,

– dall'altro lato, le autorità giudiziarie competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti di tale organo giurisdizionale nazionale devono anch'esse disapplicare detta risoluzione, che osta all'esercizio di tale competenza da parte di detto collegio giudicante.

---

31 Al punto 102 della sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), la Corte, basandosi sulla sua pregressa giurisprudenza [punto 112 della sentenza del 15 luglio 2021, ***Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*** (C-791/19, EU:C:2021:596)],ha ribadito la sua valutazione secondo cui la Sezione disciplinare non soddisfa il requisito di indipendenza e imparzialità imposto.

32 Sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 1 del dispositivo.

33 Sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 101.

34 Ossia un organo giurisdizionale ordinario che può essere chiamato a pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, su questioni collegate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione.

A tale riguardo, la Corte ricorda che, in forza di una giurisprudenza costante [35], il principio del primato del diritto dell'Unione impone, segnatamente, a ogni giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. L'osservanza di detto obbligo costituisce espressione del principio di leale cooperazione.

Orbene, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali [36], ha un'efficacia diretta che implica la disapplicazione di qualsiasi disposizione nazionale, giurisprudenza o prassi nazionale contraria a tali disposizioni del diritto dell'Unione, come interpretate dalla Corte [37].

Anche in mancanza di provvedimenti legislativi nazionali che abbiano posto fine ad un inadempimento constatato dalla Corte, i giudici nazionali devono adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto dell'Unione conformemente ai precetti contenuti nella sentenza che accerta tale inadempimento. Peraltro, in virtù del principio di leale cooperazione, essi devono eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione.

Per soddisfare detti obblighi, un giudice nazionale deve disapplicare un atto quale la risoluzione controversa che, in violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, abbia disposto la sospensione di un giudice dalle funzioni qualora ciò sia indispensabile alla luce della situazione procedurale di cui trattasi per garantire il primato del diritto dell'Unione [38].

Infine, la Corte sottolinea che, nel caso in cui un atto quale la risoluzione controversa sia stato adottato da un organo che non costituisce un giudice indipendente e imparziale ai sensi del diritto dell'Unione, nessuna considerazione, fondata sul principio di certezza del diritto o connessa a una presunta autorità di cosa giudicata di tale risoluzione, può essere utilmente invocata al fine di impedire al giudice del rinvio e alle autorità giudiziarie competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti dell'organo giurisdizionale nazionale di disapplicare una siffatta risoluzione [39].

A tale riguardo, la Corte osserva che il procedimento principale nella causa C-615/20 è stato sospeso dal giudice del rinvio, in attesa della sentenza di cui trattasi. In detto contesto, non risulta che la prosecuzione di tale procedimento da parte del giudice che costituisce il collegio giudicante in composizione monocratica del giudice del rinvio, in particolare nella fase avanzata in cui si trova detto

---

35 V., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2022, ***RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*** (C-430/21, EU:C:2022:99, punto 53 e giurisprudenza ivi citata, nonché punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

36 Che pone a carico degli Stati membri un obbligo di risultato chiaro e preciso e non accompagnato da alcuna condizione con riferimento, in particolare, all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici chiamati a interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione e al requisito che questi ultimi siano precostituiti per legge.

37 Sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 78 e giurisprudenza ivi citata.

38 V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ***W.Ż. (Sezione di controllo straordinario delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina)*** (C-487/19, EU:C:2021:798, punti 159 e 161).

39 V., in tal senso, sentenza W.Ż. (Sezione di controllo straordinario delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina), punto 160.

procedimento, che sarebbe particolarmente complesso, possa nuocere alla certezza del diritto. Essa sembra, al contrario, tale da consentire che il trattamento del procedimento principale possa sfociare in una decisione che sia conforme, da un lato, alle prescrizioni derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e, dall'altro, al diritto degli individui di cui trattasi a un processo equo entro un termine ragionevole.

In tali circostanze, il giudice del rinvio nella causa C-615/20 è legittimato a disapplicare la risoluzione controversa al fine di poter proseguire l'esame del procedimento principale nella sua attuale composizione senza che le autorità giudiziarie competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti del giudice nazionale possano opporvisi.

In terzo luogo, la Corte interpreta l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché i principi del primato del diritto dell'Unione e di leale cooperazione in relazione alla situazione di un collegio giudicante di un organo giurisdizionale nazionale, quale il giudice del rinvio nella causa C-671/20, al quale una causa precedentemente assegnata a un altro collegio giudicante di tale organo giurisdizionale nazionale è stata riassegnata in conseguenza di un atto della Sezione disciplinare quale la risoluzione controversa, al fine di stabilire, in particolare, se tale organo giurisdizionale del rinvio debba, nel caso di specie, disapplicare tale risoluzione e astenersi dal proseguire l'esame di detta causa.

La Corte sottolinea, a tale riguardo, che l'obbligo, per gli organi giurisdizionali nazionali, di disapplicare una risoluzione che comporta, in violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la sospensione di un giudice dalle funzioni, qualora ciò sia indispensabile alla luce della situazione procedurale di cui trattasi per garantire il primato del diritto dell'Unione, è imposto, in particolare, al collegio giudicante al quale la causa sarebbe stata riassegnata a seguito di una siffatta risoluzione. Tale collegio giudicante deve, di conseguenza, astenersi dal conoscere di tale causa. Detto obbligo vincola anche le autorità competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti dell'organo giurisdizionale nazionale, le quali devono, pertanto, riassegnare la stessa causa al collegio giudicante che ne era stato inizialmente investito.

Nel caso di specie, non può essere utilmente invocata nessuna considerazione fondata sul principio di certezza del diritto o connessa a una presunta autorità di cosa giudicata di detta risoluzione.

A tale riguardo, la Corte rileva che, nella causa C-671/20, e a differenza di altre cause assegnate al giudice I.T. che sarebbero state anch'esse, nel frattempo, riassegnate ad altri collegi giudicanti, ma il cui esame sarebbe stato proseguito o, se del caso, chiuso mediante l'adozione di una decisione da parte di tali nuovi collegi, il procedimento principale è stato sospeso in attesa della sentenza di cui trattasi. In dette circostanze, la ripresa di detto procedimento da parte del giudice I.T. appare tale da consentire che il medesimo possa, nonostante il ritardo causato dalla risoluzione controversa, sfociare in una decisione che sia conforme tanto alle prescrizioni derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE quanto a quelle derivanti dal diritto dell'individuo di cui trattasi a un processo equo.

Pertanto, la Corte interpreta l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché i principi del primato del diritto dell'Unione e di leale cooperazione nel senso che:

– da un lato, un collegio giudicante di un organo giurisdizionale nazionale il quale, essendogli stata riassegnata una causa precedentemente assegnata a un altro collegio giudicante di tale organo giurisdizionale in conseguenza di una risoluzione, adottata da un organo la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite e che ha autorizzato l'esercizio dell'azione penale nei confronti del giudice unico che compone quest'ultimo collegio giudicante e disposto la sospensione di quest'ultimo dalle funzioni, nonché la riduzione della sua retribuzione, abbia deciso di sospendere il trattamento di tale causa nell'attesa di una pronuncia pregiudiziale della Corte, deve disapplicare tale risoluzione e astenersi dal proseguire l'esame di detta causa; e,

– dall'altro lato, le autorità giudiziarie competenti a designare e modificare la composizione dei collegi giudicanti dell'organo giurisdizionale nazionale sono tenute, in un siffatto caso, a riassegnare la medesima causa al collegio giudicante inizialmente incaricato di quest'ultima.

Per quanto riguarda, in quarto luogo, le disposizioni nazionali e la giurisprudenza di un organo giurisdizionale costituzionale menzionate dal giudice del rinvio nella causa C-671/20 [40], le quali osterebbero a che quest'ultimo giudice possa, pur essendovi tenuto alla luce delle risposte fornite dalla Corte alle sue altre questioni, pronunciarsi sulla mancanza di efficacia vincolante di un atto quale la risoluzione controversa e disapplicare, se del caso, detto atto, la Corte rileva che il fatto che un organo giurisdizionale nazionale svolga i compiti che gli sono affidati dai Trattati e rispetti gli obblighi ad esso incombenti in forza di questi ultimi, dando attuazione a una disposizione come l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, non può né essergli vietato né essere qualificato come illecito disciplinare in capo ai giudici che fanno parte di un siffatto organo giurisdizionale [41].

Parimenti, tenuto conto dell'efficacia diretta di cui è munito l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, il principio del primato del diritto dell'Unione impone ai giudici nazionali la disapplicazione di qualsiasi giurisprudenza nazionale contraria a tale disposizione del diritto dell'Unione come interpretata dalla Corte. Dunque, nell'ipotesi in cui, a seguito di sentenze emesse dalla Corte, un giudice nazionale dovesse ritenere che la giurisprudenza di un organo giurisdizionale costituzionale sia contraria al diritto dell'Unione, il fatto che un tale giudice nazionale disapplichi detta giurisprudenza costituzionale, conformemente al principio del primato di tale diritto, non può giustificare la sussistenza di una sua responsabilità disciplinare [42].

Di conseguenza, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché i principi del primato del diritto dell'Unione e di leale cooperazione ostano:

– da un lato, a disposizioni nazionali che vietano a un organo giurisdizionale nazionale, a pena di sanzioni disciplinari inflitte ai giudici che lo compongono, di esaminare il carattere vincolante di un atto, adottato da un organo la cui indipendenza e imparzialità non sono garantite e che ha autorizzato l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un giudice e disposto la sospensione di quest'ultimo dalle funzioni nonché la riduzione della sua retribuzione, e, se del caso, di disapplicare tale atto; e,

– dall'altro lato, alla giurisprudenza di una corte costituzionale in forza della quale gli atti di nomina dei giudici non possono essere oggetto di un sindacato giurisdizionale, nei limiti in cui detta giurisprudenza è tale da ostare a questo stesso esame.

---

40 L'articolo 42a, paragrafi 1 e 2, della legge sugli organi giurisdizionali ordinari del 27 luglio 2001, come modificata dalla legge del 20 dicembre 2019, prevede, in particolare, a carico di detti organi giurisdizionali, determinati divieti di mettere in discussione la legittimità degli organi giurisdizionali o di valutare la legittimità della nomina di un giudice o del suo potere di esercitare compiti in materia di amministrazione della giustizia. L'articolo 107, paragrafo 1, punto 3, della medesima legge, configura come illecito disciplinare, in particolare, qualsiasi atto dei giudici degli organi giurisdizionali ordinari che metta in discussione l'efficacia della nomina di un giudice.

41 V., in tal senso, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 132.

42 V., in tal senso, sentenza Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici), punto 132.

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Krajowa Rada Sądownictwa (Mantenimento in servizio di un giudice) (C-718/21, EU:C:2023:1015)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 267 TFUE – Nozione di "giurisdizione" – Criteri – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche) del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) – Rinvio pregiudiziale promosso da un collegio giudicante non avente la qualità di giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge – Irricevibilità»

Con lettera del 30 dicembre 2020, L.G., giudice presso il Sąd Okręgowy w K. (Tribunale regionale di K., Polonia), ha informato la Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia; in prosieguo: la «KRS») della sua volontà di continuare ad esercitare le proprie funzioni al di là dell'età normale per il pensionamento. Poiché la KRS ha pronunciato un non luogo a statuire su tale domanda, a causa della scadenza del termine di decadenza previsto per presentare quest'ultima, L.G. ha proposto ricorso dinanzi all'organo remittente. Nutrendo dubbi quanto alla conformità con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di una normativa nazionale che, da un lato, subordina all'autorizzazione della KRS l'effetto di una siffatta dichiarazione di un giudice e, dall'altro, prevede, per tale dichiarazione, un termine di decadenza assoluto, tale organo ha adito la Corte in via pregiudiziale.

Nel caso di specie, l'organo remittente è costituito da tre giudici dell'Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche; in prosieguo: la «Sezione di controllo straordinario»), istituita in seno al Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) nell'ambito delle recenti riforme del sistema giudiziario polacco [43]. Tali tre giudici sono stati nominati in seno a tale sezione sulla base della delibera n. 331/2018, adottata il 28 agosto 2018 dalla KRS (in prosieguo: la «delibera n. 331/2018»).

Orbene, da un lato, tale delibera è stata annullata con sentenza pronunciata il 21 settembre 2021 dal Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa, Polonia) [44]. Dall'altro lato, nella sentenza dell'8 novembre 2021, Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia [45] (in prosieguo: la «sentenza Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia»), la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») ha concluso per una violazione del requisito relativo a un «tribunale costituito per legge» enunciato all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [46], a causa del processo che, sulla base della delibera n. 331/2018, ha portato alla nomina dei membri di due collegi giudicanti a tre giudici della sezione di controllo straordinario.

Nella sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara la domanda di pronuncia pregiudiziale irricevibile in quanto l'organo remittente non costituisce una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

---

43 Tale sezione, nonché un'altra nuova sezione della Corte suprema, l'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare), sono state istituite in forza dell'ustawa o Sądzie Najwyższym (legge sulla Corte suprema), dell'8 dicembre 2017, entrata in vigore il 3 aprile 2018.

44 Tale sentenza è stata pronunciata a seguito della sentenza del 2 marzo 2021, A. B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), (C-824/18, EU:C:2021:153).

45 CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

46 Firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte ricorda che, per valutare se un organo del rinvio possegga le caratteristiche di una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, essa tiene conto di un insieme di elementi, quali, tra l'altro, l'origine legale dell'organo considerato, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, il fatto che il suo procedimento si svolga in contraddittorio, l'applicazione, da parte di detto organo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza. A tal riguardo, la Corte ha già rilevato che la Corte suprema, in quanto tale, soddisfa siffatti requisiti e ha precisato che, qualora una domanda di pronuncia pregiudiziale provenga da una giurisdizione nazionale, si deve presumere che quest'ultima soddisfi detti requisiti indipendentemente dalla sua composizione concreta. Infatti, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, non spetta alla Corte, alla luce della ripartizione delle funzioni tra essa e il giudice nazionale, verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata in conformità delle norme nazionali in materia di ordinamento giudiziario e di procedure giurisdizionali.

Tuttavia, tale presunzione può essere rovesciata nel caso in cui una decisione giudiziaria definitiva emessa da una giurisdizione di uno Stato membro o internazionale porti a ritenere che il giudice costituente il giudice del rinvio non abbia la qualità di giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [47].

A tal riguardo, la Corte rileva che la sentenza Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia della Corte EDU e la sentenza della Corte suprema amministrativa del 21 settembre 2021 hanno carattere definitivo e riguardano specificamente le circostanze in cui i giudici della Sezione di controllo straordinario sono stati nominati sulla base della delibera n. 331/2018.

Più precisamente, da un lato, nella sentenza Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia, la Corte EDU ha constatato, in sostanza, che le nomine dei membri che componevano i collegi giudicanti interessati della Sezione di controllo straordinario erano avvenute in manifesta violazione delle norme nazionali fondamentali che disciplinano la procedura di nomina dei giudici. Se è vero che, tra i sei giudici che compongono i collegi giudicanti della Sezione di controllo straordinario di cui trattasi nelle cause che hanno dato luogo a tale sentenza, uno solo di essi compone l'organo remittente, risulta tuttavia chiaramente dalla motivazione di detta sentenza che le valutazioni effettuate dalla Corte EDU valgono indifferentemente per tutti i giudici di tale sezione nominati in seno a quest'ultima in circostanze analoghe e, in particolare, sulla base della delibera n. 331/2018.

Dall'altro lato, nella sentenza del 21 settembre 2021, la Corte suprema amministrativa ha annullato la delibera n. 331/2018, basandosi segnatamente su constatazioni e valutazioni ampiamente coincidenti con quelle contenute nella sentenza Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia.

Alla luce delle constatazioni e delle valutazioni derivanti da queste due sentenze nonché dalla propria giurisprudenza, la Corte esamina se la presunzione del rispetto dei requisiti di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, debba essere ritenuta rovesciata nei confronti del giudice del rinvio.

A tal riguardo, la Corte sottolinea, in primo luogo, che i giudici che compongono l'organo remittente sono stati nominati in seno alla Sezione di controllo straordinario su proposta della KRS, ossia un

---

47 V. sentenza del 29 marzo 2022, ***Getin Noble Bank*** (C-132/20, EU:C:2022:235, punto 72).

organo di cui, a seguito di recenti modifiche legislative [48], 23 dei 25 membri sono stati designati dai poteri esecutivo e legislativo o sono membri di detti poteri. Certamente, la circostanza che un organo, come la KRS, coinvolto nel processo di designazione dei giudici, sia composto, in modo preponderante, da membri scelti dal potere legislativo non può, di per sé, indurre a dubitare della qualità di giudice precostituito per legge e dell'indipendenza dei giudici nominati al termine di tale processo. Tuttavia, diverso è il caso in cui tale circostanza, combinata ad altri elementi pertinenti e alle condizioni in cui tali scelte sono state effettuate, induca a generare siffatti dubbi. Orbene, le modifiche legislative riguardanti la KRS sono intervenute contemporaneamente all'adozione di una riforma sostanziale della Corte suprema, che includeva, in particolare, la creazione, in seno a tale giurisdizione, di due nuove sezioni nonché l'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici di detta giurisdizione. Tali modifiche sono quindi intervenute in un momento in cui molti posti di giudice della Corte suprema dichiarati vacanti o di nuova creazione sarebbero stati coperti a breve.

In secondo luogo, alla Sezione di controllo straordinario così creata dal nulla sono state attribuite competenze in materie particolarmente sensibili, quali il contenzioso elettorale e quello connesso allo svolgimento di referendum o i ricorsi straordinari che consentono di ottenere l'annullamento di decisioni definitive provenienti dalle giurisdizioni ordinarie o da altre sezioni della Corte suprema.

In terzo luogo, parallelamente alle modifiche legislative summenzionate, le norme in materia di ricorsi giurisdizionali esperibili contro le delibere della KRS che proponevano candidati alla nomina a posti di giudice della Corte suprema sono state sostanzialmente modificate, procedendo così a un annullamento dell'effettività di tali ricorsi. Su tale punto, la Corte ha altresì sottolineato che le restrizioni introdotte da queste ultime modifiche riguardavano soltanto i ricorsi proposti contro delibere della KRS relative a presentazioni di candidature a posti di giudice presso la Corte suprema, mentre le delibere della KRS relative a presentazioni di candidature a posti di giudice nelle altre giurisdizioni nazionali rimanevano soggette, dal canto loro, al regime di controllo giurisdizionale generale precedentemente in vigore [49].

In quarto luogo, la Corte ha già rilevato anche nella sentenza W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina) [50] che, quando è intervenuta la nomina, sulla base della delibera n. 331/2018, del membro della Sezione di controllo straordinario interessato dalla causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Corte suprema amministrativa, investita di un ricorso diretto all'annullamento di tale delibera, aveva disposto, il 27 settembre 2018, la sospensione dell'esecuzione di quest'ultima. Orbene, questa stessa circostanza si verifica per quanto riguarda la nomina dei tre membri che compongono l'organo remittente. Pertanto, il fatto che il presidente della Repubblica di Polonia abbia proceduto, con urgenza e senza attendere di venire a conoscenza della motivazione dell'ordinanza del 27 settembre 2018, alle nomine di cui trattasi sulla base della delibera n. 331/2018, peraltro sospesa da tale ordinanza, ha gravemente leso il principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto.

---

48 Articolo 9 bis dell'ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (legge sul Consiglio nazionale della magistratura), del 12 maggio 2011, come modificata dall'ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e di talune altre leggi), dell'8 dicembre 2017, entrata in vigore il 17 gennaio 2018, e dall'ustawa o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (legge recante modifica della legge sull'organizzazione delle giurisdizioni ordinarie e di talune altre leggi), del 20 luglio 2018, entrata in vigore il 27 luglio 2018.

49 Sentenza del 2 marzo 2021, ***A. B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, punti 157, 162 e 164).

50 Sentenza 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).

In quinto luogo, mentre la Corte suprema amministrativa era investita del ricorso di annullamento avverso la delibera n. 331/2018 e aveva sospeso il procedimento su tale controversia in attesa della sentenza della Corte nella causa A.B. e a. [51], il legislatore polacco ha adottato una legge che prevedeva, in particolare, l'esclusione di qualsiasi ricorso futuro contro le delibere della KRS che proponevano la nomina di giudici alla Corte suprema nonché un non luogo a statuire sui ricorsi di tale natura ancora pendenti [52]. Orbene, per quanto riguarda le modifiche così introdotte da tale legge, la Corte ha già dichiarato che, singolarmente quando sono intese congiuntamente ad un insieme di altri elementi contestuali, siffatte modifiche sono tali da suggerire che il potere legislativo polacco ha agito nell'intento specifico di impedire qualsiasi possibilità di esercitare un controllo giurisdizionale sulle delibere di cui trattasi [53].

In sesto e ultimo luogo, la Corte precisa che, se è vero che gli effetti della citata sentenza della Corte suprema amministrativa del 21 settembre 2021 non riguardano la validità e l'efficacia degli atti presidenziali di nomina ai posti di giudice interessati, resta il fatto che l'atto con il quale la KRS propone un candidato alla nomina a un posto di giudice presso la Corte suprema costituisce una *conditio sine qua non* affinché tale candidato possa essere nominato a tale posto dal presidente della Repubblica di Polonia.

In conclusione, la Corte dichiara che l'insieme degli elementi tanto sistemici quanto circostanziali, menzionati *supra*, che hanno caratterizzato la nomina, in seno alla Sezione di controllo straordinario, dei tre giudici che costituiscono l'organo remittente hanno come conseguenza che quest'ultimo non ha la qualità di giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta, cosicché tale collegio non costituisce una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Infatti, tali elementi sono tali da far sorgere legittimi dubbi, nei singoli, quanto all'impermeabilità degli interessati e del collegio giudicante che essi compongono nei confronti di elementi esterni, in particolare, di influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo nazionali, e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti. Detti elementi possono quindi condurre a una mancanza di apparenza di indipendenza o di imparzialità di detti giudici e di tale organo, tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto.

---

51 Sentenza del 2 marzo 2021, ***A. B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*** (C-824/18, EU:C:2021:153).

52 Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (legge recante modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e della legge sull'organizzazione del contenzioso amministrativo), del 26 aprile 2019, entrata in vigore il 23 maggio 2019.

53 Sentenza del 2 marzo 2021, ***A. B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*** (C-824/18, EU:C:2021:153, punti 137 e 138).

2. Principi della legalità e della proporzionalità dei delitti e delle pene

Sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)

«Rinvio pregiudiziale – Decisione 2006/928/CE – Meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 15, paragrafo 1 – Articolo 47 – Articolo 49, paragrafo 3 – Cariche pubbliche elettive – Conflitto di interessi – Normativa nazionale che prevede il divieto di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo di tempo prestabilito – Sanzione complementare alla cessazione del mandato – Principio di proporzionalità»

Nel 2016 il ricorrente nel procedimento principale è stato eletto sindaco del comune di MN (Romania). In un rapporto stilato nel 2019, l'Agenția Națională de Integritate (ANI) (Agenzia nazionale per l'integrità, Romania) ha constatato che quest'ultimo non aveva rispettato le norme che disciplinano i conflitti di interessi in materia amministrativa. Nel caso in cui tale rapporto divenisse definitivo, il mandato del ricorrente nel procedimento principale cesserebbe di pieno diritto e gli verrebbe inflitto un divieto supplementare di ricoprire cariche pubbliche elettive per un periodo di tre anni.

Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso diretto all'annullamento di tale rapporto, facendo valere che il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale in forza della quale un simile divieto viene inflitto, automaticamente e senza possibilità di modulazione in ragione della gravità della violazione commessa, a una persona che si ritiene abbia agito in situazione di conflitto di interessi [54]. Investito di tale ricorso, il giudice del rinvio ha deciso di porre alla Corte alcune questioni in merito alla conformità del suddetto divieto con il principio di proporzionalità della pena [55], il diritto di lavorare [56] nonché il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale [57], garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che l'articolo 49, paragrafo 3, della Carta non si applica a una normativa nazionale che prevede, al termine di un procedimento amministrativo, una misura di divieto di ricoprire qualsiasi carica pubblica elettiva per un periodo prestabilito di tre anni nei confronti una persona riguardo alla quale sia stata constatata l'esistenza di un conflitto di interessi nell'esercizio di tale funzione, nel caso in cui detta misura non abbia natura penale.

---

54 Articolo 25 della Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (legge n. 176/2010 relativa all'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici, recante modifica ed integrazione della legge n. 144/2007 relativa alla creazione, all'organizzazione e al funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'integrità, nonché recante modifica ed integrazione di altri atti normativi), del 1º settembre 2010. Tale legge attua il secondo parametro di riferimento di cui all'allegato della decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (GU 2006, L 354, pag. 56).

55 Articolo 49, paragrafo 3, della Carta.

56 Articolo 15, paragrafo 1, della Carta.

57 Articolo 47 della Carta.

Al riguardo, ai fini della valutazione della natura penale di una sanzione vengono in rilievo tre criteri: la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, la natura stessa dell'illecito e il grado di severità della sanzione.

Anzitutto, per quanto riguarda il primo criterio, né la cessazione di pieno diritto del mandato in caso di constatazione di un conflitto di interessi né il divieto di ricoprire qualsiasi carica pubblica elettiva sono considerati sanzioni penali. Inoltre, il secondo criterio impone di verificare se la misura di cui trattasi persegua, in particolare, una finalità repressiva. Orbene, la normativa di cui trattasi mira a garantire l'integrità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici nonché a prevenire la corruzione istituzionale. Infatti, la finalità di tale divieto, così come quella della decadenza di pieno diritto dal mandato, consiste nel preservare il buon funzionamento e la trasparenza dello Stato, ponendo fine in modo duraturo alle situazioni di conflitto di interessi. Pertanto, una tale misura persegue un obiettivo essenzialmente preventivo e non repressivo. Per quanto concerne il terzo criterio, tale misura di divieto non consiste nell'imporre una pena detentiva o nell'infliggere un'ammenda, bensì nel vietare l'esercizio futuro di attività determinate, nella specie, di ricoprire cariche pubbliche elettive, a un gruppo circoscritto di persone aventi uno status particolare. Esso ha inoltre una durata limitata e non ha ad oggetto il diritto di voto.

Orbene, nel caso in cui non abbia natura penale, detta misura non può essere valutata sotto il profilo dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta.

Ciò posto, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, nella misura in cui attua il diritto dell'Unione, deve, in ogni caso, essere conforme al principio di proporzionalità, in quanto principio generale del diritto dell'Unione.

A tal proposito, la Corte constata, in secondo luogo, che tale principio non osta a tale normativa a condizione che, alla luce di tutte le circostanze pertinenti, l'applicazione di quest'ultima conduca ad infliggere una sanzione adeguata alla gravità della violazione che essa reprime, tenuto conto dell'obiettivo di garantire l'integrità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici nonché di prevenire la corruzione istituzionale. Così non è quando, eccezionalmente, il comportamento illecito constatato non presenta, alla luce di detto obiettivo, elementi di gravità, mentre l'impatto di tale misura sulla situazione personale, professionale ed economica della persona interessata si rivela particolarmente grave.

L'imposizione automatica della sanzione di cui è causa consente quindi di far cessare in modo duraturo la situazione di conflitto di interessi rilevata, preservando il funzionamento dello Stato e degli organi elettivi interessati. Inoltre, il fatto di prevedere sia la cessazione di pieno diritto del mandato sia un divieto automatico di ricoprire qualsiasi carica pubblica elettiva per un periodo prestabilito sufficientemente lungo appare idoneo a dissuadere le persone che esercitano un mandato elettivo dal porsi in una situazione di questo tipo e a incentivarle a rispettare i loro obblighi in materia.

Inoltre, riguardo al carattere necessario del divieto in questione, il legislatore rumeno ha fissato la sua durata in tre anni in considerazione della gravità intrinseca, tanto per il funzionamento dello Stato quanto per la società, dei fatti costitutivi di una situazione di conflitto di interessi. Pertanto, tale divieto viene imposto in conseguenza dell'inadempimento che sia stato commesso da un titolare di cariche pubbliche elettive e che sia di gravità certa. A tale riguardo, occorre tener conto anche dell'ampiezza dei conflitti di interessi nonché del livello di corruzione osservati nel settore pubblico nazionale. Peraltro, detto divieto è limitato nel tempo, si applica solo a determinate categorie di persone che esercitano funzioni particolari e riguarda solo attività circoscritte, vale a dire le cariche pubbliche elettive, senza impedire l'esercizio di qualsiasi altra attività professionale.

Per quanto riguarda, infine, il carattere proporzionato della misura di cui trattasi, tenuto conto della gravità del pregiudizio all'interesse pubblico derivante dagli atti di corruzione e dai conflitti di interessi, anche quelli meno significativi, da parte degli eletti in un contesto nazionale di rischio

elevato di corruzione, un siffatto divieto non risulta, in linea di principio, sproporzionato rispetto all'illecito che esso mira a sanzionare. Ciò nondimeno, il fatto che la durata di tale divieto non sia provvista di alcuna possibilità di modulazione non consente di escludere che, in taluni casi eccezionali, detta sanzione possa risultare sproporzionata.

In terzo luogo, la Corte precisa che il diritto di esercitare un mandato elettivo ricevuto in esito a un processo elettorale democratico, come il mandato di sindaco, non rientra nell'articolo 15, paragrafo 1, della Carta.

Benché tale disposizione sia formulata in modo ampio, il suo ambito di applicazione non include il diritto di esercitare, per un periodo determinato, un simile mandato. L'articolo 15 della Carta si trova, infatti, sotto il titolo II della medesima, rubricato «Libertà», mentre le disposizioni specifiche relative al diritto di eleggibilità alle elezioni si trovano sotto un titolo separato, precisamente il titolo V, rubricato «Cittadinanza» [58]. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo conferma tale interpretazione [59].

In quarto e ultimo luogo, la Corte constata che l'articolo 47 della Carta non osta alla normativa nazionale in questione, a condizione che la persona interessata abbia effettivamente la possibilità di contestare la legittimità del rapporto che ha constatato l'esistenza di un conflitto di interessi e della sanzione inflitta sul fondamento di quest'ultimo, ivi inclusa la sua proporzionalità.

Il diritto a un ricorso effettivo implica in particolare che il titolare di tale diritto possa adire un giudice competente a garantire il rispetto dei diritti che gli sono attribuiti dal diritto dell'Unione e, a tal fine, ad esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti ai fini della decisione della controversia di cui è investito. Nel caso di specie, tale diritto presuppone che il giudice del rinvio possa sindacare la legittimità del rapporto di valutazione in cui si censura il ricorrente nel procedimento principale e, se del caso, annullare tale rapporto nonché le sanzioni inflitte sul fondamento di quest'ultimo.

Sentenza del 24 luglio 2023 (Grande Sezione), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606)

«Rinvio pregiudiziale – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Articolo 325, paragrafo 1, TFUE – Convenzione "TIF" – Articolo 2, paragrafo 1 – Obbligo di lottare con misure dissuasive ed effettive contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione – Obbligo di prevedere sanzioni penali – Imposta sul valore aggiunto (IVA) – Direttiva 2006/112/CE – Frode grave all'IVA – Termine di prescrizione della responsabilità penale – Sentenza di una Corte costituzionale che ha invalidato una disposizione nazionale che disciplina le cause di interruzione di tale termine – Rischio sistemico d'impunità – Tutela dei diritti fondamentali – Articolo 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio di legalità dei reati e delle pene – Requisiti di prevedibilità e di determinatezza della legge penale – Principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (lex mitior) – Principio di certezza del diritto – Standard nazionale di tutela dei diritti fondamentali – Obbligo per i giudici di uno Stato membro di disapplicare le sentenze della Corte costituzionale e/o dell'organo giurisdizionale supremo

---

58 Si vedano gli articoli 39 e 40 della Carta relativi al diritto di voto e di eleggibilità rispettivamente alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali.

59 V. Corte EDU, 8 novembre 2016, Savisaar c. Estonia, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.

di tale Stato membro in caso di non conformità al diritto dell'Unione – Responsabilità disciplinare dei giudici in caso di inosservanza di tali sentenze – Principio del primato del diritto dell'Unione»

Nel corso del 2010, C.I., C.O., K.A., L.N. e S.P. (in prosieguo: gli «interessati») hanno omesso di indicare nei loro documenti contabili le operazioni commerciali e i redditi relativi alla vendita, a beneficiari interni, di gasolio acquistato in regime di sospensione dall'accisa, arrecando così pregiudizio al bilancio dello Stato, in particolare per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise sul gasolio.

Con una sentenza pubblicata il 25 giugno 2018 la Curtea Constitutională (Corte costituzionale, Romania) ha dichiarato incostituzionale una disposizione nazionale che disciplina l'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale per violazione del principio di legalità dei reati e delle pene [60]. Questo stesso organo giurisdizionale ha poi precisato, in una sentenza pubblicata il 9 giugno 2022, che, tenuto conto dell'assenza di intervento del legislatore rumeno immediatamente dopo tale sentenza del 2018, il diritto positivo rumeno non prevedeva alcuna causa di interruzione di detto termine di prescrizione tra la data di pubblicazione di quest'ultima sentenza e quella dell'entrata in vigore, il 30 maggio 2022, della disposizione che sostituiva la disposizione invalidata [61].

Con una sentenza pronunciata il 30 giugno 2020, la Curtea de Apel Brașov (Corte d'appello di Brașov, Romania), giudice del rinvio, ha disposto la condanna degli interessati, o la conferma di quest'ultima, a pene detentive per reati di frode fiscale e di associazione per delinquere. Avverso tale sentenza gli interessati hanno proposto ricorsi straordinari di annullamento, per il motivo che erano stati condannati anche se il termine di prescrizione della loro responsabilità penale era già scaduto. Più in particolare, essi hanno sostenuto che il fatto che, durante il periodo summenzionato, il diritto positivo non prevedesse alcuna possibilità di interrompere i termini di prescrizione costituiva, di per sé, una legge penale più favorevole che doveva essere loro applicata conformemente al principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*). Essi hanno invocato in tale contesto una sentenza del 25 ottobre 2022 dell'Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), con la quale quest'ultima aveva dichiarato che una condanna definitiva può, in linea di principio, essere oggetto di un ricorso straordinario di annullamento fondato sugli effetti delle sentenze della Corte costituzionale in quanto legge penale più favorevole (*lex mitior*) [62].

Il giudice del rinvio constata che, se una simile interpretazione dovesse essere accolta, il termine di prescrizione sarebbe scaduto, nel caso di specie, prima che la decisione di condanna degli interessati fosse divenuta definitiva, il che comporterebbe l'archiviazione del procedimento penale e l'impossibilità di condannare questi ultimi.

---

60 Tale disposizione, vale a dire l'articolo 155, paragrafo 1, del codice penale rumeno, prevedeva l'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale mediante la realizzazione di «qualsiasi atto processuale». Secondo la Corte costituzionale detta disposizione era priva di prevedibilità e violava il principio di legalità dei reati e delle pene, tenuto conto del fatto che l'espressione «qualsiasi atto processuale» riguardava anche gli atti che non erano stati comunicati al sospettato o all'imputato, impedendogli così di venire a conoscenza della circostanza che aveva iniziato a decorrere un nuovo termine di prescrizione della sua responsabilità penale.

61 L'articolo 155, paragrafo 1, del codice penale è stato modificato nel senso che il termine di prescrizione della responsabilità penale è interrotto da qualsiasi atto processuale che debba essere comunicato al sospettato o all'imputato.

62 In tale sentenza del 25 ottobre 2022, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha precisato che, nel diritto rumeno, le norme relative all'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale rientrano nel diritto penale sostanziale e che, di conseguenza, esse sono soggette al principio di irretroattività della legge penale, fatto salvo il principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*).

Tale giudice si interroga sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di tale interpretazione, in quanto essa avrebbe l'effetto di esonerare gli interessati dalla loro responsabilità penale per reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre, esso sottolinea che potrebbe essere indotto, qualora risulti impossibile un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, a dover disapplicare le sentenze della Corte costituzionale e/o dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Orbene, il nuovo regime disciplinare consente di sanzionare i giudici che, in malafede o per negligenza grave, non abbiano tenuto conto delle sentenze di tali organi giurisdizionali.

Nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza avviato d'ufficio, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa gli obblighi che derivano per gli Stati membri, da un lato, dalle esigenze di lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione e, dall'altro, dall'imperativo del rispetto dei diritti fondamentali, quali tutelati nel diritto dell'Unione e nel diritto nazionale.

Giudizio della Corte

La Corte constata che né l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, né l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF [63] obbligano gli organi giurisdizionali di uno Stato membro a disapplicare le sentenze della Corte costituzionale che invalidano la disposizione legislativa nazionale che disciplina le cause di interruzione del termine di prescrizione in materia penale, anche se tali sentenze implicano che un numero considerevole di procedimenti penali, relativi in particolare a reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, saranno archiviati a causa della prescrizione della responsabilità penale.

Al riguardo, la Corte precisa anzitutto che, sebbene l'adozione delle norme che disciplinano la prescrizione della responsabilità penale per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione rientrasse, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, nella competenza degli Stati membri, questi ultimi sono tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Pertanto, essi devono lottare con misure dissuasive ed effettive contro la frode e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione nonché adottare le misure necessarie affinché i comportamenti che costituiscono una frode lesiva di tali interessi, comprese le frodi in materia di IVA, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive. A tale titolo, detti Stati devono assicurarsi che le norme sulla prescrizione previste dal diritto nazionale consentano una repressione effettiva dei reati legati a simili frodi.

Orbene, l'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale che invalidano la disposizione legislativa nazionale che disciplina le cause di interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale comporterebbe l'archiviazione del procedimento penale e l'impossibilità di condannare gli interessati. Tale applicazione potrebbe inoltre condurre alla cancellazione della responsabilità penale in un numero considerevole di altri procedimenti, comportando così un rischio sistemico di impunità per i reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Un simile rischio è incompatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE e dall'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF.

Poiché tali disposizioni hanno effetto diretto, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, spetta, in linea di principio, ai giudici nazionali dare piena efficacia agli obblighi derivanti da queste ultime, disapplicando all'occorrenza disposizioni interne che, nell'ambito di un procedimento relativo a frodi gravi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ostano all'applicazione di sanzioni effettive

---

63 La Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e allegata all'Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 (GU 1995, C 316, pag. 48; in prosieguo: la «Convenzione TIF»).

e dissuasive per combattere simili reati. Risulta quindi che, in linea di principio, tali organi giurisdizionali sono tenuti a disapplicare dette sentenze.

Ciò premesso, poiché i procedimenti penali relativi ai reati in materia di IVA costituiscono un'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), è ancora necessario verificare se l'obbligo di disapplicare simili sentenze entri in conflitto con la tutela dei diritti fondamentali e, nel caso di specie, di quelli sanciti, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, dall'articolo 49, paragrafo 1, della Carta [64]. Dal momento che le norme che disciplinano la prescrizione in materia penale non rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione, l'obbligo di disapplicare dette sentenze non è tale da ledere i diritti fondamentali quali garantiti dalla suddetta disposizione.

Tuttavia, quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, attua tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione. Dato che, nel diritto rumeno, le norme relative all'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità penale rientrano nel diritto penale sostanziale e, di conseguenza, sono soggette al principio di legalità dei reati e delle pene nonché al principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*), tali principi devono essere considerati standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali.

Al riguardo, la Corte ricorda, anzitutto, l'importanza, tanto nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali, che riveste il principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale. Tali requisiti costituiscono un'espressione particolare del principio della certezza del diritto, che è un elemento essenziale dello Stato di diritto, il quale è identificato all'articolo 2 TUE sia come valore fondante dell'Unione sia come valore comune agli Stati membri.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha applicato uno standard nazionale di tutela del principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti relativi alla prevedibilità e alla determinatezza della legge penale, che integra la tutela contro l'arbitrio in materia penale quale offerta dal diritto dell'Unione, in base al principio della certezza del diritto. Tenuto conto dell'importanza di tale tutela contro l'arbitrio, un simile standard può ostare all'obbligo incombente ai giudici nazionali in forza dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE di disapplicare disposizioni nazionali che disciplinano la prescrizione in materia penale.

In secondo luogo, la Corte dichiara che, in forza dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF, gli organi giurisdizionali di uno Stato membro sono, per contro, tenuti a disapplicare uno standard nazionale di tutela relativo al principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*) che consente di mettere in discussione, anche nell'ambito di ricorsi contro sentenze definitive, l'interruzione del termine di prescrizione della responsabilità

---

64 La disposizione in parola, che sancisce nel diritto dell'Unione il principio di legalità dei reati e delle pene e il principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*), è formulato come segue: «Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

penale nei procedimenti relativi a reati di frode grave che ledono gli interessi dell'Unione mediante atti processuali intervenuti prima della constatazione di invalidità della disposizione legislativa nazionale che disciplina le cause di interruzione del termine di prescrizione in materia penale.

Infatti, contrariamente allo standard nazionale di tutela relativo al principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti relativi alla prevedibilità e alla determinatezza della legge penale, che si limita a neutralizzare l'effetto interruttivo di atti processuali intervenuti nel periodo compreso tra il 25 giugno 2018, data della pubblicazione della sentenza che ha constatato l'invalidità della disposizione legislativa nazionale di cui trattasi, e il 30 maggio 2022, data dell'entrata in vigore della disposizione che sostituisce tale disposizione, lo standard nazionale di tutela relativo al principio dell'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (*lex mitior*) consentirebbe di neutralizzare l'effetto interruttivo di atti processuali verificatisi ancor prima del 25 giugno 2018. L'applicazione di un simile standard nazionale di protezione aggrava quindi il rischio sistemico di impunità per reati di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in violazione dei requisiti stabiliti all'articolo 325 TFUE e all'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF.

In simili circostanze, tenuto conto della necessaria ponderazione di quest'ultimo standard nazionale di tutela con le disposizioni dell'articolo 325 TFUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF, l'applicazione, da parte di un giudice nazionale, di detto standard è tale da compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

In ultimo luogo, la Corte constata che il principio del primato osta a una normativa o a una prassi nazionale in forza della quale gli organi giurisdizionali nazionali ordinari di uno Stato membro sono vincolati dalle decisioni della Corte costituzionale e da quelle dell'organo giurisdizionale supremo di tale Stato membro e non possono, per tale ragione, a rischio che sorga la responsabilità disciplinare dei giudici interessati, disapplicare d'ufficio la giurisprudenza risultante da tali decisioni, anche se essi ritengono, alla luce di una sentenza della Corte, che tale giurisprudenza sia contraria a disposizioni del diritto dell'Unione aventi effetto diretto. Infatti, il fatto che un organo giurisdizionale nazionale eserciti i compiti affidatigli dai Trattati e rispetti gli obblighi ad esso incombenti in forza di questi ultimi, attribuendo, conformemente al principio del primato del diritto dell'Unione, effetto a una disposizione di tale diritto come l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE o l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione TIF, e all'interpretazione che ne ha dato la Corte, non può, per definizione, essere considerato un illecito disciplinare in capo ai giudici che fanno parte di un simile organo giurisdizionale senza che detta disposizione e detto principio ne risultino ipso facto violati.

3. Principio del ne bis in idem

Sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio del ne bis in idem – Sanzione irrogata in relazione a pratiche commerciali sleali – Natura penale della sanzione – Sanzione penale irrogata in uno Stato membro dopo l'adozione di una sanzione relativa a pratiche commerciali sleali in un altro Stato membro ma divenuta definitiva prima di quest'ultima sanzione – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni apportate al principio del ne bis in idem – Condizioni – Coordinamento dei procedimenti e delle sanzioni»

Nell'agosto 2016 l'autorità italiana garante della concorrenza ha irrogato alla Volkswagen Group Italia SpA e alla Volkswagen Aktiengesellschaft (in prosieguo, rispettivamente: la «VWGI» e la «VWAG») una sanzione pecuniaria di EUR 5 milioni per aver posto in essere pratiche commerciali scorrette, ai sensi del codice del consumo. Le violazioni in questione consistevano, da un lato, nella commercializzazione in Italia, a partire dal 2009, di veicoli diesel dotati di sistemi diretti ad alterare la misurazione delle emissioni inquinanti e, dall'altro, nella diffusione di messaggi pubblicitari che evidenziavano la conformità di tali veicoli ai criteri previsti dalla normativa ambientale. La VWGI e la VWAG hanno proposto ricorso avverso la decisione dell'autorità italiana garante della concorrenza dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia).

Nel giugno 2018, prima che tale giudice avesse emesso la sua sentenza, la procura investita della causa in Germania ha irrogato alla VWAG una sanzione pecuniaria di EUR 1 miliardo, conformemente alla legge in materia di illeciti amministrativi. Tale sanzione pecuniaria riguardava, tra l'altro, la commercializzazione di veicoli diesel dotati di sistemi volti ad alterare la misurazione delle emissioni inquinanti e la diffusione di messaggi pubblicitari che evidenziavano la conformità di tali veicoli ai criteri previsti dalla normativa ambientale. La decisione di detta procura è divenuta definitiva il 13 giugno 2018, avendo la VWAG rinunciato al proprio diritto di proporre ricorso avverso tale decisione e avendo inoltre versato la sanzione pecuniaria ivi stabilita.

Nell'aprile 2019 il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso della VWGI e della VWAG con la motivazione, in particolare, che il principio del ne bis in idem non osterebbe al mantenimento della sanzione pecuniaria prevista dalla decisione dell'autorità italiana garante della concorrenza.

Il Consiglio di Stato (Italia), investito dell'appello proposto dalla VWGI e dalla VWAG avverso tale sentenza, ha deciso di interrogare la Corte sulle condizioni alle quali, in una situazione di cumulo di procedimenti sanzionatori in due Stati membri, condotti da autorità competenti in settori di attività distinti, possono essere apportate limitazioni al principio del ne bis in idem, sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [65].

Con la sua sentenza, la Corte precisa anzitutto che una sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla normativa nazionale, irrogata a una società dall'autorità nazionale competente in materia di tutela dei consumatori per pratiche commerciali sleali, benché sia qualificata come sanzione amministrativa dalla normativa nazionale, costituisce una sanzione penale, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, quando persegue una finalità repressiva e presenta un elevato grado di severità.

---

65 Ai sensi di tale disposizione, «[n]essuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

La Corte afferma poi che il principio del ne bis in idem sancito dalla medesima disposizione osta a una normativa nazionale che consente il mantenimento di una sanzione pecuniaria di natura penale irrogata a una persona giuridica per siffatte pratiche commerciali sleali nel caso in cui tale persona abbia riportato una condanna penale per gli stessi fatti in un altro Stato membro, anche se detta condanna è successiva alla data della decisione che irroga tale sanzione pecuniaria ma è divenuta definitiva prima che la sentenza sul ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione sia passata in giudicato.

Infine, la Corte dichiara che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta [66] autorizza la limitazione dell'applicazione del principio del ne bis in idem, sancito dall'articolo 50 della Carta, in modo da consentire un cumulo di procedimenti o di sanzioni per gli stessi fatti, purché le condizioni previste dalla prima di tali disposizioni, come precisate dalla giurisprudenza, siano soddisfatte. Occorre quindi, in primo luogo, che tale cumulo non rappresenti un onere eccessivo per l'interessato, in secondo luogo, che esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e omissioni possano essere oggetto di cumulo e, in terzo luogo, che i procedimenti di cui trattasi siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la valutazione della natura penale dei procedimenti e delle sanzioni, la Corte ricorda che il principio del ne bis in idem, quale sancito all'articolo 50 della Carta, vieta il cumulo sia di procedimenti sia di sanzioni aventi natura penale ai sensi di tale articolo per gli stessi fatti e nei confronti della stessa persona. Per effettuare una siffatta valutazione, la Corte si basa su tre criteri rilevanti tratti dalla giurisprudenza. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura medesima dell'illecito e il terzo nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere. Per quanto concerne, in particolare, il secondo criterio, la mera circostanza che una sanzione persegua anche una finalità preventiva non esclude la sua qualificazione come sanzione penale. Infatti, le sanzioni penali, per loro natura, sono volte sia alla repressione sia alla prevenzione di condotte illecite. Quanto al terzo criterio, la Corte ricorda che il grado di severità delle misure in questione è valutato in funzione della pena massima prevista dalle disposizioni pertinenti. Pertanto, una sanzione amministrativa pecuniaria che può raggiungere un importo di EUR 5 milioni presenta un grado di severità che può corroborare l'analisi secondo cui tale sanzione è di natura penale.

In secondo luogo, per valutare se la normativa italiana di cui trattasi sia conforme al principio del ne bis in idem, previsto all'articolo 50 della Carta, la Corte fornisce anzitutto precisazioni sulla condizione «bis». Pertanto, affinché si possa ritenere che una decisione giudiziaria abbia statuito in via definitiva sui fatti sottoposti ad un secondo procedimento, è necessario non solo che tale decisione sia divenuta definitiva, ma anche che essa sia stata pronunciata previa una valutazione nel merito della causa. Se è vero che l'applicazione del principio del ne bis in idem presuppone l'esistenza di una precedente decisione definitiva, da ciò non consegue necessariamente che le decisioni successive alle quali osta detto principio possano essere solo quelle adottate dopo tale precedente decisione definitiva. Infatti, tale principio esclude che, qualora esista una decisione definitiva, possa essere avviato o proseguito un procedimento penale per gli stessi fatti.

---

66 Secondo tale disposizione, «[e]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

Per quanto riguarda poi la condizione «idem», la Corte ricorda che, ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato, il criterio rilevante è quello dell'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che hanno condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato. Per contro, la qualificazione giuridica dei fatti nel diritto nazionale e l'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti, in quanto la tutela conferita dall'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro. Peraltro, non è sufficiente che i fatti siano analoghi, poiché il principio del ne bis in idem può trovare applicazione solo qualora i fatti oggetto dei due procedimenti o delle due sanzioni di cui trattasi siano identici, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare.

In terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda le condizioni alle quali possono essere giustificate limitazioni del principio del ne bis in idem sancito dalla Carta, la Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, una siffatta limitazione può essere giustificata nei limiti in cui è prevista dalla legge e rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta nonché il principio di proporzionalità. La possibilità di cumulare i procedimenti e le sanzioni rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta a condizione che le normative nazionali in questione non consentano di perseguire e di sanzionare i medesimi fatti a titolo dello stesso reato o al fine di perseguire lo stesso obiettivo, ma prevedano unicamente la possibilità di un cumulo dei procedimenti e delle sanzioni ai sensi di normative diverse. Il principio di proporzionalità richiede, dal canto suo, che il cumulo di procedimenti e di sanzioni previsto dalla normativa nazionale non superi i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva. A tal proposito, le autorità pubbliche possono legittimamente optare per risposte giuridiche complementari a fronte di determinati comportamenti nocivi per la società, purché tali risposte giuridiche combinate non rappresentino un onere eccessivo per l'interessato. Pertanto, il fatto che due procedimenti perseguano obiettivi di interesse generale distinti, che è legittimo tutelare cumulativamente, può essere preso in considerazione, nell'ambito dell'analisi della proporzionalità di un cumulo di procedimenti e di sanzioni, quale fattore diretto a giustificare tale cumulo, a condizione che tali procedimenti siano complementari e che l'onere supplementare rappresentato da detto cumulo possa così essere giustificato dai due obiettivi perseguiti. Quanto al carattere strettamente necessario del cumulo di procedimenti e di sanzioni, occorre valutare se esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire oggetto di un siffatto cumulo nonché il coordinamento tra le diverse autorità, se i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo e se la sanzione eventualmente irrogata in occasione del primo procedimento sul piano cronologico sia stata presa in considerazione al momento della valutazione della seconda sanzione, di modo che gli oneri derivanti, a carico degli interessati, da detto cumulo siano limitati a quanto strettamente necessario e che il complesso delle sanzioni irrogate corrisponda alla gravità degli illeciti commessi.

4. Protezione dei dati personali [67]

a. Autorizzazione di intercettazioni telefoniche nell'ambito di un procedimento penale

Sentenza del 16 febbraio 2023, HYA e a. (Motivazione delle autorizzazioni delle intercettazioni telefoniche) (C-349/21, EU:C:2023:102)

«Rinvio pregiudiziale – Settore delle telecomunicazioni – Trattamento dei dati personali e tutela della vita privata – Direttiva 2002/58 – Articolo 15, paragrafo 1 – Restrizione alla riservatezza delle comunicazioni elettroniche – Decisione giudiziaria che autorizza l'ascolto, la captazione e la memorizzazione delle conversazioni telefoniche di persone sospettate di aver commesso un reato doloso grave – Prassi in base alla quale la decisione è redatta secondo un modello di testo prestabilito e privo di motivazione specifica – Articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Obbligo di motivazione»

Nell'ambito di un procedimento penale, il presidente dello Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunale penale specializzato, Bulgaria) aveva accolto con varie decisioni talune richieste, provenienti dallo Spetsializirana prokuratura (pubblico ministero specializzato, Bulgaria), di autorizzazione ad impiegare tecniche investigative speciali al fine di intercettare e registrare le conversazioni telefoniche di diverse persone sospettate di aver commesso reati gravi. Per motivare le sue decisioni, il presidente aveva seguito la prassi giudiziaria nazionale in vigore consistente nell'utilizzare un modello prestabilito e privo di motivazione specifica che si limitava essenzialmente a indicare che i requisiti previsti dalla normativa nazionale relativa alle intercettazioni telefoniche, ivi menzionata, erano rispettati.

Successivamente, il pubblico ministero specializzato aveva accusato le persone interessate da tali intercettazioni di partecipare a un'organizzazione criminale. Il contenuto delle conversazioni registrate rivestiva un'importanza diretta per accertare la fondatezza degli atti di imputazione di dette persone.

Investito del merito della causa, il Tribunale penale specializzato, giudice del rinvio, ha spiegato che spetta ad esso, in via preliminare, controllare la validità del procedimento di autorizzazione delle intercettazioni telefoniche. Nutrendo segnatamente dubbi quanto alla conformità della prassi giudiziaria summenzionata con il diritto dell'Unione, detto giudice ha deciso di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

Giudizio della Corte

La Corte rileva che la prassi nazionale in questione si inserisce nell'ambito delle misure legislative adottate dalla Bulgaria a titolo della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» [68], le quali prevedono la possibilità di adottare decisioni giudiziarie motivate che hanno l'effetto di limitare il principio di riservatezza delle comunicazioni elettroniche e dei dati relativi al

---

67 Alla presente voce deve essere segnalata anche la sentenza del 5 giugno 2023 (Grande Sezione), ***Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*** (C-204/21, EU:C:2023:442). Essa è presentata alla voce I.1 «Stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva».

68 Articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37).

traffico, sancito in tale direttiva [69]. Tale prassi dovrebbe attuare l'obbligo di motivazione previsto dalle suddette misure legislative conformemente alle prescrizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [70] alla quale detta direttiva rinvia.

La Corte rileva altresì che dal regime giuridico di tale procedimento nazionale risulta che il giudice competente che rilascia l'autorizzazione per l'impiego di tecniche investigative speciali adotta la sua decisione sulla base di una richiesta motivata e circostanziata il cui contenuto, previsto dalla legge, deve consentirgli di verificare se siano soddisfatte le condizioni per la concessione di una siffatta autorizzazione.

In tale contesto, la Corte ritiene che, una volta che il giudice competente abbia esaminato i motivi di una siffatta richiesta circostanziata e al termine del suo esame abbia considerato giustificata tale richiesta, tale giudice, firmando un testo prestabilito secondo un modello che indica che i requisiti di legge sono rispettati, ha convalidato i motivi della richiesta, garantendo al contempo il rispetto dei requisiti di legge. Sarebbe infatti artificioso esigere che una siffatta autorizzazione contenga una motivazione specifica e dettagliata, laddove la domanda in relazione alla quale tale autorizzazione è concessa contiene già, in forza della normativa nazionale, una siffatta motivazione.

La Corte aggiunge tuttavia che, una volta che l'interessato sia stato informato dell'applicazione nei suoi confronti di tecniche investigative speciali, l'obbligo di motivazione derivante dalla Carta impone che tale persona sia in grado di comprendere i motivi per i quali l'utilizzo di dette tecniche è stato autorizzato, al fine di poter, eventualmente, contestare utilmente ed efficacemente tale autorizzazione. Tale esigenza si impone parimenti a ogni giudice che, in funzione delle sue attribuzioni, deve verificare, d'ufficio o su domanda della persona interessata, la legittimità dell'autorizzazione in parola.

Spetta dunque al giudice del rinvio verificare se, nell'ambito della prassi nazionale di cui trattasi, sia garantito il rispetto della Carta e della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» e se le persone interessate dalle intercettazioni, al pari del giudice incaricato di verificare la legittimità dell'autorizzazione all'utilizzo delle stesse, siano in grado di comprendere i motivi di detta autorizzazione.

A tal riguardo, la Corte precisa che, poiché l'autorizzazione è adottata sulla base di una richiesta motivata e circostanziata, si deve verificare, da un lato, che tali persone possano avere accesso non solo alla decisione di autorizzazione, ma anche alla richiesta.

Dall'altro lato, queste stesse persone devono poter comprendere agevolmente e senza ambiguità, attraverso una lettura incrociata della richiesta e della decisione di autorizzazione, le ragioni precise per le quali l'autorizzazione è stata concessa in considerazione degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano il singolo caso sotteso alla domanda, così come deve risultare imperativamente da una siffatta lettura incrociata la durata di validità dell'autorizzazione.

In particolare, quando la decisione di autorizzazione si limita a indicare la durata di validità dell'autorizzazione e a dichiarare che le disposizioni di legge, in essa citate, sono rispettate, è essenziale che la domanda menzioni tutte le informazioni necessarie affinché gli interessati siano in grado di comprendere che, sulla sola base di tali informazioni, il giudice che ha rilasciato l'autorizzazione, facendo propria la motivazione contenuta nella richiesta, è giunto alla conclusione

---

69 Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche».

70 Articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

che l’insieme dei requisiti di legge erano soddisfatti. Se una lettura incrociata della richiesta e della successiva autorizzazione non consente di comprendere, in modo agevole e univoco, i motivi di tale autorizzazione, si dovrebbe allora necessariamente constatare che l’obbligo di motivazione derivante dalla Carta non è stato rispettato.

b. Raccolta di dati biometrici e genetici nell'ambito di un procedimento penale

Sentenza del 26 gennaio 2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registrazione di dati biometrici e genetici da parte della polizia) (C-205/21, EU:C:2023:49)

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – Direttiva (UE) 2016/680 – Articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a c) – Principi relativi al trattamento dei dati personali – Limitazione delle finalità – Minimizzazione dei dati – Articolo 6, lettera a) – Chiara distinzione tra i dati personali delle diverse categorie di persone – Articolo 8 – Liceità del trattamento – Articolo 10 – Trasposizione – Trattamento di dati biometrici e di dati genetici – Nozione di "trattamento autorizzato dal diritto dello Stato membro" – Nozione di "strettamente necessario" – Potere discrezionale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7, 8, 47, 48 e 52 – Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – Presunzione d'innocenza – Limitazione – Reato doloso perseguibile d'ufficio – Persone formalmente accusate – Raccolta di dati fotografici e dattiloscopici, ai fini della loro registrazione, e prelievo di un campione biologico per l'elaborazione di un profilo del DNA – Procedimento di esecuzione coercitiva della raccolta – Sistematicità della raccolta»

Nell'ambito di un procedimento penale per frode fiscale avviato dalle autorità bulgare, V. S. è stata formalmente accusata di aver asseritamente partecipato a un'organizzazione criminale costituita a fini di lucro, al fine di commettere in maniera concordata delitti in territorio bulgaro. A seguito di tale messa in stato di accusa formale, la polizia bulgara ha invitato V. S. a sottoporsi alla raccolta dei suoi dati dattiloscopici e fotografici, ai fini della loro registrazione, e a un prelievo di campioni per l'elaborazione del suo profilo del DNA. V. S. si è opposta a tale raccolta.

Basandosi sulla normativa nazionale che prevede la «registrazione da parte della polizia» di persone formalmente accusate per un reato doloso perseguibile d'ufficio, le autorità di polizia hanno chiesto allo Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunale penale specializzato, Bulgaria) di autorizzare l'esecuzione coercitiva della raccolta dei dati genetici e biometrici di V. S. La richiesta della autorità di polizia era accompagnata solo da copie del provvedimento di messa in stato di accusa formale di V. S. e della sua dichiarazione di rifiuto della raccolta dei propri dati.

Tale giudice, nutrendo dubbi quanto alla compatibilità della normativa bulgara applicabile a tale «registrazione da parte della polizia» con la direttiva 2016/680 [71], letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), ha adito la Corte in via pregiudiziale.

Nella sua sentenza la Corte precisa anzitutto le condizioni alle quali il trattamento dei dati biometrici e genetici da parte delle autorità di polizia può essere ritenuto autorizzato dal diritto di uno Stato membro, ai sensi della direttiva 2016/680. Essa si pronuncia poi sull'attuazione del requisito, previsto in tale direttiva, relativo al trattamento di dati di una categoria di persone nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che siano implicate in un reato e sul rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nonché del principio della presunzione di innocenza, nel caso in cui la normativa nazionale consenta al giudice nazionale competente di autorizzare la raccolta coercitiva di tali dati, ritenuti «sensibili» dal legislatore dell'Unione. Essa affronta infine la questione della

---

71 Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89).

compatibilità della normativa nazionale che prevede la raccolta sistematica di tali dati con le disposizioni della direttiva 2016/680 che vertono sul loro trattamento, tenendo conto dei principi ivi applicabili.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte constata che la direttiva 2016/680, letta alla luce della Carta [72], deve essere interpretata nel senso che il trattamento dei dati biometrici e genetici da parte delle autorità di polizia per le loro attività di ricerca, a fini di lotta contro la criminalità e di tutela dell'ordine pubblico, è autorizzato dal diritto di uno Stato membro se esso contiene una base giuridica sufficientemente chiara e precisa per autorizzare detto trattamento. La circostanza che l'atto legislativo nazionale contenente una simile base giuridica faccia, inoltre, riferimento al regolamento generale sulla protezione dei dati [73], e non alla direttiva 2016/680, non è di per sé idonea a rimettere in discussione l'esistenza di una simile autorizzazione, purché dall'interpretazione di tutte le disposizioni applicabili del diritto nazionale risulti in modo sufficientemente chiaro, preciso e inequivocabile che il trattamento di dati biometrici e genetici in questione rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva, e non del RGPD.

In tale contesto, tenuto conto del fatto che la normativa nazionale pertinente si riferiva alle disposizioni del RGPD che disciplinano il trattamento di dati sensibili, pur riproducendo il contenuto delle disposizioni della direttiva 2016/680 riguardanti il trattamento degli stessi dati [74], la Corte rileva che tali disposizioni non sono equivalenti. Infatti, mentre un trattamento di dati sensibili da parte delle autorità competenti a fini, in particolare, di prevenzione e di accertamento dei reati di cui alla direttiva 2016/680 può essere autorizzato solo se strettamente necessario e deve essere soggetto a garanzie adeguate e previsto dal diritto dell'Unione o dal diritto di uno Stato membro, il RGPD enuncia un divieto di principio del trattamento di tali dati, corredato di un elenco di eccezioni. Sebbene il legislatore nazionale possa prevedere, nello stesso strumento legislativo, il trattamento di dati personali a fini rientranti nell'ambito della direttiva 2016/680 nonché ad altri fini rientranti nell'ambito del RGPD, esso è tenuto ad accertarsi che non vi sia ambiguità quanto all'applicabilità dell'uno o dell'altro di questi due atti dell'Unione alla raccolta dei dati sensibili.

Inoltre, per quanto riguarda un'eventuale non corretta trasposizione della direttiva 2016/680, invocata dal giudice del rinvio, la Corte sottolinea che tale direttiva non richiede che le disposizioni nazionali che autorizzano i trattamenti di dati rientranti nel suo campo di applicazione contengano un riferimento a tale direttiva. Esso precisa che, qualora il legislatore nazionale preveda il trattamento di dati biometrici e genetici da parte di autorità competenti che possono rientrare o nell'ambito di applicazione di tale direttiva, o in quello del RGPD, esso può, per ragioni di chiarezza e di precisione, riferirsi esplicitamente, da un lato, alle disposizioni di diritto nazionale che provvedono alla trasposizione di tale direttiva e, dall'altro, al RGPD, senza essere tenuto a menzionare detta direttiva. Tuttavia, in caso di un'apparente contraddizione tra le disposizioni nazionali che autorizzano il trattamento di dati in questione e quelle che sembrano escluderlo, il giudice nazionale deve dare a tali disposizioni un'interpretazione che salvaguarda l'effetto utile della direttiva 2016/680.

---

72 Articolo 10, lettera a), della direttiva 2016/680, letto alla luce dell'articolo 52 della Carta.

73 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1; in prosieguo: il «RGPD»).

74 Rispettivamente, l'articolo 9 del RGPD e l'articolo 10 della direttiva 2016/680.

La Corte dichiara poi che la direttiva 2016/680 [75] e la Carta [76] non ostano a una normativa nazionale che prevede che, in caso di rifiuto della persona formalmente accusata di un reato doloso perseguibile d'ufficio di cooperare spontaneamente alla raccolta dei dati biometrici e genetici che la riguardano, ai fini della loro registrazione, il giudice penale competente è tenuto ad autorizzare una misura di esecuzione coercitiva di tale raccolta, senza avere il potere di valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che l'interessato abbia commesso il reato di cui è formalmente accusato, purché il diritto nazionale garantisca successivamente il controllo giurisdizionale effettivo delle condizioni di tale messa in stato di accusa formale, da cui risulta l'autorizzazione a procedere a detta raccolta.

Al riguardo, la Corte ricorda che, in forza della direttiva 2016/680 [77], gli Stati membri devono provvedere affinché sia operata una chiara distinzione tra i dati delle diverse categorie di interessati, in modo che non sia loro imposta indistintamente un'ingerenza della medesima intensità nel loro diritto fondamentale alla protezione dei propri dati personali a prescindere dalla categoria a cui appartengono. Tuttavia, tale obbligo non è assoluto. Del resto, nei limiti in cui tale direttiva riguarda la categoria di persone nei cui confronti sussistono fondati motivi di credere che abbiano commesso un reato, la Corte precisa che l'esistenza di un numero sufficiente di elementi di prova della colpevolezza di una persona costituisce, in linea di principio, un fondato motivo di ritenere che quest'ultima abbia commesso il reato di cui trattasi. Pertanto la direttiva 2016/680 non osta a una normativa nazionale che prevede la raccolta coercitiva dei dati biometrici e genetici delle persone per le quali sussistono sufficienti elementi di prova del fatto che sono colpevoli di aver commesso un reato doloso perseguibile d'ufficio e che sono state formalmente accusate per tale motivo.

Per quanto riguarda il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, dal momento che il giudice nazionale competente, al fine di autorizzare una misura di esecuzione coercitiva della raccolta di dati sensibili di una persona formalmente accusata, non può controllare nel merito le condizioni della sua accusa formale, la Corte sottolinea, in particolare, che il fatto di sottrarre temporaneamente al controllo del giudice la valutazione delle prove sulle quali si basa l'accusa formale dell'interessato può rivelarsi giustificato durante la fase preliminare del procedimento penale. Infatti, un simile controllo, durante tale fase, potrebbe ostacolare lo svolgimento dell'indagine penale nel corso della quale tali dati sono raccolti e limitare eccessivamente la capacità degli inquirenti di chiarire altri reati sulla base di un confronto di tali dati con dati raccolti nel corso di altre indagini. Tale limitazione della tutela giurisdizionale effettiva non è quindi sproporzionata, allorché il diritto nazionale garantisce successivamente un controllo giurisdizionale effettivo.

Per quanto riguarda il rispetto del diritto alla presunzione di innocenza da parte di una decisione giudiziaria che autorizza la raccolta dei dati in questione, la Corte rileva da un lato che, poiché nel caso di specie tale raccolta è limitata alla categoria delle persone la cui responsabilità penale non è stata ancora dimostrata, la suddetta raccolta non può essere considerata tale da riflettere l'idea delle autorità che tali persone siano colpevoli. Dall'altro, la circostanza che il giudice che deve statuire sulla colpevolezza della persona interessata non possa valutare, in tale fase del procedimento penale, la sufficienza degli elementi di prova sui quali si basa l'accusa formale contro tale persona costituisce una garanzia del rispetto del suo diritto alla presunzione di innocenza.

---

75 Articolo 6, lettera a), della direttiva 2016/680.

76 Articoli 47 e 48 della Carta, che sanciscono rispettivamente il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e il principio della presunzione di innocenza.

77 Articolo 6 della direttiva 2016/680.

Infine, la Corte conclude nel senso che la direttiva 2016/680 [78] osta a una normativa nazionale che prevede la raccolta sistematica di dati biometrici e genetici di qualsiasi persona formalmente accusata di un reato doloso perseguibile d'ufficio, ai fini della loro registrazione, senza prevedere l'obbligo, per l'autorità competente, di verificare e di dimostrare, da un lato, che tale raccolta è strettamente necessaria per il raggiungimento dei concreti obiettivi perseguiti e, dall'altro, che tali obiettivi non possono essere raggiunti mediante misure che costituiscano un'ingerenza meno grave nei diritti e nelle libertà della persona interessata.

Al riguardo, la Corte sottolinea che la direttiva 2016/680 mira a garantire, tra l'altro, una maggiore protezione nei confronti dei trattamenti dei dati sensibili, tra cui figurano i dati biometrici e genetici, in quanto possono creare rischi significativi per le libertà e i diritti fondamentali. Il requisito secondo cui un trattamento del genere è autorizzato «solo se strettamente necessario», deve essere interpretato nel senso che esso definisce condizioni rafforzate di liceità del trattamento di tali dati sensibili [79]. Inoltre, la portata di tale requisito deve essere determinata anche alla luce dei principi relativi al trattamento dei dati, quali la limitazione delle finalità e la minimizzazione dei dati.

In tal contesto, una normativa nazionale che prevede la raccolta sistematica dei dati biometrici e genetici di qualsiasi persona formalmente accusata di un reato doloso perseguibile d'ufficio, ai fini della loro registrazione, è in linea di principio contraria a tale requisito. Infatti, essa può condurre, in modo indifferenziato e generalizzato, alla raccolta dei dati della maggior parte delle persone formalmente accusate, dal momento che la nozione di «reato doloso perseguibile d'ufficio» riveste un carattere particolarmente generale e può applicarsi a un gran numero di reati, indipendentemente dalla loro natura, dalla loro gravità, dalle circostanze particolari di tali reati, dal loro eventuale collegamento con altri procedimenti in corso, dai precedenti giudiziari o dal profilo individuale della persona interessata.

---

78 Articolo 10 della direttiva 2016/680, in combinato disposto con il suo articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a c), e il suo articolo 8, paragrafi 1 e 2.

79 Alla luce delle condizioni risultanti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere b) e c), e dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2016/680.

c. Riutilizzo nell'ambito di un procedimento amministrativo di dati personali messi a disposizione delle autorità nell'ambito di un procedimento penale

Sentenza del 7 settembre 2023, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631)

«Rinvio pregiudiziale – Telecomunicazioni – Trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche – Direttiva 2002/58/CE – Ambito di applicazione – Articolo 15, paragrafo 1 – Dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e messi a disposizione delle autorità competenti in procedimenti penali – Uso successivo di tali dati nel corso di un'indagine su una condotta illecita»

Il Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (Procura generale della Repubblica di Lituania; in prosieguo: la «Procura generale») ha avviato un'indagine amministrativa nei confronti del ricorrente nel procedimento principale, che esercitava le funzioni di procuratore presso una procura lituana, con la motivazione che esistevano indizi secondo i quali egli, nell'ambito di un'indagine da lui diretta, avrebbe illegittimamente fornito informazioni rilevanti ai fini di tale indagine all'indagato e al suo avvocato.

Nella sua relazione su tale indagine, la commissione della Procura generale ha constatato che il ricorrente nel procedimento principale aveva effettivamente tenuto una condotta illecita. Secondo detta relazione, tale condotta illecita era dimostrata dagli elementi raccolti durante l'indagine amministrativa. In particolare, le informazioni ottenute durante le operazioni di indagine penale e i dati raccolti nel corso di due istruttorie penali avrebbero confermato l'esistenza di comunicazioni telefoniche tra il ricorrente nel procedimento principale e l'avvocato dell'indagato nell'ambito dell'indagine nei confronti di quest'ultimo che era diretta dal ricorrente nel procedimento principale. Sulla base della medesima relazione, la Procura generale ha adottato due decreti con i quali ha sanzionato il ricorrente nel procedimento principale e lo ha revocato dalle sue funzioni. Adito da quest'ultimo con un ricorso diretto all'annullamento di detti due decreti, il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania) ha respinto tale ricorso con la motivazione, in particolare, che le operazioni di indagine penale effettuate nel caso di specie erano legittime e che le informazioni raccolte conformemente alle disposizioni della legge sull'intelligence criminale [80] erano state utilizzate legalmente per valutare l'esistenza di un'eventuale condotta illecita del ricorrente nel procedimento principale.

Quest'ultimo ha adito in appello il Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania), giudice del rinvio nella presente causa, sostenendo che l'accesso da parte degli organi di indagine, nell'ambito di un'operazione di indagine penale, ai dati relativi al traffico e al contenuto stesso delle comunicazioni elettroniche costituiva una violazione dei diritti fondamentali di gravità tale per cui, tenuto conto delle disposizioni della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» [81] e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), detto accesso poteva essere concesso solo ai fini della lotta contro reati gravi. Orbene,

---

80 Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos Įstatymas (legge della Repubblica di Lituania sull'intelligence criminale), del 2 ottobre 2012 (Žin., 2012, n. 122-6093), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sull'intelligence criminale»).

81 Segnatamente l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37), quale modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11).

secondo il ricorrente nel procedimento principale, la legge sull'intelligence criminale [82] prevedrebbe che tali dati possano essere utilizzati per indagare non solo su reati gravi, ma anche su illeciti disciplinari o condotte illecite di natura corruttiva.

Secondo il giudice del rinvio, le questioni sollevate dal ricorrente nel procedimento principale vertono su due elementi, vale a dire, da un lato, l'accesso ai dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica a fini diversi dalla lotta contro i reati gravi e dalla prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica e, dall'altro, l'utilizzo di tali dati, una volta resi accessibili, per indagare su condotte illecite di natura corruttiva.

Dopo aver ricordato gli insegnamenti tratti dalla sentenza Privacy International [83] concernenti il campo di applicazione della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», e quelli tratti dalla sentenza Prokuratuur (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche) [84] per quanto riguarda la portata dell'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, il giudice del rinvio rileva che la Corte non si sarebbe ancora pronunciata sull'incidenza dell'uso successivo dei dati in questione sull'ingerenza nei diritti fondamentali. In tali circostanze, il giudice del rinvio si chiede se un siffatto uso successivo debba parimenti essere considerato come un'ingerenza nei diritti fondamentali sanciti dalla Carta [85] di gravità tale da poter essere giustificata solo dalla lotta alla criminalità grave e dalla prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica, il che escluderebbe la possibilità di utilizzare detti dati in indagini per condotta illecita di natura corruttiva.

Con la sua sentenza, la Corte precisa la portata della sua giurisprudenza derivante dalle sentenze La Quadrature du Net e a. [86] e Commissioner of An Garda Síochána e a. [87] dichiarando che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letto alla luce della Carta [88], osta a che dati personali relativi a comunicazioni elettroniche che sono stati conservati, in applicazione di una misura legislativa adottata ai sensi di tale disposizione, dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e che sono stati successivamente messi a disposizione, in applicazione della stessa misura, delle autorità competenti a fini di lotta contro la criminalità grave possano essere utilizzati nell'ambito di indagini per condotte illecite di natura corruttiva.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda le condizioni alle quali i dati relativi al traffico e i dati relativi all'ubicazione correlati a siffatte comunicazioni possono essere utilizzati in occasione di un procedimento amministrativo relativo a condotte illecite di natura corruttiva, la Corte ricorda innanzitutto che l'accesso ai dati suddetti può essere concesso, in applicazione di una misura adottata ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»,

---

82 Articolo 19, paragrafo 3, della legge sull'intelligence criminale.

83 Sentenza del 6 ottobre 2020, ***Privacy International*** (C-623/17, EU:C:2020:790, punto 39).

84 Sentenza del 2 marzo 2021, ***Prokuratuur (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche)*** (C-746/18, EU:C:2021:152, punti 33 e 35).

85 Articoli 7 e 8 della Carta.

86 Sentenza del 6 ottobre 2020, ***La Quadrature du Net e a.*** (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791).

87 Sentenza del 5 aprile 2022, ***Commissioner of An Garda Síochána e a.*** (C-140/20, EU:C:2022:258).

88 Articoli 7, 8, 11 e articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

soltanto se e in quanto tali dati siano stati conservati da detti fornitori in un modo conforme a detta disposizione. Inoltre, l'uso successivo di tali dati è possibile soltanto a condizione, da un lato, che la conservazione di detti dati da parte dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica sia avvenuta in modo conforme all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, e, dall'altro, che l'accesso ai dati stessi sia anch'esso stato concesso alle autorità competenti in modo conforme alla suddetta disposizione.

Per quanto riguarda gli obiettivi idonei a giustificare l'utilizzo, da parte delle autorità pubbliche, dei dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica in applicazione di una misura conforme all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letto alla luce della Carta, la Corte ricorda che tale disposizione consente agli Stati membri di introdurre eccezioni all'obbligo di principio di garantire la riservatezza dei dati personali, enunciato all'articolo 5, paragrafo 1, di detta direttiva, nonché ai corrispondenti obblighi, menzionati in particolare agli articoli 6 e 9 della medesima direttiva, qualora tale restrizione costituisca una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica per la salvaguardia della sicurezza nazionale, della difesa e della sicurezza pubblica, e la prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica. A tal fine, gli Stati membri possono, tra l'altro, adottare misure legislative che prevedano la conservazione dei dati per un periodo di tempo limitato, qualora ciò sia giustificato da uno dei suddetti motivi.

Orbene, la Corte precisa che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» non può giustificare il fatto che la deroga all'obbligo di principio di garantire la riservatezza delle comunicazioni elettroniche e dei dati a queste correlati e, in particolare, al divieto di memorizzare tali dati, previsto all'articolo 5 di tale direttiva, divenga la regola, salvo privare quest'ultima norma di gran parte della sua portata.

Quanto agli obiettivi idonei a giustificare una limitazione dei diritti e degli obblighi previsti, in particolare, agli articoli 5, 6 e 9 della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», la Corte ricorda che l'elenco degli obiettivi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, prima frase, di tale direttiva ha carattere tassativo, di modo che una misura legislativa adottata ai sensi di tale disposizione deve rispondere in modo effettivo e rigoroso a uno di questi obiettivi.

Per quanto attiene agli obiettivi d'interesse generale che possono giustificare una misura adottata ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», la Corte rammenta che, dalla propria giurisprudenza, segnatamente dalle sentenze La Quadrature du Net e a. e Commissioner of An Garda Síochána e a., si evince che, secondo il principio di proporzionalità, esiste una gerarchia tra tali obiettivi in funzione della loro rispettiva importanza e che l'importanza dell'obiettivo perseguito da una simile misura deve essere rapportata alla gravità dell'ingerenza che ne risulta. A questo proposito, l'importanza dell'obiettivo della salvaguardia della sicurezza nazionale supera quella degli altri obiettivi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», in particolare degli obiettivi di lotta alla criminalità in generale, anche grave, e di salvaguardia della sicurezza pubblica. Fatto salvo il rispetto degli altri requisiti previsti all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, l'obiettivo di salvaguardia della sicurezza nazionale è quindi idoneo a giustificare misure che comportino ingerenze nei diritti fondamentali più gravi di quelle che potrebbero giustificare tali altri obiettivi.

Per quanto riguarda, più precisamente, l'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, la Corte rileva che, conformemente al principio di proporzionalità, solo la lotta alle forme gravi di criminalità e la prevenzione di minacce gravi alla sicurezza pubblica sono idonee a giustificare ingerenze gravi nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, come quelle che comporta la conservazione dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione. Pertanto, solo le ingerenze in tali diritti fondamentali che non presentano un carattere grave possono

essere giustificate dall'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di reati in generale.

Da tale giurisprudenza risulta che la lotta alla criminalità grave e la prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica sono di importanza minore, nella gerarchia degli obiettivi di interesse generale, rispetto alla salvaguardia della sicurezza nazionale ma la loro importanza supera comunque quella della lotta contro i reati gravi in generale e della prevenzione delle minacce non gravi alla sicurezza pubblica. In tale contesto, la Corte ricorda che la possibilità per gli Stati membri di giustificare una limitazione dei diritti e degli obblighi previsti, segnatamente, agli articoli 5, 6 e 9 della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» deve essere valutata misurando la gravità dell'ingerenza che una restrizione siffatta comporta e verificando che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito da tale limitazione sia adeguata a detta gravità.

Inoltre, la Corte rammenta che l'accesso a dati relativi al traffico e a dati relativi all'ubicazione conservati da fornitori in applicazione di una misura adottata ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», che deve avvenire nel pieno rispetto delle condizioni risultanti dalla giurisprudenza che ha interpretato tale direttiva, può in linea di principio essere giustificato solo dall'obiettivo di interesse generale per il quale tale conservazione è stata imposta ai suddetti fornitori. La situazione è diversa solo se l'importanza dell'obiettivo perseguito dall'accesso supera quella dell'obiettivo che ha giustificato la conservazione.

Orbene, secondo la Corte, tali considerazioni si applicano *mutatis mutandis* a un uso successivo dei dati relativi al traffico e a dati relativi all'ubicazione conservati da fornitori di servizi di comunicazione elettronica in applicazione di una misura adottata ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» ai fini della lotta alla criminalità grave. In effetti, tali dati non possono, dopo essere stati conservati e messi a disposizione delle autorità competenti ai fini della lotta alla criminalità grave, essere trasmessi ad altre autorità e utilizzati al fine di realizzare obiettivi, ossia, nel caso di specie, la lotta a una condotta illecita di natura corruttiva, che sono di importanza minore, nella gerarchia degli obiettivi di interesse generale, rispetto a quello della lotta alla criminalità grave e della prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica. Infatti, autorizzare, in una situazione del genere, l'accesso ai dati conservati sarebbe contrario a tale gerarchia degli obiettivi di interesse generale precedentemente richiamata.

d. Trattamento dei dati personali sui social network online

Sentenza del 4 luglio 2023 (Grande Sezione), Meta Platforms e a. (Condizioni generali d'uso di un social network) (C-252/21, EU:C:2023:537)

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Social network online – Abuso di posizione dominante da parte dell'operatore di un tale social network – Abuso consistente nel trattamento di dati personali degli utenti di detto social network previsto dalle condizioni generali d'uso di quest'ultimo – Competenze di un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro a constatare la non conformità di detto trattamento a tale regolamento – Articolazione con le competenze delle autorità nazionali incaricate del controllo della protezione dei dati personali – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione – Articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere da a) a f), del regolamento 2016/679 – Liceità del trattamento – Articolo 9, paragrafi 1 e 2 – Trattamento di categorie particolari di dati personali – Articolo 4, punto 11 – Nozione di "consenso"»

La società Meta Platforms è proprietaria del social network online «Facebook», il quale è gratuito per gli utenti privati. Il modello economico di tale social network si basa sul finanziamento attraverso la pubblicità online, che viene effettuata su misura per i suoi singoli utenti. Il presupposto tecnico per questo tipo di pubblicità è la creazione automatizzata di profili dettagliati degli utenti del network e dei servizi online offerti a livello del gruppo Meta. Pertanto, per poter utilizzare detto social network, gli utenti devono, al momento della loro iscrizione, accettare le condizioni generali stabilite da Meta Platforms, che rinviano alle regole sull'uso dei dati e dei marcatori (cookies) adottate da tale società. In forza di queste ultime, oltre ai dati che tali utenti forniscono direttamente all'atto della loro iscrizione, Meta Platforms raccoglie anche i dati riferiti alle attività di detti utenti all'interno e all'esterno del social network e li mette in relazione con gli account Facebook degli utenti interessati. Per quanto riguarda i dati da ultimo menzionati, denominati anche «dati off Facebook», si tratta, da un lato, dei dati concernenti la consultazione di pagine Internet e di applicazioni di terzi e, dall'altro, dei dati riguardanti l'utilizzo di altri servizi online appartenenti al gruppo Meta (fra i quali Instagram e WhatsApp). Il quadro generale dei dati così raccolti consente di trarre conclusioni dettagliate sulle preferenze e sugli interessi dei medesimi utenti.

Con decisione del 6 febbraio 2019, il Bundeskartellamt (autorità federale garante della concorrenza, Germania) ha vietato a Meta Platforms, da un lato, di subordinare, nelle condizioni generali a quell'epoca vigenti [89], l'uso del social network Facebook da parte di utenti privati residenti in Germania al trattamento dei loro dati off Facebook e, dall'altro, di procedere, senza il loro consenso, al trattamento di tali dati. Inoltre, l'autorità federale garante della concorrenza le ha imposto di adeguare tali condizioni generali, in modo tale che da esse risulti in modo chiaro che detti dati non saranno raccolti, messi in relazione con gli account degli utenti Facebook e utilizzati senza il consenso degli utenti interessati. Infine, tale autorità ha sottolineato che un siffatto consenso non era valido quando costituiva una condizione per l'utilizzo del social network. Essa ha motivato la sua decisione con il fatto che il trattamento dei dati in questione, che non sarebbe conforme al RGPD [90],

---

89 Il 31 luglio 2019 Meta Platforms ha introdotto nuove condizioni generali, le quali indicano espressamente che l'utente, invece di pagare per l'uso dei prodotti Facebook, dichiara di acconsentire alle inserzioni pubblicitarie.

90 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1, e rettifiche in GU 2016, L 314, pag. 72, GU 2018, L 127, pag. 3 e GU 2021, L 74, pag. 35; in prosieguo: il «RGPD»).

costituirebbe uno sfruttamento abusivo della posizione dominante di Meta Platforms sul mercato dei social network online.

Meta Platforms ha presentato un ricorso dinanzi all'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, Germania). Nutrendo dubbi, da un lato, in ordine alla possibilità per le autorità garanti della concorrenza di controllare la conformità di un trattamento di dati personali ai requisiti stabiliti nel RGPD e, dall'altro, in ordine all'interpretazione e all'applicazione di talune disposizioni di detto regolamento, il Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, ha adito la Corte in via pregiudiziale.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulla competenza di un'autorità nazionale garante della concorrenza a constatare la non conformità di un trattamento di dati personali al RGPD, nonché sulla sua articolazione con le competenze delle autorità nazionali incaricate del controllo della protezione dei dati personali [91]. Inoltre, essa fornisce talune precisazioni sulla possibilità del trattamento, da parte di un operatore di un social network, di dati personali «sensibili» dei suoi utenti, sui presupposti di liceità del trattamento dei dati effettuato da un tale operatore nonché sulla validità del consenso, prestato ai fini di un simile trattamento da parte di detti utenti a un'impresa in posizione dominante sul mercato nazionale dei social network online.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la competenza di un'autorità garante della concorrenza a constatare la non conformità al RGPD di un trattamento di dati personali, la Corte considera che – fermo restando il rispetto del suo obbligo di leale cooperazione [92] con le autorità di controllo della protezione dei dati – una tale autorità può constatare, nell'ambito dell'esame di un abuso di posizione dominante da parte di un'impresa [93], che le condizioni generali d'uso fissate da tale impresa in materia di trattamento dei dati personali e la loro applicazione non sono conformi a detto regolamento, qualora tale constatazione sia necessaria per accertare l'esistenza di un tale abuso. Tuttavia, quando un'autorità garante della concorrenza rileva una violazione del RGPD nell'ambito della constatazione di un abuso di posizione dominante, essa non si sostituisce alle autorità di controllo.

Pertanto, alla luce del principio di leale cooperazione, laddove siano chiamate, nell'esercizio delle loro competenze, ad esaminare la conformità di un comportamento di un'impresa alle disposizioni del RGPD, le autorità garanti della concorrenza devono concertarsi e cooperare lealmente con le autorità nazionali di controllo interessate o con l'autorità di controllo capofila. Tutte queste autorità sono quindi tenute a conformarsi ai loro rispettivi poteri e competenze, così che gli obblighi derivanti dal RGPD nonché gli obiettivi di tale regolamento siano rispettati e il loro effetto utile sia preservato. Ne consegue che qualora, nell'ambito dell'esame diretto a constatare un abuso di posizione dominante da parte di un'impresa, un'autorità nazionale garante della concorrenza ritenga che sia necessario esaminare la conformità di un comportamento di tale impresa alle disposizioni del RGPD, detta autorità deve verificare se tale comportamento o un comportamento simile sia già stato oggetto di una decisione da parte dell'autorità nazionale di controllo competente o dell'autorità di controllo capofila o, ancora, della Corte. Se così fosse, l'autorità garante della concorrenza non potrebbe

---

91 Ai sensi degli articoli da 51 a 59 del RGPD.

92 Sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

93 Ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

discostarsene, pur restando libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del diritto della concorrenza.

Laddove nutra dubbi sulla portata della valutazione effettuata dall'autorità nazionale di controllo competente o dall'autorità di controllo capofila, laddove il comportamento di cui trattasi o un comportamento simile sia, al contempo, oggetto di esame da parte di tali autorità, o ancora laddove, in assenza di un'indagine di dette autorità, ritenga che un comportamento di un'impresa non sia conforme alle disposizioni del RGPD, l'autorità nazionale garante della concorrenza deve consultare tali autorità e chiederne la cooperazione, al fine di fugare i propri dubbi o di determinare se si debba attendere l'adozione di una decisione da parte dell'autorità di controllo interessata prima di iniziare la propria valutazione. In assenza di obiezioni o di risposta di queste ultime entro un termine ragionevole, l'autorità nazionale garante della concorrenza può proseguire la propria indagine.

In secondo luogo, per quanto riguarda il trattamento di categorie particolari di dati personali [94], la Corte considera che, nel caso in cui un utente di un social network online consulti siti Internet o applicazioni relative a una o più di tali categorie e, se del caso, vi inserisca dati iscrivendosi o effettuando ordini online, il trattamento di dati personali da parte dell'operatore di tale social network online [95] debba essere considerato un «trattamento di categorie particolari di dati personali», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD, qualora consenta di rivelare informazioni rientranti in una di tali categorie particolari, indipendentemente dal fatto che tali informazioni riguardino un utente di tale social network o qualsiasi altra persona fisica. Un trattamento di dati di questo tipo è in linea di principio vietato, fatte salve talune deroghe [96].

A quest'ultimo riguardo, la Corte precisa che un utente di un social network online, allorché consulta siti Internet oppure applicazioni correlati a una o più delle suddette categorie particolari di dati, non rende manifestamente pubblici [97] i dati relativi a tale consultazione, raccolti dall'operatore di detto social network online mediante cookie o simili tecnologie di registrazione. Inoltre, quando inserisce dati in tali siti Internet o applicazioni nonché quando attiva pulsanti di selezione integrati in questi ultimi, come i pulsanti «Mi piace» o «Condividi» o i pulsanti che consentono all'utente di identificarsi su tali siti o applicazioni utilizzando gli identificativi di connessione collegati al suo account di utente

---

94 Previste all'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD. Tale disposizione prevede che «[è] vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona».

95 Detto trattamento consiste nel raccogliere, tramite interfacce integrate, cookie o simili tecnologie di registrazione, i dati risultanti dalla consultazione di tali siti e di tali applicazioni nonché i dati inseriti dall'utente, nel mettere in relazione l'insieme di tali dati con l'account del social network di quest'ultimo e nell'utilizzare detti dati.

96 Previste all'articolo 9, paragrafo 2, del RGPD. Tale disposizione enuncia quanto segue: «[i]l paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi:

a) l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche, salvo nei casi in cui il diritto dell'Unione o degli Stati membri dispone che l'interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1;

(...)

e) il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato;

f) il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitino le loro funzioni giurisdizionali;

(...)».

97 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), del RGPD.

del social network, il suo numero di telefono o il suo indirizzo di posta elettronica, tale utente rende manifestamente pubblici i dati così inseriti o risultanti dall'attivazione di tali pulsanti soltanto se abbia esplicitamente espresso preliminarmente, se del caso sulla base di un'impostazione individuale di parametri effettuata con piena cognizione di causa, la sua scelta di rendere i dati che lo riguardano pubblicamente accessibili a un numero illimitato di persone.

In terzo luogo, riguardo più in generale ai presupposti di liceità di un trattamento di dati personali, la Corte ricorda che, in forza del RGPD, il trattamento di dati è lecito se, e nella misura in cui, l'interessato vi ha acconsentito per una o più finalità specifiche [98]. In mancanza di un siffatto consenso, o qualora tale consenso non sia stato espresso in modo libero, specifico, informato e inequivocabile, un trattamento di questo tipo è nondimeno giustificato qualora soddisfi uno dei requisiti di necessità [99], che devono essere interpretati in maniera restrittiva. Orbene, il trattamento di dati personali dei suoi utenti effettuato da un operatore di un social network online può essere considerato necessario all'esecuzione del contratto di cui tali utenti sono parti solo a condizione che tale trattamento sia oggettivamente indispensabile per realizzare una finalità facente parte integrante della prestazione contrattuale destinata a detti utenti, in modo tale che l'oggetto principale del contratto non potrebbe essere raggiunto in assenza di tale trattamento.

Inoltre, secondo la Corte, il trattamento di dati di cui è causa può essere considerato necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi solo a condizione che il suddetto operatore abbia indicato agli utenti presso i quali i dati sono stati raccolti un legittimo interesse perseguito dal loro trattamento, che tale trattamento sia effettuato entro i limiti di quanto strettamente necessario alla realizzazione di tale legittimo interesse e che dal contemperamento dei contrapposti interessi, alla luce di tutte le circostanze pertinenti, risulti che le libertà e i diritti fondamentali e gli interessi di tali utenti non prevalgono su detto legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi. Orbene, la Corte considera in particolare che, in mancanza di un loro consenso, gli interessi e i diritti fondamentali di detti utenti prevalgono sull'interesse dell'operatore di un social network online alla personalizzazione della pubblicità mediante la quale egli finanzia la propria attività.

Infine, la Corte precisa che il trattamento di dati di cui trattasi è giustificato allorché è effettivamente necessario per adempiere un obbligo legale al quale il titolare del trattamento è soggetto, in forza di una disposizione del diritto dell'Unione o del diritto dello Stato membro interessato, che tale base giuridica risponde ad un obiettivo di interesse pubblico ed è proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito e che tale trattamento è effettuato nei limiti dello stretto necessario.

In quarto e ultimo luogo, riguardo alla validità del consenso degli utenti interessati dal trattamento dei loro dati in forza del RGPD, la Corte ricorda che la circostanza che l'operatore di un social network online occupi una posizione dominante sul mercato dei social network online non osta, di per sé, a che gli utenti di tale social network possano validamente acconsentire al trattamento dei loro dati personali effettuato da tale operatore. Tuttavia, dato che una siffatta posizione può incidere sulla libertà di scelta di tali utenti e creare uno squilibrio manifesto tra questi ultimi e detto operatore, essa costituisce un elemento importante per determinare se il consenso sia stato effettivamente prestato

---

98 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del RGPD.

99 Menzionati all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettere da b) a f), del RGPD. In forza di dette disposizioni, il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui è, in particolare, necessario per l'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte [articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera b), del RGPD], per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento [articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del RGPD] o per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi [articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera f), del RGPD].

validamente e, in particolare, liberamente, circostanza che spetta al medesimo operatore dimostrare [100].

In particolare, gli utenti del social network in questione devono disporre della libertà di rifiutare individualmente, nell'ambito della procedura contrattuale, di prestare il loro consenso a operazioni particolari di trattamento di dati non necessarie all'esecuzione del contratto, senza essere per questo tenuti a rinunciare integralmente alla fruizione di detto social network online, il che implica che a detti utenti venga proposta, se del caso a fronte di un adeguato corrispettivo, un'alternativa equivalente non accompagnata da simili operazioni di trattamento di dati. Inoltre, deve essere possibile fornire un consenso distinto per il trattamento dei dati off Facebook.

e. Diritto di accesso ai dati personali

Sentenza del 26 ottobre 2023, FT (Copia della cartella medica) (C-307/22, EU:C:2023:811)

«Rinvio pregiudiziale – Trattamento dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articoli 12, 15 e 23 – Diritto di accesso dell'interessato ai suoi dati oggetto di trattamento – Diritto di ottenere gratuitamente una prima copia di tali dati – Trattamento di dati di un paziente da parte del suo medico – Cartella medica – Motivi della richiesta di accesso – Utilizzo dei dati al fine di far valere la responsabilità del professionista sanitario – Nozione di "copia"»

DW ha chiesto a FT, suo medico dentista, di consegnargli, a titolo gratuito, una prima copia della sua cartella medica. Egli ha formulato tale richiesta al fine di far valere la responsabilità di FT per errori asseritamente commessi da quest'ultima in occasione della prestazione, nei suoi confronti, di cure dentistiche.

FT, fondandosi sul diritto tedesco in forza del quale il paziente può ottenere una copia della sua cartella clinica a condizione di rimborsare al professionista sanitario le spese che ne derivano [101], si è rifiutata di fornire una siffatta copia a DW e di conseguenza quest'ultimo ha proposto un ricorso. Sia il giudice di primo grado sia quello d'appello hanno accolto la domanda di DW diretta ad ottenere, a titolo gratuito, una prima copia della sua cartella medica.

Il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), investito di un ricorso per cassazione («Revision») da FT, ha interpellato la Corte sull'interpretazione delle disposizioni del RGPD che riguardano le modalità di esercizio del diritto di accesso dell'interessato ai propri dati nonché le limitazioni della portata di tale diritto [102].

Con la sua sentenza, la Corte conclude, anzitutto, per la sussistenza dell'obbligo del titolare del trattamento di fornire, su richiesta dell'interessato, a titolo gratuito, una prima copia dei suoi dati

---

100 In forza dell'articolo 7, paragrafo 1, del RGPD.

101 Articolo 630g, paragrafo 2, seconda frase, del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco).

102 Più specificamente, sull'articolo 12, paragrafo 5, l'articolo 15, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 23, paragrafo 1, lettera i), del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1, e rettifiche in GU 2016, L 314, pag. 72, GU 2018, L 127, pag. 3 e GU 2021, L 74, pag. 35; in prosieguo: il «RGPD»).

personali per finalità diverse da quelle volte ad essere consapevole del trattamento di tali dati e a verificarne la liceità, espressamente menzionate nel preambolo del RGPD. Essa si pronuncia, poi, sui contorni della facoltà degli Stati membri di limitare, in nome degli interessi economici del titolare del trattamento, il diritto di ottenere una copia dei dati imponendo all'interessato il pagamento delle spese sostenute da detto titolare a tal fine. Essa esamina, infine, la necessità di fornire all'interessato, in taluni casi, una copia integrale dei dati della sua cartella medica.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la questione se la fornitura a titolo gratuito all'interessato di una prima copia dei suoi dati gravi sul titolare del trattamento anche ai fini del perseguimento di finalità diverse da quelle espressamente indicate nel preambolo del RGPD, la Corte ricorda che l'articolo 15, paragrafo 3, prima frase, di tale regolamento conferisce all'interessato il diritto di ottenere una riproduzione fedele dei suoi dati personali, intesi in senso ampio, che siano oggetto di operazioni qualificabili come «trattamento effettuato dal titolare di tale trattamento» [103]. Inoltre, dal combinato disposto delle disposizioni pertinenti del RGPD [104] risulta, da un lato, che l'interessato ha il diritto di ottenere una prima copia a titolo gratuito dei suoi dati personali oggetto di trattamento e, dall'altro, che il titolare del trattamento ha la facoltà, a determinate condizioni, di addebitare spese ragionevoli che tengano conto dei costi amministrativi, o di rifiutare di dar seguito a una richiesta se quest'ultima è manifestamente infondata o eccessiva.

Tuttavia, nessuna di tali disposizioni subordina la fornitura, a titolo gratuito, di una prima copia dei dati personali all'invocazione, da parte dell'interessato, di un motivo diretto a giustificare la sua richiesta. Pertanto, i motivi di richieste che figurano espressamente nel preambolo del RGPD [105] non possono limitare la portata di dette disposizioni. Quindi, il diritto di accedere ai dati relativi alla salute [106] non può essere limitato, mediante un diniego di accesso o l'imposizione del pagamento di un corrispettivo, a uno di tali motivi, il che vale anche per il diritto di ottenere una prima copia a titolo gratuito.

Inoltre, il principio della gratuità della prima copia dei dati nonché l'assenza di necessità di invocare un motivo specifico che giustifichi la richiesta di accesso contribuiscono necessariamente a facilitare l'esercizio, da parte dell'interessato, dei diritti conferitigli dal RGPD. Di conseguenza, data l'importanza che tale regolamento attribuisce al diritto di accedere ai dati personali per conseguire gli obiettivi da esso perseguiti, l'esercizio di tale diritto non può essere subordinato a condizioni che non siano state espressamente previste dal legislatore dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte dichiara che uno Stato membro non è legittimato ad adottare una normativa nazionale che, al fine di tutelare gli interessi economici del titolare del trattamento, ponga a carico dell'interessato le spese di una prima copia dei suoi dati personali.

È vero che, in forza del RGPD, il diritto dell'interessato di ottenere una prima copia a titolo gratuito dei suoi dati personali non è assoluto e, a determinate condizioni, la tutela dei diritti e delle libertà altrui

---

103 Sentenza del 4 maggio 2023, ***Österreichische Datenschutzbehörde e CRIF*** (C-487/21, EU:C:2023:369, punto 28).

104 Articolo 12, paragrafo 5, e articolo 15, paragrafi 1 e 3, del RGPD.

105 La prima frase del considerando 63 del RGPD prevede che «[u]n interessato dovrebbe avere il diritto di accedere ai dati personali raccolti che l[o] riguardano e di esercitare tale diritto facilmente e a intervalli ragionevoli, per essere consapevole del trattamento e verificarne la liceità».

106 Garantito all'articolo 15, paragrafo 1, del RGPD.

potrebbe giustificare una limitazione di tale diritto [107]. Tuttavia, nel caso di specie, nei limiti in cui la normativa nazionale abbia l'obiettivo di tutelare gli interessi economici dei professionisti sanitari prevenendo le richieste di copia inutili, siffatte considerazioni non possono rientrare in tali diritti e libertà altrui.

Infatti, tale normativa porta a scoraggiare non soltanto le richieste inutili, ma anche le richieste dirette ad ottenere per un motivo legittimo una prima copia, a titolo gratuito, dei dati personali trattati. Di conseguenza, essa viola necessariamente il principio della gratuità della prima copia e rimette in discussione, per tale motivo, l'effetto utile del diritto di accesso dell'interessato ai suoi dati, previsto dal RGPD, nonché, di conseguenza, la protezione ivi garantita.

Inoltre, la Corte sottolinea che gli interessi economici dei titolari del trattamento sono stati presi in considerazione in forza del RGPD che definisce le circostanze in cui il titolare del trattamento può chiedere il pagamento delle spese connesse alla fornitura di una copia dei dati personali.

In terzo e ultimo luogo, la Corte considera che, nei rapporti medico/paziente, il diritto di ottenere una copia dei dati personali implica la consegna, all'interessato, di una riproduzione fedele e intelligibile dell'insieme di tali dati. Tale diritto presuppone quello di ottenere la copia integrale dei documenti contenuti nella sua cartella medica qualora ciò sia necessario per consentire a tale interessato di verificare l'esattezza e la completezza dei suoi dati nonché per garantirne l'intelligibilità.

A tale riguardo, essa rileva che, per quanto riguarda i dati personali relativi alla salute, il RGPD specifica che il diritto di accesso degli interessati include «[i] dati relativi [alle loro] cartelle mediche contenenti informazioni quali diagnosi, risultati di esami, pareri di medici curanti o eventuali terapie o interventi praticati» [108]. È a causa della sensibilità di tali dati che il legislatore dell'Unione ha così sottolineato l'importanza che l'accesso delle persone fisiche ai loro dati contenuti nella loro cartella medica avvenga nel modo più completo e preciso possibile, ma anche intelligibile.

Orbene, per quanto riguarda risultati di esami, pareri di medici curanti e terapie o interventi praticati ad un paziente, che comprendono, in generale, numerosi dati tecnici, o addirittura immagini, la fornitura di una semplice sintesi o di una compilazione di tali dati da parte del medico, al fine di presentarli in forma sintetica, potrebbe creare il rischio che taluni dati pertinenti siano omessi o riprodotti in modo inesatto o, in ogni caso, che la verifica della loro esattezza e della loro completezza nonché la loro comprensione da parte del paziente ne siano rese più difficili.

f. Irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del RGPD

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949)

«Rinvio pregiudiziale – Protezione dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 4, punti 2 e 7 – Nozioni di "trattamento" e di "titolare del trattamento" – Sviluppo di un'applicazione informatica mobile – Articolo 26 – Contitolarità del trattamento – Articolo 83 – Irrogazione di sanzioni amministrative

---

107 In forza dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera i), del RGPD.

108 Considerando 63 del regolamento generale sulla protezione dei dati.

pecuniarie – Presupposti – Necessità del carattere doloso o colposo della violazione – Responsabilità del titolare del trattamento per il trattamento di dati personali effettuato dal responsabile del trattamento»

Nel 2020, al fine di gestire meglio la pandemia di COVID-19, le autorità lituane hanno deciso di organizzare l'acquisizione di un'applicazione informatica mobile. Tale applicazione doveva contribuire a un monitoraggio epidemiologico, consentendo di registrare e di seguire dati delle persone esposte al virus della COVID-19.

A tal fine, il nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Centro nazionale di sanità pubblica presso il Ministero della Sanità, Lituania; in prosieguo: il «CNSP»), incaricato di tale acquisizione, ha contattato la società UAB «IT sprendimai sėkmei» (in prosieguo: la «società ITSS»), chiedendole di procedere alla creazione di un'applicazione mobile di questo tipo. Successivamente, i dipendenti del CNSP hanno inviato a tale società messaggi di posta elettronica vertenti in particolare sulle questioni che dovevano comparire in tale applicazione.

Nel periodo tra aprile e maggio 2020, l'applicazione creata dalla società ITSS è stata messa a disposizione del pubblico. Di conseguenza, 3 802 persone ne hanno fatto uso e hanno fornito vari dati, richiesti da tale applicazione, che le riguardavano. Tuttavia, per mancanza di finanziamento, il CNSP non ha aggiudicato alla società ITSS nessun appalto pubblico diretto all'acquisizione ufficiale della sua applicazione mobile e ha messo fine alla procedura ad essa relativa.

Nel frattempo, l'autorità nazionale di controllo ha avviato un'inchiesta riguardante al trattamento dei dati personali risultante dall'uso di tale applicazione. Con decisione di tale autorità, adottata in esito all'inchiesta, sono state inflitte sanzioni amministrative pecuniarie tanto al CNSP quanto alla società ITSS considerata contitolare del trattamento.

Il CNSP ha contestato tale decisione dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (tribunale amministrativo regionale de Vilnius, Lituania). Nutrendo dubbi sull'interpretazione di varie disposizioni del RGPD [109], tale giudice ha adito la Corte in via pregiudiziale.

Nella sua sentenza la Corte, pronunciandosi in Grande Sezione, apporta precisazioni riguardo alle nozioni di «titolare del trattamento», di «contitolari del trattamento» e di «trattamento» [110], e si pronuncia sulla possibilità di infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria ad un titolare del trattamento [111] qualora la violazione delle disposizioni del RGPD sanzionata non sia stata commessa con dolo o colpa.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte rileva che può essere considerato titolare del trattamento un ente che ha incaricato un'impresa di sviluppare un'applicazione informatica mobile e che, in tale contesto, ha partecipato alla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento dei dati personali effettuato mediante tale applicazione [112]. Tale considerazione non può essere messa in discussione dal fatto che

---

109 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1; in prosieguo: il «RGPD»).

110 Definite, rispettivamente, all'articolo 4, punto 7, all'articolo 26, paragrafo 1, e all'articolo 4, punto 2, del RGPD.

111 In forza dell'articolo 83 del RGPD.

112 Ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.

detto ente non ha proceduto, esso stesso, a operazioni di trattamento di tali dati, non ha dato esplicitamente il proprio consenso alla realizzazione delle operazioni concrete di un siffatto trattamento o alla messa a disposizione del pubblico di detta applicazione mobile e non ha acquisito quella stessa applicazione mobile, salvo che, prima di tale messa a disposizione nei confronti del pubblico, il suddetto ente si sia espressamente opposto ad essa e al trattamento dei dati personali che ne è derivato.

In secondo luogo, la Corte osserva che la qualificazione di due enti come contitolari del trattamento non presuppone né l'esistenza di un accordo tra di essi sulla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento dei dati personali di cui trattasi né l'esistenza di un accordo che fissi le condizioni relative alla contitolarità del trattamento. È vero che, in forza del RGPD [113], i contitolari del trattamento devono, mediante accordo tra loro, definire in modo trasparente i loro rispettivi obblighi al fine di garantire il rispetto dei requisiti di tale regolamento. Tuttavia, l'esistenza di un siffatto accordo costituisce non una condizione previa affinché due o più entità siano qualificate come «contitolari del trattamento», bensì un obbligo che il RGPD impone ai contitolari del trattamento, una volta qualificati come tali, al fine di garantire il rispetto degli obblighi di cui al RGPD gravanti su di essi. Pertanto, tale qualificazione deriva dal solo fatto che molteplici enti hanno partecipato alla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento.

Quanto alla determinazione congiunta, da parte degli enti interessati, delle finalità e dei mezzi del trattamento, la Corte precisa che la loro partecipazione a tale determinazione può prendere forme diverse e risultare tanto dalla loro decisione comune quanto da loro decisioni convergenti. Orbene, in quest'ultimo caso, tali decisioni devono completarsi, cosicché ciascuna di esse abbia un effetto concreto sulla determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento.

In terzo luogo, la Corte indica che costituisce un trattamento l'uso di dati personali a fini di test informatici di un'applicazione mobile [114]. Tuttavia, diverso è il caso se tali dati siano stati resi anonimi in modo da impedire o da non consentire più l'identificazione dell'interessato o si tratti di dati fittizi che non si riferiscono a una persona fisica esistente.

Infatti, da un lato, la questione se dati personali sono utilizzati a fini di test informatici o ad altro fine è irrilevante riguardo alla qualificazione dell'operazione di «trattamento». D'altro lato, solo un trattamento che riguardi dati personali può essere qualificato come «trattamento» ai sensi del RGPD. Orbene, i dati fittizi o anonimi non sono dati personali.

In quarto e ultimo luogo, la Corte constata che, ai sensi dell'articolo 83 del RGPD, una sanzione amministrativa pecuniaria può essere irrogata ad un titolare del trattamento solo qualora sia accertato che questi ha commesso, con dolo o colpa, una violazione delle regole contenute in tale regolamento [115].

A tal riguardo, la Corte precisa che il legislatore dell'Unione non ha lasciato agli Stati membri un margine discrezionale per quanto riguarda le condizioni sostanziali che devono essere rispettate da un'autorità di controllo quando quest'ultima decide di infliggere ad un titolare del trattamento una sanzione amministrativa pecuniaria in forza di tale disposizione. Il fatto che il RGPD offra agli Stati membri la possibilità di stabilire eccezioni in relazione alle autorità pubbliche e agli organismi pubblici

---

113 Articolo 26, paragrafo 1, del RGPD, letto alla luce del suo considerando 79.

114 Ai sensi dell'articolo 4, punto 2, del RGPD.

115 Violazione trattata all'articolo 83, paragrafi da 4 a 6.

stabiliti nel loro territorio [116] e requisiti relativi alla procedura che le autorità di controllo devono seguire nell'irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria [117] non significa in alcun modo che tali Stati possano anche stabilire siffatte condizioni sostanziali.

Per quanto riguarda tali condizioni, la Corte rileva che tra gli elementi enumerati nel RGPD in base ai quali l'autorità di controllo infligge una sanzione amministrativa pecuniaria al titolare del trattamento compare «il carattere doloso o colposo della violazione» [118]. Invece, nessuno di tali elementi indica una qualsiasi possibilità che il titolare del trattamento sia considerato responsabile in assenza di un suo comportamento colpevole. Pertanto, solo le violazioni delle disposizioni del RGPD commesse dal titolare del trattamento con dolo o con colpa possono condurre all'irrogazione a quest'ultimo di una sanzione amministrativa pecuniaria in applicazione dell'articolo 83 di tale regolamento.

La Corte aggiunge che questa interpretazione è corroborata dall'impianto generale e dalla finalità del RGPD. In tale contesto, essa precisa che l'esistenza di un sistema sanzionatorio in forza del RGPD che, qualora le circostanze specifiche di ciascun caso lo giustifichino, consente di imporre una sanzione amministrativa pecuniaria crea, per i titolari del trattamento e per i responsabili del trattamento, un incentivo a conformarsi al regolamento in questione e che, grazie al loro effetto dissuasivo, le sanzioni amministrative pecuniarie contribuiscono a rafforzare la protezione delle persone interessate. Tuttavia, il legislatore dell'Unione non ha ritenuto necessario prevedere l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in assenza di colpa. Dal momento che il RGPD mira a un livello di protezione al contempo equivalente e omogeneo e che esso, a tal fine, deve essere applicato in modo coerente in tutta l'Unione, sarebbe contrario a detto scopo consentire agli Stati membri di prevedere un simile regime per l'imposizione di una sanzione pecuniaria.

Inoltre, la Corte conclude che una sanzione pecuniaria siffatta può essere inflitta a un titolare del trattamento in relazione a operazioni di trattamento di dati personali effettuate per suo conto da un responsabile del trattamento, salvo che, nell'ambito di tali operazioni, detto responsabile del trattamento abbia effettuato trattamenti per finalità che gli sono proprie o abbia trattato tali dati in modo incompatibile con il quadro o le modalità del trattamento quali erano stati determinati dal titolare del trattamento o in modo tale che non si può ragionevolmente ritenere che tale titolare abbia a ciò acconsentito. In tal caso il responsabile del trattamento deve essere considerato titolare di un trattamento del genere.

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950)

«Rinvio pregiudiziale – Protezione dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 4, punto 7 – Nozione di "titolare del trattamento" – Articolo 58, paragrafo 2 – Poteri correttivi delle autorità di controllo – Articolo 83 - Imposizione di sanzioni amministrative pecuniarie a una persona giuridica – Presupposti – Margine di manovra degli Stati membri – Requisito del carattere doloso o colposo della violazione»

---

116 Ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 7, del RGPD, il quale prevede che «(...) ogni Stato membro può prevedere norme che dispongano se e in quale misura possono essere inflitte sanzioni amministrative pecuniarie ad autorità pubbliche e organismi pubblici istituiti in tale Stato membro».

117 Ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 8, del RGPD, letto alla luce del suo considerando 129.

118 Articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del RGPD.

La Deutsche Wohnen SE (in prosieguo: la «DW») è una società immobiliare che detiene indirettamente, tramite partecipazioni in diverse società, numerose unità commerciali e abitative. Essa tratta, nell'ambito delle sue attività commerciali, i dati personali dei locatari di tali unità.

A seguito di due controlli effettuati nel 2017 e nel 2019, la Berliner Beauftragte für den Datenschutz (autorità di controllo di Berlino, Germania) ha constatato una serie di violazioni del RGPD [119] commesse dalla DW. Con decisione del 30 ottobre 2019, detta autorità di controllo le ha inflitto talune sanzioni pecuniarie amministrative a tale titolo.

La DW ha proposto ricorso avverso detta decisione dinanzi al Landgericht Berlin (Tribunale del Land di Berlino, Germania), il quale ha archiviato il procedimento. Tale tribunale ha rilevato che, in forza della legge tedesca [120], un illecito amministrativo potrebbe essere constatato solo nei confronti di una persona fisica e non nei confronti di una persona giuridica. Inoltre, nel caso di un coinvolgimento della responsabilità di una persona giuridica, a questa potrebbero essere imputati solo gli atti dei membri dei suoi organi o dei suoi rappresentanti. La Staatsanwaltschaft Berlin (procura di Berlino, Germania) ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino, Germania). In tale contesto, detto giudice ha adito la Corte in via pregiudiziale in merito all'interpretazione del RGPD [121].

Nella sua sentenza la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulle condizioni per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi del RGPD. In primo luogo, essa esamina la questione se gli Stati membri possano subordinare l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ad una persona giuridica alla condizione che la violazione di tale regolamento sia previamente imputata a una persona fisica identificata. In secondo luogo, essa si sofferma sulla questione se la violazione delle disposizioni del RGPD sanzionata debba essere commessa con dolo o colpa [122].

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda l'imposizione di una sanzione pecuniaria amministrativa in forza del RGPD a una persona giuridica, la Corte rileva, anzitutto, che i principi, i divieti e gli obblighi stabiliti dal RGPD si rivolgono, in particolare, ai «titolari del trattamento» la cui responsabilità si estende a qualsiasi trattamento di dati personali effettuato direttamente o che altri abbiano effettuato per loro conto. È tale responsabilità che, in caso di violazioni delle disposizioni del RGPD, costituisce il fondamento per l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria al titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 83 di tale regolamento. Tuttavia, il legislatore dell'Unione non ha operato, ai fini della determinazione di siffatta responsabilità, una distinzione tra persone fisiche e persone giuridiche; tale responsabilità è subordinata all'unica condizione che queste, da sole o insieme ad altri, determinino le finalità e gli strumenti del trattamento di dati personali [123]. Pertanto, in linea di principio, ogni persona che soddisfi la suindicata condizione è responsabile, in particolare, per qualsiasi violazione del RGPD,

---

119 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1; in prosieguo: il «RGPD»).

120 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (legge in materia di infrazioni amministrative), del 24 maggio 1968 (BGBl. I, pag. 481), nella versione di cui alla comunicazione del 19 febbraio 1987 (BGBl. I, pag. 602), quale adattata dalla legge del 19 giugno 2020 (BGBl. I, pag. 1350).

121 Articolo 58, paragrafo 2, e articolo 83 del RGPD.

122 Su tale aspetto, v. anche sentenza Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21), pronunciata lo stesso giorno.

123 Ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.

commessa dalla stessa o per suo conto. Ciò implica, da un lato, che le persone giuridiche sono responsabili non solo delle violazioni commesse dai loro rappresentanti, dirigenti o amministratori, ma anche da qualsiasi altra persona che agisca nell'ambito dell'attività commerciale di tali persone giuridiche e per loro conto. Dall'altro, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal RGPD in caso di siffatte violazioni devono poter essere inflitte direttamente alle persone giuridiche ove queste possano essere qualificate come titolari del trattamento.

Poi, la Corte osserva che nessuna disposizione del RGPD consente di ritenere che l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a una persona giuridica, in quanto titolare del trattamento, sia subordinata alla previa constatazione che tale violazione sia stata commessa da una persona fisica identificata. Inoltre, il legislatore dell'Unione non ha lasciato agli Stati membri un margine di discrezionalità al riguardo. Il fatto che il RGPD conceda a questi ultimi la facoltà di prevedere requisiti relativi alla procedura che le autorità di controllo devono seguire per infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria [124] non significa affatto che essi siano parimenti autorizzati a prevedere condizioni sostanziali supplementari rispetto a quelle stabilite dal RGPD.

In tale contesto, la Corte precisa che consentire agli Stati membri di richiedere unilateralmente e quale condizione necessaria per imporre una sanzione pecuniaria amministrativa, ai sensi dell'articolo 83 del RGPD, a un titolare del trattamento che sia una persona giuridica, che la violazione in questione sia previamente imputata o imputabile a una persona fisica identificata sarebbe contrario alla finalità del RGPD. Inoltre, un siffatto requisito supplementare rischierebbe, in definitiva, di indebolire l'efficacia e l'effetto dissuasivo delle sanzioni amministrative pecuniarie inflitte a persone giuridiche in quanto titolari del trattamento.

Infine, la Corte sottolinea che la nozione di «impresa», ai sensi degli articoli 101 e 102 TFUE [125], non incide sulla questione se e a quali condizioni una sanzione amministrativa pecuniaria possa essere inflitta in forza del RGPD a un titolare del trattamento che sia una persona giuridica ed assume rilievo solo in sede di determinazione dell'importo della sanzione.

Pertanto, la Corte conclude che il RGPD [126] osta a una normativa nazionale in forza della quale una sanzione amministrativa pecuniaria può essere inflitta a una persona giuridica, nella sua qualità di titolare del trattamento, per una violazione di detto regolamento [127] solo a condizione che tale violazione sia stata previamente imputata a una persona fisica identificata.

Per quanto riguarda la questione se gli Stati membri possano prevedere l'imposizione di una sanzione amministrativa pecuniaria anche qualora la violazione sanzionata non sia stata commessa con dolo o colpa, la Corte ricorda, anzitutto, che le condizioni sostanziali che un'autorità di controllo deve soddisfare nell'infliggere una simile sanzione a un titolare del trattamento ricadono esclusivamente nel diritto dell'Unione e che gli Stati membri non dispongono di alcun margine di manovra al riguardo.

Per quanto riguarda dette condizioni, la Corte osserva che tra gli elementi elencati nel RGPD in base ai quali l'autorità di controllo applica siffatta sanzione rientra «il carattere doloso o colposo della violazione» [128]. Per contro, nessuno di tali elementi menziona una qualsivoglia possibilità che la

---

124 Come risulta dall'articolo 58, paragrafo 4, e dall'articolo 83, paragrafo 8, del RGPD, letti alla luce del suo considerando 129.

125 Cui rinvia il considerando 150 del RGPD.

126 Articolo 58, paragrafo 2, lettera i), e articolo 83, paragrafi da 1 a 6, del RGPD.

127 Trattata all'articolo 83, paragrafi da 4 a 6, del RGPD.

128 Articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del RGPD.

responsabilità del titolare del trattamento sorga in assenza di un suo comportamento colpevole. Pertanto, solo le violazioni delle disposizioni del RGPD commesse dal titolare del trattamento con dolo o con colpa possono condurre all'irrogazione a quest'ultimo di una sanzione amministrativa pecuniaria in applicazione dell'articolo 83 di tale regolamento.

La Corte aggiunge che tale interpretazione è corroborata dall'economia e dalla finalità del RGPD. In tale contesto, essa precisa che l'esistenza di un sistema di sanzioni ai sensi del RGPD, che permette di infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria, quando le circostanze specifiche di ciascun caso lo giustificano, crea, per i titolari del trattamento e i responsabili del trattamento, un incentivo a conformarsi a tale regolamento e che, per il loro effetto dissuasivo, le sanzioni amministrative pecuniarie contribuiscono a rafforzare la protezione degli interessati. Tuttavia il legislatore dell'Unione non ha ritenuto necessario prevedere l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in assenza di colpa. Tenuto conto del fatto che il RGPD mira ad un livello di protezione nel contempo equivalente e omogeneo e che, a tal fine, deve essere applicato in modo coerente in tutta l'Unione, sarebbe contrario a tale finalità permettere agli Stati membri di prevedere un regime di tal genere di irrogazione di una sanzione pecuniaria.

Di conseguenza, la Corte dichiara che, in forza dell'articolo 83 del RGPD, una sanzione amministrativa pecuniaria può essere inflitta solo qualora venga accertato che il titolare del trattamento, che sia al contempo una persona giuridica e un'impresa, ha commesso, con dolo o colpa, una violazione delle norme contenute in tale regolamento.

II. Cittadinanza dell'Unione

1. Misure restrittive della libera circolazione dei cittadini dell'Unione

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Articoli 27 e 29 – Misure che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione per motivi di sanità pubblica – Misure di portata generale – Normativa nazionale che prevede il divieto di uscire dal territorio nazionale per effettuare viaggi non essenziali verso Stati membri classificati come zone ad alto rischio nel contesto della pandemia di COVID-19 nonché l'obbligo per i viaggiatori che entrano nel territorio nazionale in provenienza da uno di tali Stati membri di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena – Codice frontiere Schengen – Articolo 23 – Esercizio delle competenze di polizia in materia di sanità pubblica – Equivalenza con l'esercizio delle verifiche di frontiera – Articolo 25 – Possibilità di ripristinare controlli alle frontiere interne nel contesto della pandemia di COVID-19 – Controlli effettuati in uno Stato membro nell'ambito di misure di divieto di attraversamento delle frontiere per effettuare viaggi non essenziali in partenza da o a destinazione di Stati dello spazio Schengen classificati come zone ad alto rischio nel contesto della pandemia di COVID-19»

Nel contesto della pandemia di COVID-19, un decreto ministeriale belga ha vietato, nel luglio 2020, i viaggi non essenziali tra il Belgio e i paesi dell'Unione europea, i paesi della zona Schengen e il Regno Unito, qualora tali paesi fossero classificati come zone ad alto rischio («zone rosse») alla luce della loro situazione epidemiologica o del livello delle misure sanitarie restrittive adottate dalle loro autorità. La normativa belga prevedeva inoltre l'obbligo, per ogni viaggiatore che entrasse nel territorio nazionale a partire da uno di tali paesi, di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena.

Durante tale periodo, le autorità belghe hanno effettuato controlli per verificare il rispetto di dette misure.

Dal 12 al 15 luglio 2020 la Svezia compariva fra i paesi classificati come zone ad alto rischio. La Nordic Info, un'agenzia di viaggi specializzata nei viaggi da e verso la Scandinavia, per conformarsi alla normativa belga, ha annullato tutti i viaggi previsti in partenza dal Belgio verso la Svezia durante la stagione estiva.

Tale agenzia di viaggi ha poi proposto un ricorso dinanzi al Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese, Belgio), giudice del rinvio, per chiedere il risarcimento del danno che essa afferma di aver subito a causa degli illeciti asseritamente commessi dallo Stato belga nell'introduzione della normativa di cui trattasi.

Con il suo rinvio pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte, da un lato, se una siffatta normativa generale di uno Stato membro sia compatibile con le disposizioni della direttiva 2004/38 [129] che disciplinano le misure restrittive della libertà di circolazione adottate per motivi di sanità

[129] Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77 e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, nonché in GU 2014, L 305, pag. 116).

pubblica [130]. D'altro lato, il giudice in parola interroga la Corte sul punto se il divieto di attraversamento delle frontiere interne di detto Stato membro per effettuare viaggi non essenziali in partenza da o a destinazione di Stati dello spazio Schengen classificati come zone ad alto rischio sia compatibile con gli articoli del codice frontiere Schengen [131] relativi all'assenza di controlli di frontiera alle frontiere interne, al loro possibile ripristino temporaneo e all'esercizio di competenze di polizia [132].

Con la sua sentenza, la Corte risponde in senso affermativo a tali due questioni, precisando al contempo le condizioni nelle quali una siffatta normativa nazionale deve inserirsi.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda la legittimità, alla luce della direttiva 2004/38, di misure restrittive della libertà di circolazione adottate da uno Stato membro nel contesto di una pandemia come quella del COVID-19, la Corte afferma che la normativa nazionale che prevede siffatte misure deve rispettare il complesso delle condizioni e delle garanzie di cui agli articoli da 30 a 32 di tale direttiva, i diritti e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il principio del divieto di discriminazioni, nonché il principio di proporzionalità.

Al riguardo, la Corte precisa, in primo luogo, che, sebbene essi figurino in un capo della direttiva 2004/38 intitolato «Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», l'articolo 27, paragrafo 1, e l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 menzionano espressamente la «libertà di circolazione», cosicché comprendono le due componenti di tale libertà, vale a dire il diritto di ingresso e il diritto di uscita, e consentono quindi agli Stati membri di adottare provvedimenti che limitino entrambi detti diritti per motivi di sanità pubblica. Le misure restrittive della libera circolazione che uno Stato membro può adottare per motivi di sanità pubblica ai sensi delle menzionate disposizioni possono quindi consistere non solo in un divieto di lasciare il territorio di uno Stato membro per effettuare, come nel caso di specie, viaggi non essenziali, ma anche in un obbligo per i viaggiatori che entrano in tale territorio di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena.

In secondo luogo, nessuna di queste due disposizioni osta a che le misure restrittive in parola siano adottate sotto forma di atto di portata generale riguardante indistintamente chiunque rientri in una situazione contemplata da tale atto. Una siffatta interpretazione è corroborata dal fatto che le malattie che possono giustificare misure del genere – vale a dire malattie infettive o parassitarie contagiose come il COVID-19 – sono tali da incidere, a causa delle loro stesse caratteristiche, su intere popolazioni, indipendentemente dai comportamenti dei soggetti che le compongono.

In terzo luogo, la Corte sottolinea che, nonostante la loro formulazione, che è, a prima vista, concepita per decisioni individuali, il complesso delle condizioni e delle garanzie previste agli articoli da 30 a 32 della direttiva 2004/38 deve essere rispettato anche quando le misure restrittive sono adottate sotto forma di atti di portata generale. Quindi, in applicazione dell'articolo 30, paragrafi 1 e 2, della direttiva in parola, qualsiasi atto di portata generale che stabilisca misure restrittive della libera circolazione

---

130 Si tratta, in particolare, degli articoli 27 e 29 di detta direttiva.

131 Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017 (GU 2017, L 327, pag. 1).

132 Sono menzionati, più in particolare, gli articoli 22, 23 e 25 di detto codice.

per motivi di sanità pubblica deve essere portato a conoscenza del pubblico nell'ambito di una pubblicazione ufficiale dello Stato membro che lo adotta e attraverso una sufficiente diffusione mediatica ufficiale, cosicché il contenuto e gli effetti dell'atto in parola possano essere compresi, al pari dei motivi circostanziati e completi di sanità pubblica invocati a sostegno di detto atto. Peraltro, per rispettare le garanzie procedurali menzionate agli articoli 30, paragrafo 3 e 31 della menzionata direttiva, l'atto di portata generale deve poter essere contestato nell'ambito di un ricorso giurisdizionale e, se del caso, amministrativo, le cui modalità di esercizio devono essere comunicate al pubblico. Tali misure restrittive devono altresì rispettare il principio del divieto di discriminazione sancito dalla Carta.

In quarto e ultimo luogo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 31, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2004/38, qualsiasi misura restrittiva della libera circolazione stabilita per motivi di sanità pubblica deve essere proporzionata rispetto all'obiettivo di tutela della sanità pubblica perseguito, e la proporzionalità di una siffatta misura deve essere valutata tenendo conto anche del principio di precauzione. Il requisito del principio di proporzionalità impone concretamente di verificare, sotto un primo profilo, che misure come quelle di cui trattasi siano idonee a realizzare l'obiettivo di interesse generale perseguito, nella fattispecie la tutela della sanità pubblica, sotto un secondo profilo, che siano limitate allo stretto necessario, nel senso che tale obiettivo non deve ragionevolmente poter essere raggiunto in modo altrettanto efficace con altri mezzi meno lesivi dei diritti e delle libertà garantiti agli interessati, e, sotto un terzo profilo, che non siano sproporzionate rispetto a detto obiettivo, il che implica in particolare una ponderazione dell'importanza di quest'ultimo e della gravità dell'ingerenza in tali diritti e libertà.

Per quanto riguarda i controlli diretti a garantire il rispetto della normativa controversa, la Corte dichiara che siffatti controlli sono possibili all'interno del territorio nazionale soltanto a condizione che rientrino nell'esercizio di competenze di polizia, ai sensi dell'articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen. Nel caso in cui detti controlli siano effettuati direttamente alle frontiere interne, è necessario che lo Stato membro rispetti il complesso delle condizioni di cui agli articoli da 25 a 28 del codice in parola relativi al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, con la precisazione che la minaccia causata da una pandemia come quella del COVID-19 corrisponde a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, del medesimo codice.

Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen, la Corte ricorda che la disposizione in parola garantisce agli Stati membri il diritto di effettuare, all'interno del territorio nazionale, anche nelle zone di frontiera, controlli giustificati dall'esercizio di competenze di polizia purché tale esercizio non abbia un effetto equivalente a quello di una verifica di frontiera, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

A tal fine, l'articolo 23, lettera a), seconda frase, da i) a iv), di detto codice fornisce indici che consentono di guidare gli Stati membri nell'attuazione di siffatte competenze di polizia.

In proposito, per quanto riguarda, sotto un primo profilo, l'indice contenuto nell'articolo 23, lettera a), seconda frase, i), del codice in parola, gli obiettivi perseguiti dai controlli devono distinguersi da quelli perseguiti dalle verifiche di frontiera, vale a dire quelli volti ad accertare che le persone possano essere autorizzate a entrare nel territorio dello Stato membro o a lasciarlo e a evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera. La Corte afferma che tale ipotesi sembra ricorrere nel caso di specie, in quanto l'obiettivo principale dei controlli volti a garantire il rispetto della normativa belga in discussione era quello di limitare, con urgenza, la diffusione del COVID-19 nella popolazione belga.

Per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, l'indice di cui all'articolo 23, lettera a), seconda frase, ii), del codice frontiere Schengen, è sufficiente che tali controlli siano stati decisi e attuati alla luce di circostanze che dimostravano oggettivamente un rischio di pregiudizio grave e serio alla sanità pubblica, che può essere invocato da uno Stato membro ai sensi di detta disposizione, e sulla base delle conoscenze generali che le autorità avevano relativamente alle zone di ingresso e di uscita dal

territorio nazionale attraverso le quali un gran numero di viaggiatori destinatari del divieto in parola potevano transitare.

Per quanto riguarda, sotto un terzo profilo, gli indici di cui all'articolo 23, lettera a), seconda frase, iii) e iv), del codice frontiere Schengen, tutti i controlli di cui trattasi nel procedimento principale devono, da un lato, essere stati eseguiti in modo aleatorio e, pertanto, «a campione», e, dall'altro, essere stati ideati ed eseguiti in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne dell'Unione. A quest'ultimo riguardo, la Corte precisa che, nell'ambito di una pandemia come quella del COVID-19, gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità per quanto riguarda l'intensità, la frequenza e la selettività dei controlli.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui risultasse che i controlli di cui trattasi sono stati effettuati alle frontiere interne, il giudice del rinvio dovrà verificare se il Regno del Belgio abbia rispettato il complesso delle condizioni di cui agli articoli da 25 a 28 del codice frontiere Schengen per il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e/o la sicurezza interna. La Corte precisa al riguardo che una pandemia di una portata come quella del COVID-19 può essere qualificata come minaccia grave per l'ordine pubblico e/o per la sicurezza interna, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, di detto codice, nei limiti in cui essa è tale da ledere un interesse fondamentale della società, ossia quello consistente nel proteggere la vita dei cittadini, e in cui incide sulla sopravvivenza stessa di una parte della popolazione, in particolare le persone più vulnerabili.

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Chief Appeals Officer e a. (C-488/21, EU:C:2023:1013)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione europea – Articoli 21 e 45 TFUE – Diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Lavoratore che ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante conservando al contempo la propria cittadinanza originaria – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 3 – Aventi diritto – Articolo 2, punto 2, lettera d) – Familiare – Ascendenti diretti a carico di un lavoratore cittadino dell'Unione – Articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e d) – Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi – Conservazione dello status di persona a carico nello Stato membro ospitante – Articolo 14, paragrafo 2 – Mantenimento del diritto di soggiorno – Regolamento (UE) n. 492/2011 – Articolo 7, paragrafo 2 – Parità di trattamento – Vantaggi sociali – Prestazioni di assistenza sociale – Onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante»

GV, cittadina rumena, è madre di AC, la quale, parimenti cittadina rumena, risiede e lavora in Irlanda. Inoltre, AC è stata naturalizzata irlandese.

GV soggiorna dal 2017 in Irlanda con la figlia da cui è finanziariamente dipendente. Nel settembre 2017, a causa del deterioramento del suo stato di salute connesso all'artrite, GV ha chiesto la concessione dell'assegno di invalidità ai sensi di una legge sulla protezione sociale.

Come risulta dalla decisione di rinvio, tale assegno, che mira a proteggere contro la povertà, costituisce una prestazione di assistenza sociale finanziata dal bilancio generale, senza che l'interessato debba versare contributi di assicurazione sociale. Inoltre, il beneficio dell'assegno è subordinato a talune condizioni, legate in particolare all'età, alle risorse economiche e alla disabilità.

Peraltro, tale assegno di invalidità costituisce una «prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo», ai sensi del regolamento n. 883/2004 [133]. Infine, risulta che il diritto irlandese esclude il versamento di tale assegno ad una persona che non risiede abitualmente in Irlanda, come una persona che non gode di un diritto di soggiorno.

Nel febbraio 2018 la domanda di assegno di invalidità presentata da GV è stata respinta, per il motivo che ella non godeva di un diritto di soggiorno in Irlanda.

L'Appeals Officer (funzionario preposto ai ricorsi, Irlanda), incaricato di riesaminare il rigetto di tale domanda, nel luglio 2019, ha concluso che GV, in quanto ascendente diretto a carico di una cittadina dell'Unione che lavora in Irlanda, era titolare di un diritto di soggiorno, ma non aveva il diritto di beneficiare di una prestazione di assistenza sociale. Il Chief Appeals Officer (Capo dell'Ufficio ricorsi, Irlanda), investito di una domanda di revisione, ha confermato tale ragionamento, dato che, conformemente alla normativa nazionale che recepisce la direttiva 2004/38 [134], GV sarebbe divenuta, in caso di concessione dell'assegno, un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale nazionale e, pertanto, non avrebbe più goduto del diritto di soggiorno.

Con sentenza emessa nel luglio 2020, la High Court (Alta Corte, Irlanda) ha annullato la decisione adottata dal Capo dell'Ufficio ricorsi. Tale giudice ritiene in particolare che la citata normativa nazionale, nella parte in cui subordina il diritto di soggiorno di un familiare di un cittadino irlandese alla condizione che tale familiare non diventi un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato, sia incompatibile con la direttiva 2004/38, che disciplina il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Adito in appello avverso tale sentenza, il giudice del rinvio ha deciso di interpellare la Corte, in sostanza, sulla questione se il diritto dell'Unione osti alla normativa di uno Stato membro che consente alle autorità di tale Stato membro di negare la concessione di una prestazione di assistenza sociale ad un ascendente diretto che, al momento della presentazione della domanda relativa a tale prestazione, è a carico di un lavoratore cittadino dell'Unione, o anche di revocargli il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, per il motivo che la concessione di detta prestazione avrebbe come effetto che tale familiare non sarebbe più a carico del lavoratore cittadino dell'Unione e diverrebbe quindi un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale di detto Stato membro.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte dichiara che il principio della libera circolazione dei lavoratori [135], quale attuato dal regolamento n. 492/2011 [136], relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in combinato disposto con la direttiva 2004/38, osta a una siffatta normativa nazionale.

---

133 Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifiche in GU 2004, L 200, pag. 1, nonché GU 2007, L 204, pag. 30).

134 Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77).

135 Tale principio è enunciato all'articolo 45 TFUE.

136 Si tratta più in particolare dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU 2011, L 141, pag. 1).

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che la direttiva 2004/38, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, disciplina unicamente le condizioni di ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione negli Stati membri diversi da quello di cui ha la cittadinanza. Di conseguenza, detta direttiva non è volta a conferire, nel territorio di tale Stato membro, un diritto di soggiorno derivato ai familiari di tale cittadino. Nel caso di specie, dal momento della naturalizzazione di AC, tale direttiva non è più applicabile né al suo diritto di soggiorno in Irlanda, né al diritto di soggiorno derivato di cui potrebbero beneficiare i suoi familiari.

Ciò premesso, la Corte ha già dichiarato che la situazione di un cittadino di uno Stato membro, che ha esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando legalmente nel territorio di un altro Stato membro, non può essere assimilata ad una situazione puramente interna per il solo fatto che, durante tale soggiorno, ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante in aggiunta alla propria cittadinanza originaria. Pertanto, l'effetto utile dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dall'articolo 21 TFUE e, più precisamente, ai lavoratori dall'articolo 45 TFUE esige che a un familiare di un lavoratore cittadino dell'Unione il quale, dopo aver esercitato la propria libertà di circolazione soggiornando e lavorando nello Stato membro ospitante, abbia acquisito la cittadinanza di tale Stato membro, possa essere concesso un diritto di soggiorno derivato. Inoltre, le condizioni per la concessione del diritto di soggiorno derivato di cui beneficia tale familiare non dovrebbero essere più rigorose di quelle previste nella direttiva 2004/38 per il familiare di un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione stabilendosi in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, atteso che tale direttiva deve essere applicata per analogia a una situazione del genere. Infine, un lavoratore cittadino dell'Unione beneficia – anche quando, come nel caso di specie, ha acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante, in aggiunta alla propria cittadinanza originaria – del diritto alla parità di trattamento, in applicazione dell'articolo 45, paragrafo 2, TFUE, come attuato dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 [137].

In tale contesto, in primo luogo, la Corte precisa che dal combinato disposto di varie disposizioni della direttiva 2004/38 [138] risulta che gli ascendenti diretti di un lavoratore cittadino dell'Unione beneficiano di un diritto di soggiorno derivato superiore a tre mesi, quando sono «a carico» di tale lavoratore. Affinché il familiare interessato possa beneficiare di tale diritto, detta situazione di dipendenza deve sussistere, nel paese di provenienza di tale persona, nel momento in cui chiede di raggiungere il cittadino di cui è a carico. L'interessato potrà conservare tale diritto finché rimane a carico di tale lavoratore [139], e ciò fino a quando detto ascendente, che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante, possa vantare un diritto di soggiorno permanente [140].

In secondo luogo, per quanto riguarda il citato diritto alla parità di trattamento di cui gode un lavoratore cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, la Corte ricorda che la nozione di «vantaggi sociali» prevista da tale disposizione comprende tutti i vantaggi che, connessi o meno a un contratto di lavoro, sono generalmente riconosciuti ai lavoratori

---

137 A titolo di tale disposizione, un lavoratore cittadino di uno Stato membro gode, nel territorio degli altri Stati membri, «degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali».

138 Si tratta dell'articolo 2, punto 2, lettera d), e dell'articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e d), della direttiva 2004/38.

139 Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 2, lettera d), e con l'articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e d), della direttiva 2004/38.

140 Tale diritto di soggiorno permanente è disciplinato dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratore o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri risulta quindi tale da facilitare la loro mobilità all'interno dell'Unione. Tale nozione può includere prestazioni di assistenza sociale soggette, allo stesso tempo, alla disciplina specifica del regolamento n. 883/2004, quali l'assegno di invalidità. Inoltre, una prestazione di assistenza sociale, come l'assegno di invalidità concesso a un ascendente diretto, costituisce per il lavoratore migrante un «vantaggio sociale» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, poiché tale ascendente diretto è a carico di detto lavoratore, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera d), della direttiva 2004/38. Peraltro, tale ascendente diretto a carico, in quanto beneficiario indiretto della parità di trattamento concessa a detto lavoratore, può avvalersi di tale articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 al fine di ottenere detto assegno qualora, in forza del diritto nazionale, quest'ultimo sia concesso direttamente a siffatti ascendenti. In considerazione della tutela contro le discriminazioni di cui possono essere oggetto il lavoratore migrante e i suoi familiari nello Stato membro ospitante, garantita da tale disposizione, la concessione di una prestazione di assistenza sociale nello Stato membro ospitante non può incidere sullo status di ascendente «a carico» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera d), della direttiva 2004/38. Decidere diversamente impedirebbe, in pratica, a tale familiare a carico di richiedere detta prestazione, il che recherebbe pregiudizio alla parità di trattamento spettante al lavoratore migrante. A tale riguardo occorre sottolineare che, con i contributi fiscali che un lavoratore migrante versa allo Stato membro ospitante nell'ambito dell'attività subordinata che egli vi esercita, tale lavoratore contribuisce al finanziamento delle politiche sociali di detto Stato membro e deve, di conseguenza, potersene avvalere alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali. Pertanto, l'obiettivo consistente nell'evitare un onere finanziario eccessivo per lo Stato membro ospitante non può giustificare una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali.

2. Perdita della cittadinanza europea a causa della perdita della cittadinanza di uno Stato membro

Sentenza del 5 settembre 2023 (Grande Sezione), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese) (C-689/21, EU:C:2023:626)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione europea – Articolo 20 TFUE – Articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Cittadino avente la cittadinanza di uno Stato membro e la cittadinanza di un paese terzo – Perdita ipso iure della cittadinanza dello Stato membro all'età di 22 anni per mancanza di un collegamento effettivo con tale Stato membro, in assenza di domanda di mantenimento della cittadinanza prima del compimento di tale età – Perdita dello status di cittadino dell'Unione – Esame della proporzionalità delle conseguenze di tale perdita sotto il profilo del diritto dell'Unione – Termine di decadenza»

X, nata negli Stati Uniti d'America da madre danese e padre americano, possedeva, sin dalla nascita, le cittadinanze danese e americana. Dopo aver compiuto l'età di 22 anni, ha presentato all'Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione, Danimarca) una domanda di mantenimento della sua cittadinanza danese.

Con decisione del 31 gennaio 2017, il Ministero dell'Immigrazione e l'Integrazione ha informato X che aveva perso la cittadinanza danese all'età di 22 anni e che non poteva concedere il mantenimento della sua cittadinanza, in quanto aveva presentato la sua domanda dopo aver compiuto tale età. In mancanza di una domanda di mantenimento della cittadinanza prima di aver compiuto detta età, la normativa danese prevede infatti la perdita ipso iure della cittadinanza per i cittadini danesi nati al di fuori del territorio danese e che non vi abbiano mai risieduto né soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con la Danimarca. Pertanto, X ha perso la sua cittadinanza

danese e, quindi, il suo status di cittadina dell'Unione, senza che le autorità danesi abbiano effettuato, sotto il profilo del diritto dell'Unione, un controllo di proporzionalità delle conseguenze di tale perdita sulla sua situazione.

Il 9 febbraio 2018 X ha adito i giudici danesi con un ricorso diretto all'annullamento di detta decisione. In tale contesto, l'Østre Landsret (Corte regionale dell'Est, Danimarca), giudice del rinvio, si è chiesto se una normativa nazionale come la normativa danese sulla cittadinanza sia conforme all'articolo 20 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che una siffatta normativa nazionale è conforme al diritto dell'Unione purché la persona interessata abbia avuto la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza, che consenta un esame della proporzionalità della perdita della cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione, e, se del caso, di ottenere il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di tale cittadinanza, e che un siffatto termine può decorrere solo a partire dal momento in cui le autorità competenti l'hanno debitamente informata di tale perdita o dell'imminenza di quest'ultima, nonché del suo diritto di domandare, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale cittadinanza.

Giudizio della Corte

La Corte rileva, anzitutto, che il diritto dell'Unione non osta né a che uno Stato membro preveda, nell'ambito della definizione delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza, che la valutazione dell'esistenza o dell'assenza di un collegamento effettivo con esso si fondi sulla presa in considerazione di criteri quali il luogo di nascita e di residenza della persona interessata e le condizioni di soggiorno di quest'ultima nel territorio nazionale, né a che tale Stato membro limiti detta valutazione al periodo che va fino al giorno in cui tale persona ha compiuto l'età di 22 anni.

Tuttavia, la Corte sottolinea che, quando la perdita della cittadinanza di uno Stato membro interviene ipso iure ad una determinata età e comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi, le autorità e i giudici nazionali competenti devono essere in grado di esaminare le conseguenze di tale perdita di cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione e, se del caso, di consentire a tale persona di conservare la propria cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*.

Per quanto riguarda, più in particolare, il termine per presentare una domanda diretta a un siffatto esame ai fini del mantenimento o del riacquisto della cittadinanza, spetta a ciascuno Stato membro, in mancanza di un termine preciso fissato a tal fine dal diritto dell'Unione, stabilire le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, purché tali modalità rispettino, in particolare, il principio di effettività, in quanto non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. A tale riguardo, gli Stati membri possono esigere, in nome del principio della certezza del diritto, che tale domanda sia presentata alle autorità competenti entro un termine ragionevole.

Tuttavia, alla luce delle gravi conseguenze generate dalla perdita della cittadinanza di uno Stato membro, qualora essa comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione, per l'esercizio effettivo dei diritti che quest'ultimo trae dall'articolo 20 TFUE, non possono essere considerate conformi al principio di effettività norme o prassi nazionali che possano avere l'effetto di impedire alla persona interessata di domandare che sia esaminata la proporzionalità di tali conseguenze sotto il profilo del diritto dell'Unione. Pertanto, qualora tale persona non sia stata debitamente informata del diritto di domandare un siffatto esame e del termine entro il quale essa doveva presentare una siffatta domanda, la sua domanda non può essere considerata irricevibile per il motivo che tale termine è scaduto.

Nel caso di specie, dato che, nell'ambito dell'esame della proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza danese sotto il profilo del diritto dell'Unione, una persona interessata, come X, dovrebbe essere in grado di far valere tutti gli elementi pertinenti che hanno potuto prodursi fino al suo ventiduesimo compleanno, la Corte ritiene che il termine debba estendersi, per un periodo ragionevole, oltre la data in cui detta persona compie tale età. Peraltro, tale termine ragionevole può iniziare a decorrere solo a condizione che le autorità competenti l'abbiano debitamente informata della perdita della sua cittadinanza o dell'imminenza di quest'ultima, nonché del suo diritto di chiedere, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale cittadinanza. In mancanza, le autorità e i giudici nazionali competenti devono essere in grado di effettuare un esame di proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza, incidentalmente, in occasione di una richiesta, da parte della persona interessata, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che ne attesti la cittadinanza.

La data pertinente da prendere in considerazione ai fini di un siffatto esame corrisponde necessariamente al giorno in cui la persona interessata ha compiuto l'età di 22 anni, dal momento che detta data costituisce parte integrante dei criteri legittimi che lo Stato membro ha determinato e da cui dipende il mantenimento o la perdita della sua cittadinanza.

Infine, la Corte rileva che l'assenza di possibilità offerta dal diritto nazionale, in condizioni conformi al diritto dell'Unione, di ottenere, dalle autorità nazionali e, eventualmente, dai giudici nazionali, un esame vertente sulla proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato sotto il profilo del diritto dell'Unione e che può condurre, se del caso, al riacquisto *ex tunc* di tale cittadinanza, non può essere compensata dalla possibilità di naturalizzazione, a prescindere dalle condizioni, eventualmente favorevoli, in cui quest'ultima può essere ottenuta.

3. Diritto di soggiorno derivato dei cittadini di un paese terzo, familiari di un cittadino dell'Unione

Sentenza del 22 giugno 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madre thailandese di un figlio minorenne olandese) (C-459/20, EU:C:2023:499)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Decisione di diniego del soggiorno opposta da uno Stato membro a un cittadino di un paese terzo genitore di un figlio minorenne, avente la cittadinanza di tale Stato membro – Minore che si trova al di fuori del territorio dell'Unione europea e che non ha mai soggiornato nel territorio di quest'ultima»

X, di cittadinanza thailandese, ha soggiornato regolarmente nei Paesi Bassi, dove è stata sposata con A, cittadino dei Paesi Bassi. Il loro figlio, di cittadinanza dei Paesi Bassi, è nato in Thailandia, dove ha sempre abitato. Dopo la nascita del figlio, X è tornata nei Paesi Bassi. Nel 2017, a seguito della separazione di fatto della coppia, le autorità dei Paesi Bassi hanno revocato il diritto di soggiorno di X. Dopo il divorzio, X ha chiesto, nel 2019, di soggiornare nei Paesi Bassi presso un altro cittadino di tale Stato membro. In tale contesto, le autorità dei Paesi Bassi hanno verificato d'ufficio se essa potesse ottenere un diritto di soggiorno derivato ai sensi dell'articolo 20 TFUE al fine di poter soggiornare con il figlio minorenne, cittadino dell'Unione, nel territorio dell'Unione. Lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla giustizia e alla sicurezza, Paesi Bassi) ha respinto tale domanda l'8 maggio 2019. Lo stesso giorno, X è stata espulsa verso la Thailandia.

Adito da X avverso tale decisione di rigetto, il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunale dell'Aia, sede di Utrecht, Paesi Bassi), giudice del rinvio, s'interroga sull'interpretazione da dare all'articolo 20 TFUE nel caso di specie.

Nella sua sentenza, la Corte precisa le condizioni alle quali un cittadino di un paese terzo può beneficiare di un diritto di soggiorno derivato fondato sull'articolo 20 TFUE qualora il figlio minorenne di detto cittadino sia cittadino dell'Unione, ma si trovi al di fuori del territorio dell'Unione e non abbia mai soggiornato nel territorio di quest'ultima.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali, comprese eventuali decisioni di diniego del diritto di soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione, che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal loro status. Occorre inoltre, in tali situazioni, che tra il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione, suo familiare, sussista un rapporto di dipendenza tale per cui una decisione di diniego del diritto di soggiorno al cittadino del paese terzo priverebbe il suo familiare del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti connessi al suo status di cittadino dell'Unione. Ciò si verifica quando quest'ultimo si vede costretto a seguire il cittadino di un paese terzo di cui trattasi e a lasciare il territorio dell'Unione inteso globalmente o a non poter entrare e soggiornare nel territorio dello Stato membro di cui possiede la cittadinanza.

Orbene, nel caso di specie, il figlio minorenne, cittadino dell'Unione, vive dalla nascita in un paese terzo, senza aver mai soggiornato nell'Unione. Date siffatte circostanze, la Corte dichiara, in primo luogo, che il diniego del diritto di soggiorno opposto al genitore, cittadino di un paese terzo, di tale figlio può avere conseguenze sull'esercizio dei diritti di quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 20 TFUE, solo se è dimostrato che egli entrerà e soggiornerà nel territorio dello Stato membro di cui possiede la cittadinanza in compagnia del genitore o raggiungerà quest'ultimo in tale territorio. Spetta al giudice del rinvio valutare se ciò si verifichi e se sussista un rapporto di dipendenza tra il genitore cittadino di un paese terzo e il figlio minorenne.

In secondo luogo, la Corte rileva che la domanda di diritto di soggiorno derivato di detto genitore, da cui il figlio cittadino dell'Unione è dipendente, non può essere respinta in base al rilievo che il trasferimento verso lo Stato membro del quale il figlio possiede la cittadinanza, in conseguenza dell'esercizio da parte del figlio dei suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione, non è nell'interesse, reale o plausibile, di detto figlio. Infatti, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito a ciascun cittadino dell'Unione, deriva direttamente dallo status di cittadino dell'Unione, senza che il suo esercizio sia subordinato alla dimostrazione di un qualsivoglia interesse ad invocarne il beneficio o alla condizione che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare egli stesso i suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione.

Certamente, la Corte ha precedentemente statuito che spettava alle autorità competenti a pronunciarsi su una domanda di titolo di soggiorno ai sensi dell'articolo 20 TFUE prendere in considerazione l'interesse superiore del figlio di cui trattasi [141]. Tuttavia, una simile presa di posizione mirava non a respingere una domanda di titolo di soggiorno, bensì, al contrario, a impedire l'adozione di una decisione che costringa detto figlio a lasciare il territorio dell'Unione.

In ultimo luogo, la Corte fornisce precisazioni in merito alla valutazione, nell'ambito di una domanda di diritto di soggiorno derivato, della questione se un figlio minorenne, cittadino dell'Unione, sia dipendente dal genitore cittadino di un paese terzo. Essa precisa, in particolare, che le autorità competenti devono tener conto della situazione quale si presenta al momento in cui sono chiamate a

---

141 V., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2017, ***Chavez-Vilchez e a.*** (C-133/15, EU:C:2017:354, punto 71), e del 5 maggio 2022, ***Subdelegación del Gobierno en Toledo (Soggiorno di un familiare – Risorse insufficienti)*** (C-451/19 e C-532/19, EU:C:2022:354, punto 53).

statuire, in quanto tali autorità devono valutare le prevedibili conseguenze della loro decisione sul godimento effettivo, da parte del minore interessato, del contenuto essenziale dei diritti che gli derivano dallo status conferitogli dall'articolo 20 TFUE.

Inoltre, tale valutazione deve sempre basarsi su un esame complessivo delle circostanze pertinenti del caso di specie. In particolare, il fatto che il genitore cittadino di un paese terzo non si sia sempre assunto la cura quotidiana di tale figlio, ma ne abbia ormai la custodia esclusiva, o il fatto che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, possa assumersi l'onere quotidiano ed effettivo di detto figlio, non possono essere considerati determinanti al riguardo.

III. Libertà di circolazione all'interno dell'Unione [142]

1. Libertà di stabilimento

Sentenza dell'8 giugno 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Servizio di noleggio di veicoli con conducente (veicoli NCC) – Regime di autorizzazione che implica la concessione, oltre che di un'autorizzazione che consente di fornire servizi urbani e interurbani di trasporto in tutto il territorio nazionale, di una seconda licenza di esercizio per poter fornire servizi urbani di trasporto in un'area metropolitana – Limitazione del numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi»

La Prestige and Limousine, SL (in prosieguo: la «P&L») offre servizi di noleggio di veicoli con conducente (in prosieguo: i «servizi di NCC») nell'agglomerato urbano di Barcellona (Spagna). La P&L e altre quattordici imprese che forniscono i medesimi servizi, tra cui imprese collegate a piattaforme internazionali online, contestano dinanzi al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna, Spagna) la validità di una normativa dell'Área Metropolitana de Barcelona (Area metropolitana di Barcellona, Spagna; in prosieguo: l'«AMB») relativa alla regolamentazione di siffatti servizi nell'agglomerato urbano di Barcellona. Nell'ambito di tale controversia, detto giudice nutre dubbi quanto alla compatibilità della normativa di cui trattasi con, segnatamente, la libertà di stabilimento.

Tale normativa impone, da un lato, oltre all'autorizzazione nazionale richiesta per la fornitura di servizi di NCC urbani e interurbani in Spagna, l'ottenimento di una licenza aggiuntiva per l'esercizio di servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona. Dall'altro lato, essa limita il numero di licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi concesse per detto agglomerato. Secondo il giudice del rinvio, lo scopo essenziale perseguito da detta normativa era quello di ridurre la concorrenza esercitata dai servizi di NCC nei confronti dei servizi di taxi.

Per giustificare le misure di cui trattasi, l'AMB invoca in particolare l'obiettivo di garantire la qualità, la sicurezza e l'accessibilità dei servizi di taxi. Essa afferma che tali servizi sono considerati come un «servizio di interesse generale», essendo l'attività dei taxi fortemente regolamentata, in quanto i servizi di taxi sono soggetti, in particolare, a quote di licenze, a tariffe regolamentate, a un obbligo di trasporto universale e a un'accessibilità per le persone a mobilità ridotta. L'AMB rileva al riguardo che la praticabilità economica di tale attività appare minacciata da una crescente concorrenza proveniente dall'attività dei servizi di NCC.

Con la sua sentenza, la Corte conclude che il requisito di un'autorizzazione specifica aggiuntiva per fornire i servizi di NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona può, a determinate condizioni, essere compatibile con l'articolo 49 TFUE. Per contro, tale articolo osta alla limitazione del numero di licenze dei servizi di NCC, dal momento che detta misura sembra eccedere quanto necessario per conseguire

---

[142] Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***Chief Appeals Officer e a.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013), illustrata alla voce II.1 «Misure restrittive della libera circolazione dei cittadini dell'Unione»; sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010), illustrata alla voce VIII.1 «Intese (articolo 101 TFUE)»; sentenza del 9 febbraio 2023, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a. (Revoca del diritto di soggiorno di un lavoratore turco)*** (C-402/21, EU:C:2023:77), illustrata alla voce XVII.2 «Interpretazione di un accordo internazionale».

gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di tale agglomerato nonché di protezione dell'ambiente.

Giudizio della Corte

In un primo tempo, la Corte respinge gli argomenti addotti dalle parti nel procedimento principale a sostegno dell'asserita irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale. Secondo la Corte, la circostanza che le risposte da fornire alle questioni pregiudiziali derivino chiaramente dalla sua giurisprudenza non ha l'effetto di rendere una siffatta domanda irricevibile, bensì di consentirle di rispondervi, se del caso, con ordinanza [143]. Inoltre, la circostanza che un organo giurisdizionale supremo nazionale abbia già esaminato, nell'ambito di una controversia che presenta analogie con quella di cui trattasi nel procedimento principale, la potenziale rilevanza delle disposizioni del diritto dell'Unione prese in considerazione dal giudice del rinvio non è tale da rendere irricevibile un rinvio pregiudiziale diretto a ottenere una pronuncia della Corte sull'interpretazione di tali disposizioni, conformemente all'articolo 267 TFUE.

In un secondo tempo, dopo aver concluso che non risulta che le due misure previste dalla normativa di cui trattasi conferiscano aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, alle imprese che forniscono servizi di taxi, la Corte esamina la compatibilità di dette misure con l'articolo 49 TFUE. A tale riguardo, la Corte rileva, anzitutto, che esse limitano effettivamente l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato, restringendo il numero di prestatori di servizi di NCC stabiliti nell'AMB, e devono pertanto essere qualificate come restrizioni alla libertà di stabilimento garantita da quest'ultima disposizione.

Quanto poi all'esistenza di motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare siffatte restrizioni, la Corte dichiara che l'obiettivo di una corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano nonché quello della protezione dell'ambiente in un agglomerato siffatto possono costituire motivi del genere. Tuttavia, ciò non vale per quanto riguarda l'obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi di taxi, dato che il mantenimento di un equilibrio tra le due modalità di trasporto urbano di cui trattasi rientra in considerazioni di natura puramente economica. La circostanza che i servizi di taxi siano qualificati, in diritto spagnolo, come «servizi di interesse generale» è irrilevante al riguardo. Infatti, se è vero che dalle caratteristiche addotte dall'AMB emerge che la regolamentazione dei servizi di taxi mira in particolare a garantire la qualità, la sicurezza e l'accessibilità dei servizi di taxi, a beneficio degli utenti, risulta, per contro, che le misure di cui trattasi nel procedimento principale non perseguono, di per sé, detti obiettivi. La Corte constata altresì che non risulta che una specifica missione di servizio pubblico, tale da rientrare, se del caso, nella nozione di servizio di interesse economico generale (SIEG) ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, sia stata affidata ai prestatori di servizi di taxi.

Infine, la Corte analizza la proporzionalità, da un lato, del requisito di un'autorizzazione specifica e, dall'altro, della limitazione delle licenze di servizi di NCC a un trentesimo delle licenze di servizi di taxi. La Corte conclude che la prima di tali misure risulta idonea a conseguire gli obiettivi evocati e può essere considerata necessaria per conseguirli. Tenuto conto della natura del servizio di cui trattasi nonché dell'impossibilità di distinguere i veicoli utilizzati per fornire i servizi di NCC da quelli utilizzati a titolo privato su un vasto territorio urbano, si può ritenere che un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per garantire una reale efficacia di quest'ultimo. Il requisito di un'autorizzazione aggiuntiva può quindi essere giustificato, a condizione, tuttavia, che tale autorizzazione sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che escludano qualsiasi arbitrarietà e che non

143 V. articolo 99 del regolamento di procedura della Corte.

costituiscano una duplicazione di controlli già effettuati nell'ambito della procedura di autorizzazione nazionale, ma che rispondano a esigenze specifiche dell'agglomerato di cui trattasi. Spetta al giudice del rinvio verificare se tali condizioni siano soddisfatte nel caso di specie.

Per contro, la seconda misura non risulta idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico. Infatti, anzitutto, non sono stati confutati dinanzi alla Corte gli argomenti addotti a favore dei servizi di NCC che mirano a dimostrare che tali servizi possono, in realtà, agevolare la realizzazione di detti obiettivi, in particolare mediante la riduzione dell'uso delle automobili private, mediante il contributo di tali servizi all'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello di digitalizzazione nonché alla loro flessibilità nella fornitura di servizi, e mediante l'utilizzo di veicoli che impiegano energie alternative, incoraggiato dalla normativa statale relativa ai servizi di NCC.

Non si può poi escludere che un eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere adeguatamente limitato da misure meno restrittive di una limitazione delle licenze. In tal senso, la Corte fa riferimento, ad esempio, a misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in determinati spazi. La Corte aggiunge che non si può escludere che l'obiettivo di protezione dell'ambiente nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere raggiunto mediante misure meno lesive della libertà di stabilimento, come limiti di emissione applicabili ai veicoli che circolano in detto agglomerato.

Sentenza del 13 luglio 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568)

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione dei capitali – Libertà di stabilimento – Regolamento (UE) 2019/452 – Normativa di uno Stato membro che istituisce un meccanismo di controllo degli investimenti esteri in società residenti considerate come "strategiche" – Decisione adottata in base a tale normativa, che vieta l'acquisizione da parte di una società residente della totalità delle quote di un'altra società residente – Società acquisita considerata come "strategica" sulla base del rilievo che la sua attività principale concerne l'estrazione mineraria di determinate materie prime di base, quali la ghiaia, la sabbia e l'argilla – Società acquirente considerata come un "investitore estero" sulla base del rilievo che essa fa parte di un gruppo di società la cui società capogruppo è stabilita in un paese terzo – Pregiudizio o rischio di pregiudizio a un interesse nazionale, alla pubblica sicurezza o all'ordine pubblico dello Stato membro – Obiettivo volto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime di base a vantaggio del settore edile, in particolare a livello regionale»

La Janes és Társa è una società di diritto ungherese che svolge come attività principale l'estrazione mineraria di ghiaia, sabbia e argilla nella sua cava situata a Lázi (contea di Győr-Moson-Sopron, distretto di Pannonhalma, Ungheria).

A causa di tale attività, la Janes és Társa è qualificata come «società strategica», ai sensi di una legge che istituisce un meccanismo di controllo degli investimenti esteri. La sua quota di mercato sul mercato ungherese della produzione delle materie prime di cui trattasi sarebbe pari allo 0,52%.

La Xella Magyarország è un'altra società di diritto ungherese che fa parte di un gruppo di società la cui società capogruppo ha sede alle Bermuda e che appartiene, in ultima istanza, a un cittadino irlandese. Essa opera sul mercato ungherese dei materiali edili e ha come attività principale la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo per l'edilizia. Essa acquista circa il 90% della produzione annua della Janes és Társa onde trasformare tali materie prime in pietra arenaria calcarea nel suo stabilimento vicino alla cava.

Nell'ottobre 2020 la Xella Magyarország ha stipulato un contratto di compravendita ai fini dell'acquisizione della totalità delle quote della Janes és Társa e ha chiesto al Ministro competente di

prendere nota dell'operazione in esame o di confermare che tale formalità non era necessaria tenuto conto del suo assetto proprietario. Con decisione del luglio 2021, detto Ministro ha vietato l'esecuzione dell'operazione giuridica notificata, qualificando la Xella Magyarország come «investitore estero», essendo essa detenuta indirettamente dalla LSF10 XL Investments, una società registrata alle Bermuda.

Inoltre, il medesimo Ministro ha sostenuto che la sicurezza e la prevedibilità dell'estrazione e dell'approvvigionamento in materie prime avevano importanza strategica, in particolare in considerazione delle gravi perturbazioni del funzionamento delle reti di approvvigionamento globali causate dalla pandemia di COVID-19. A suo avviso, la produzione di aggregati per il settore edile, come la sabbia, la ghiaia e la pietra frantumata, era già dominata da produttori ungheresi a capitale estero. Di conseguenza, qualora la Janes és Társa divenisse indirettamente di proprietà di una società registrata alle Bermuda, sussisterebbe un rischio a più lungo termine per la sicurezza dell'approvvigionamento in materie prime, quali quelle di cui trattasi nel caso di specie, il che potrebbe nuocere all'«interesse nazionale» in senso ampio.

Con la sua sentenza, la Corte dichiara che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento ostano al meccanismo di controllo degli investimenti esteri in esame. Infatti, tale meccanismo consente di vietare l'acquisizione della proprietà di una società residente considerata come strategica da parte di un'altra società residente facente parte di un gruppo di società stabilite in più Stati membri, nella quale un'impresa di un paese terzo dispone di un'influenza determinante. Pertanto, la Corte respinge l'argomento addotto dal governo ungherese in base al quale tale acquisizione pregiudica o rischia di pregiudicare l'interesse nazionale consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda determinate materie prime di base.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte rileva che una normativa nazionale che consente alle autorità di uno Stato membro di vietare a una società dell'Unione, a titolo di sicurezza e ordine pubblico, l'acquisizione di una partecipazione in una società residente «strategica» che le consenta di esercitare una sicura influenza sulla gestione e il controllo di quest'ultima società costituisce manifestamente una restrizione alla libertà di stabilimento di tale società dell'Unione, nel caso di specie, una restrizione particolarmente grave.

La Corte esamina, poi, se tale restrizione possa essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. A tal riguardo, la Corte ricorda che, in virtù della sua giurisprudenza, una siffatta giustificazione presuppone che la restrizione sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo da essa perseguito e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo.

Nel caso di specie, l'interesse specifico di cui trattasi nella fattispecie, volto a garantire la sicurezza e la continuità di approvvigionamento a favore del settore edile per quanto concerne talune materie prime di base, potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 52, paragrafo 1, TFUE. Infatti, tale disposizione prevede che una restrizione alla libertà di stabilimento possa essere giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza, se è pur vero che gli Stati membri restano liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, queste ultime possono essere invocate solo in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività.

Per quanto riguarda specificamente l'obiettivo connesso alla sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, in relazione a determinate materie prime di base, la Corte rileva che esso non può costituire un motivo di pubblica sicurezza e, quindi, giustificare se del caso una limitazione alla libertà di stabilimento di cui trattasi nel procedimento principale, nella

fattispecie particolarmente grave. Infatti, non si può ritenere che tale obiettivo rientri tra gli «interessi fondamentali della collettività», ai sensi della giurisprudenza della Corte.

Inoltre, non risulta che l'acquisizione vietata dalla decisione controversa nel procedimento principale sia effettivamente tale da determinare una «minaccia effettiva e sufficientemente grave», conformemente alla giurisprudenza della Corte. Infatti, da un lato, prima di tale acquisizione, circa il 90% della produzione delle materie prime di base di cui trattasi provenienti dalla cava della società acquisita era già acquistato dalla società acquirente, mentre il restante 10% era acquistato da imprese locali del settore edile. Dall'altro, è noto che tali materie prime di base hanno, per loro natura, un valore commerciale relativamente basso rispetto, soprattutto, alle loro spese di trasporto. Pertanto, il rischio di esportazione di una parte rilevante della produzione di dette materie prime appare poco probabile, se non addirittura escluso in pratica.

2. Libera prestazione dei servizi [144]

Sentenza del 16 marzo 2023, Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215)

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Servizi di pagamento nel mercato interno – Direttiva 2007/64/CE – Articolo 47, paragrafo 1, lettera a) – Informazioni per il pagatore dopo il ricevimento dell'ordine di pagamento – Articoli 58, 60 e 61 – Responsabilità del prestatore di servizi di pagamento per le operazioni non autorizzate – Obbligo di tale prestatore di rimborsare al pagatore le operazioni non autorizzate – Contratti quadro – Obbligo di detto prestatore di fornire al pagatore informazioni relative al beneficiario interessato»

ZG, residente in Belgio, è titolare di un conto bancario presso la Beobank, in Belgio, per il quale dispone di una carta di debito. Nella notte tra il 20 e il 21 aprile 2017, egli ha effettuato, in un locale sito a Valencia (Spagna), un pagamento di EUR 100 mediante tale carta. In seguito sono stati effettuati altri due pagamenti con detta carta e sullo stesso terminale di pagamento mobile, per importi, rispettivamente, di EUR 991 e di EUR 993.

Dinanzi al giudice del rinvio, ZG chiede, in particolare, il rimborso di questi ultimi due pagamenti, che ritiene «non autorizzati». Lo stesso riferisce di non ricordare più il nome né l'indirizzo del locale, né quanto accaduto dopo aver effettuato una consumazione nel locale in questione, e sostiene di essere stato vittima di una frode agevolata dalla somministrazione di una droga. La Beobank rifiuta tuttavia di effettuare il rimborso di tali pagamenti, ritenendo che ZG li abbia effettivamente autorizzati o che, quanto meno, abbia commesso una «negligenza grave».

In seguito, tale istituto bancario ha fornito a ZG unicamente il riferimento numerico e la geolocalizzazione del terminale di pagamento utilizzato, indicando l'identità del beneficiario dei pagamenti controversi soltanto con la seguente dicitura: «COM SU VALENCIA ESP». L'istituto bancario del beneficiario dei pagamenti controversi rifiuta, dal canto suo, di comunicare i dati identificativi di quest'ultimo alla Beobank.

---

[144] Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 21 dicembre 2023, ***Commissione/Danimarca*** (C-167/22, EU:C:2023:1020), illustrata alla voce VII «Trasporti»; sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), illustrata alla voce VIII.2 «Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE)»; sentenza del 9 novembre 2023, ***Google Ireland e a.*** (C-376/22, EU:C:2023:835), illustrata alla voce XI «Internet e commercio elettronico».

In tale contesto il giudice del rinvio si interroga sulla portata dell'obbligo del prestatore di servizi di pagamento, previsto da una disposizione della direttiva 2007/64 [145], di fornire «se del caso» al pagatore informazioni relative al beneficiario di un'operazione di pagamento. La risposta della Corte a tale questione consentirebbe al giudice del rinvio di trarre conclusioni in merito all'obbligo della Beobank di rimborsare i pagamenti controversi.

Con la sua sentenza la Corte dichiara che il prestatore di servizi di pagamento di un pagatore è tenuto, ai sensi di tale stessa disposizione, a fornire a quest'ultimo le informazioni che consentono di identificare la persona fisica o giuridica beneficiaria di un'operazione di pagamento addebitata sul conto di tale pagatore e non soltanto le informazioni di cui detto prestatore, dopo aver compiuto i migliori sforzi, dispone in relazione a tale operazione di pagamento.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che il regime di responsabilità dei prestatori di servizi di pagamento per le operazioni di pagamento non autorizzate, previsto all'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2007/64, è stato oggetto di piena armonizzazione. Pertanto, un regime di responsabilità parallelo per il medesimo fatto generatore è incompatibile con detta direttiva, al pari di un regime di responsabilità concorrente che consenta all'utente di servizi di pagamento di far valere tale responsabilità sulla base di altri fatti generatori.

Orbene, un giudice nazionale non può ignorare la distinzione sancita in tale direttiva per quanto riguarda le operazioni di pagamento, a seconda che esse siano state o meno autorizzate. Pertanto, un tale giudice non può pronunciarsi su una domanda di rimborso di pagamenti come quelli di cui trattasi nel procedimento principale senza qualificare preliminarmente tali pagamenti come operazioni autorizzate o meno. Infatti, il succitato articolo 60, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 86, paragrafo 1, della direttiva 2007/64 [146], osta a che un utente di servizi di pagamento possa far valere la responsabilità del prestatore di tali servizi per inadempimento, da parte di quest'ultimo, del suo obbligo di informazione previsto all'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, nella misura in cui tale responsabilità riguarda il rimborso di operazioni di pagamento.

Tuttavia, poiché il giudice del rinvio ritiene necessario, nell'ambito della sua valutazione sulla questione se i pagamenti di cui trattasi nel procedimento principale fossero o meno autorizzati, conoscere la natura e la portata delle informazioni che il prestatore di servizi di pagamento del pagatore interessato deve fornire a quest'ultimo ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2007/64, la rilevanza delle questioni pregiudiziali ai fini della soluzione della controversia nel procedimento principale non può essere rimessa in discussione.

Per quanto riguarda concretamente la natura e la portata degli obblighi di informazione previsti da tale disposizione, la Corte, tenuto conto del fatto che la direttiva 2007/64 procede a una piena armonizzazione, rileva che tali obblighi costituiscono necessariamente obblighi che gli Stati membri devono attuare senza potervi derogare e senza nemmeno poterli attenuare qualificandoli come obbligazioni di mezzi e non già come obbligazioni di risultato. Nell'impianto sistematico di tale articolo 47 nulla consente di ritenere che, prevedendo obblighi con l'indicazione precisa delle azioni

---

145 Tale obbligo è previsto dall'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE (GU 2007, L 319, pag. 1).

146 Tale disposizione disciplina, per gli Stati membri, le conseguenze della piena armonizzazione alla quale procede la stessa direttiva.

da intraprendere, il legislatore dell'Unione intendesse unicamente imporre il compimento di sforzi a tal fine.

Inoltre, l'inciso «se del caso», contenuto nell'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2007/64, deve essere inteso nel senso che le informazioni relative al beneficiario di un'operazione di pagamento che il prestatore di servizi di tale pagamento deve fornire al pagatore interessato, dopo che l'importo di un'operazione di pagamento è stato addebitato sul conto di tale pagatore o al momento convenuto ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 2, di tale direttiva, comprendono quelle di cui detto prestatore dispone o di cui dovrebbe disporre conformemente al diritto dell'Unione. Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo perseguito dalla direttiva, il quale consiste, in particolare, nel garantire che gli utenti di tali servizi possano facilmente individuare le operazioni di pagamento disponendo di informazioni «chiare e di qualità elevata». Al fine di garantire il trattamento completamente integrato e automatizzato delle operazioni in questione e di migliorare l'efficienza e la rapidità dei pagamenti, tali informazioni devono essere al contempo necessarie e sufficienti in relazione sia al contratto di servizi di pagamento sia alle operazioni di pagamento stesse e proporzionate alle necessità di tali utenti.

Nel caso di specie, al fine di rispondere a tali esigenze, le informazioni che il prestatore di servizi di pagamento doveva fornire al pagatore interessato, ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2007/64, dovevano essere sufficientemente precise e rilevanti. Infatti, in mancanza di siffatte caratteristiche, il pagatore non sarebbe in grado, mediante dette informazioni, di individuare in modo certo l'operazione di pagamento di cui trattasi. Orbene, il «riferimento che consenta al pagatore di individuare ogni operazione di pagamento», contemplato nella prima parte della frase dell'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2007/64, non consente al pagatore interessato di collegare detto riferimento a una determinata operazione di pagamento. È quindi necessariamente nell'ambito dell'ulteriore elemento contemplato nella seconda parte della frase dell'articolo 47, paragrafo 1, lettera a), vale a dire le «informazioni relative al beneficiario», che il prestatore di servizi di pagamento del pagatore interessato doveva fornire a quest'ultimo le informazioni necessarie per il pieno rispetto delle prescrizioni derivanti da tale disposizione.

3. Libera circolazione dei capitali

Sentenza del 12 ottobre 2023, BA (Successioni – Politica sociale dell'edilizia popolare nell'Unione) (C-670/21, EU:C:2023:763)

«Rinvio pregiudiziale – Fiscalità – Libera circolazione dei capitali – Articoli da 63 a 65 TFUE – Imposta di successione – Movimenti di capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi – Beni immobili situati in un paese terzo – Trattamento fiscale più favorevole riservato a beni immobili situati in uno Stato membro o in uno Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo – Restrizione – Giustificazione – Politica dell'edilizia popolare – Efficacia dei controlli fiscali»

A, residente tedesco, deceduto nel 2016, con atto del 2013 ha lasciato in eredità a suo figlio, BA, anch'egli residente in Germania, una quota di un bene immobile situato in Canada e dato in locazione ad uso abitativo.

Nel luglio 2017, l'ufficio delle imposte competente ha fissato l'importo dell'imposta di successione dovuta da BA in Germania. Ai fini del calcolo di tali diritti, detto bene immobile è stato valutato al suo

pieno valore di mercato. Nel marzo 2018, BA ha chiesto la modifica dell'importo delle medesime imposte, affinché tale bene fosse tassato al 90% del suo valore di mercato, come previsto dalla legge tedesca relativa all'imposta sulle successioni e donazioni. Rilevando che tale legge esige, affinché il bene immobile possa beneficiare di tale agevolazione fiscale, che tale bene sia situato in Germania, in un altro Stato membro o in uno Stato parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo [147], BA ha fatto valere che detta legge pregiudica la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e i paesi terzi, sancita dall'articolo 63 TFUE. Ritenendo, tuttavia, che una siffatta differenza di trattamento tra beni immobili situati in uno di questi tre tipi di paesi e beni della stessa natura situati in uno Stato terzo diverso da uno Stato aderente all'accordo SEE fosse conforme a questa stessa disposizione, l'ufficio delle imposte ha anzitutto respinto la domanda di modifica presentata da BA e successivamente il reclamo che quest'ultimo aveva presentato.

Adito con ricorso da BA, il giudice del rinvio interroga la Corte sulla conformità all'articolo 63 TFUE di una normativa nazionale che esclude dal beneficio di un'agevolazione fiscale un bene dato in locazione ad uso abitativo situato in Canada. Se è vero che una siffatta normativa costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali, detto giudice chiede se tale restrizione possa essere giustificata ai sensi dell'articolo 65 TFUE [148] o da un motivo imperativo di interesse generale.

Con la sua sentenza, la Corte dichiara che gli articoli da 63 a 65 TFUE ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale, per calcolare l'imposta di successione, un bene immobile edificato facente parte del patrimonio privato, situato in uno Stato terzo diverso da uno Stato parte dell'accordo SEE e dato in locazione ad uso abitativo, è valutato in base al suo pieno valore di mercato, mentre un bene della stessa natura situato nel territorio nazionale, in un altro Stato membro o in uno Stato parte dell'accordo SEE è valutato, ai fini di tale calcolo, al 90% del suo valore di mercato.

Giudizio della Corte

La Corte constata, in primo luogo, che la normativa di cui trattasi, la quale fa dipendere il beneficio dell'agevolazione fiscale dall'ubicazione dei beni rientranti nell'asse ereditario, comporta che i beni immobili situati in uno Stato terzo diverso da uno Stato parte dell'accordo SEE siano soggetti a un onere fiscale più gravoso rispetto a quelli situati nel territorio nazionale, in tal modo diminuendo il valore di tale successione ed essendo idoneo a dissuadere una persona fisica, residente in Germania, dal procedere a un investimento in un bene immobile dato in locazione ad uso abitativo situato in uno Stato terzo o dal conservare un bene di questo tipo di cui sia proprietaria. Una siffatta normativa costituisce pertanto una restrizione alla circolazione dei capitali ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE.

---

147 Accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»).

148 Ai sensi di tale disposizione,

«1. Le disposizioni dell'articolo 63 non pregiudicano il diritto degli Stati membri:

a) di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale;

b) di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

2. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano l'applicabilità di restrizioni in materia di diritto di stabilimento compatibili con i trattati. (...)».

Esaminando, in secondo luogo, se tale restrizione possa essere giustificata ai sensi dell'articolo 65 TFUE, la Corte rileva anzitutto che il calcolo dell'imposta di successione è, in applicazione della medesima normativa, direttamente connesso al valore di mercato dei beni rientranti nell'asse ereditario. Di conseguenza, non esiste oggettivamente alcuna differenza tra le situazioni tale da giustificare una disparità di trattamento fiscale per quanto riguarda il livello dell'imposta di successione dovuta, rispettivamente, a titolo di un bene immobile situato in Germania, in un altro Stato membro oppure in uno Stato parte dell'accordo SEE, oppure a titolo di un bene immobile situato in uno Stato terzo diverso dagli Stati partecipanti all'accordo SEE. Ciò posto, ammettere che talune situazioni non siano comparabili per il solo fatto che il bene immobile in questione è situato in uno Stato terzo diverso da uno Stato parte dell'accordo SEE, quando l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE vieta proprio le restrizioni ai movimenti transfrontalieri di capitali, priverebbe la disposizione stessa del suo contenuto.

Considerando, dunque, che la differenza di trattamento in questione riguarda situazioni oggettivamente comparabili, la Corte verifica poi se sia possibile giustificare il trattamento differenziato di tali situazioni con un motivo imperativo di interesse generale.

A tal riguardo, essa ricorda, da un lato, che esigenze legate alla politica dell'edilizia popolare di uno Stato membro ed al finanziamento di questa possono, in linea di principio, costituire motivi imperativi di interesse generale. Parimenti, avendo l'Unione una finalità economica e sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figura in particolare, una protezione sociale adeguata. In ordine all'accordo SEE, è alla luce delle relazioni privilegiate tra l'Unione, i suoi Stati membri e gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che occorre intendere uno dei suoi principali obiettivi, ossia quello di estendere il mercato interno realizzato nel territorio dell'Unione agli Stati dell'EFTA. Pertanto, un obiettivo attinente alla politica sociale, quale la promozione e la messa a disposizione di alloggi in locazione a canoni accessibili negli Stati membri e negli Stati parti dell'accordo SEE, può, in linea di principio, costituire un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare restrizioni alla libertà di circolazione dei capitali. Tuttavia, non risulta che una normativa come quella di cui trattasi sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione di tale obiettivo. In particolare, tale normativa, che si applica in maniera generale, non si concentra sulle aree in cui la penuria di alloggi a canoni abbordabili è particolarmente marcata, come nelle grandi città tedesche. Inoltre, qualsiasi categoria di beni immobili locati a fini abitativi, dal più semplice più lussuoso, può essere valutata al 90% del suo valore di mercato ai fini del calcolo dell'imposta di successione. Inoltre, non risulta che tale normativa obblighi gli eredi a conservare il loro alloggio per un periodo determinato e ad utilizzarlo a fini locativi, cosicché questi ultimi possono, dopo aver beneficiato dell'agevolazione fiscale in questione, vendere tale alloggio oppure utilizzarlo come residenza secondaria. Di conseguenza, l'agevolazione fiscale non può essere considerata giustificata dall'obiettivo di promuovere e di mettere a disposizione alloggi a canoni accessibili negli Stati membri e negli Stati parti dell'accordo SEE.

D'altro lato, la Corte dichiara che il motivo imperativo di interesse generale relativo alla necessità di garantire l'efficacia dei controlli fiscali non può giustificare la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante dalla normativa nazionale in questione. Dopo aver ricordato le disposizioni pertinenti della convenzione fiscale tra la Germania e il Canada [149], la Corte constata, infatti, che le autorità tedesche sono in grado di chiedere alle autorità canadesi competenti le informazioni

149 Convenzione tra la Repubblica federale di Germania e il Canada diretta ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e di talune altre imposte, a prevenire l'evasione fiscale e a fornire assistenza in materia di imposte, stipulata a Berlino il 19 aprile 2001 (BGBl. 2002 II, pag. 670).

necessarie a verificare che le condizioni previste dalla normativa nazionale in causa siano soddisfatte al fine di concedere la suddetta agevolazione fiscale quando il bene immobile è situato in Canada.

IV. Controllo alle frontiere, asilo e immigrazione

1. Politica di asilo

Sentenza del 6 luglio 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Rifugiato che ha commesso un reato grave) (C-663/21, EU:C:2023:540)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/95/UE – Norme relative ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o dello status conferito dalla protezione sussidiaria – Articolo 14, paragrafo 4, lettera b) – Revoca dello status di rifugiato – Cittadino di un paese terzo condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità – Pericolo per la comunità – Controllo di proporzionalità – Direttiva 2008/115/UE – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Rinvio dell'allontanamento»

Sentenza del 6 luglio 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rifugiato che ha commesso un reato grave) (C-8/22, EU:C:2023:542)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/95/UE – Norme relative ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o dello status conferito dalla protezione sussidiaria – Articolo 14, paragrafo 4, lettera b) – Revoca dello status di rifugiato – Cittadino di un paese terzo condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità – Pericolo per la comunità – Controllo di proporzionalità»

Sentenza del 6 luglio 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Reato di particolare gravità) (C-402/22, EU:C:2023:543)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/95/ UE – Norme relative ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o dello status conferito dalla protezione sussidiaria – Articolo 14, paragrafo 4, lettera b) – Revoca dello status di rifugiato – Cittadino di un paese terzo condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità – Pericolo per la comunità – Controllo di proporzionalità»

Nell'ambito della causa *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Rifugiato che ha commesso un reato grave)* (C-663/21), nel dicembre 2015, ad AA è stato riconosciuto lo status di rifugiato in Austria. Tra marzo 2018 e ottobre 2020 egli è stato condannato a più riprese a pene detentive e a pagare un'ammenda per diversi reati tra cui, in particolare, quelli di minaccia pericolosa, distruzione o danneggiamento di beni altrui, uso illegale di stupefacenti, traffico di stupefacenti, percosse e lesioni nonché comportamento aggressivo nei confronti di un agente di pubblica vigilanza.

Con una decisione adottata nel settembre 2019, l'autorità austriaca competente ha revocato ad AA lo status di rifugiato, ha adottato una decisione di rimpatrio accompagnata da un divieto di soggiorno nei suoi confronti e ha fissato un termine per la partenza volontaria, dichiarando al contempo che il suo allontanamento non era consentito.

A seguito di un ricorso proposto da AA, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Austria) ha annullato, con sentenza adottata nel maggio 2021, la decisione sopracitata del settembre 2019. Tale giudice ha constatato che AA era stato condannato con sentenza passata in giudicato per aver commesso un reato di particolare gravità e che costituiva un pericolo per la comunità. Tuttavia, esso ha ritenuto che fosse necessario operare un bilanciamento tra gli interessi dello Stato membro ospitante e quelli dell'interessato a beneficiare della protezione internazionale, tenendo conto delle misure cui sarebbe esposto in caso di revoca di tale protezione. Orbene, poiché AA sarebbe esposto, in caso di rimpatrio nel suo paese di origine, a un rischio di tortura o di morte, tale giudice ha ritenuto che i suoi interessi prevalessero su quelli dell'Austria. L'autorità austriaca competente ha proposto

ricorso per cassazione («Revision») avverso tale sentenza dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria).

Nell'ambito della causa *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rifugiato che ha commesso un reato grave)* (C-8/22), nel febbraio 2007 a XXX è stato riconosciuto lo status di rifugiato in Belgio. Con sentenza pronunciata nel dicembre 2010, egli è stato condannato a venticinque anni di reclusione, in particolare per la commissione di una rapina, volta all'impossessamento di diversi beni mobili, e di un omicidio doloso, al fine di facilitare tale rapina o di procurarsi l'impunità.

Con decisione adottata nel maggio 2016, l'autorità belga competente gli ha revocato lo status di rifugiato. XXX ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio per il contenzioso degli stranieri, Belgio) che, con sentenza pronunciata nell'agosto 2019, l'ha respinto. Tale organo giurisdizionale ha ritenuto che il pericolo che XXX costituiva per la società derivasse dalla sua condanna per un reato di particolare gravità, cosicché detta autorità non avrebbe l'onere di dimostrare che XXX costituisca un pericolo reale, attuale e sufficientemente grave per la comunità. Al contrario, sarebbe spettato a quest'ultimo dimostrare di non costituire più, nonostante tale condanna, un siffatto pericolo. XXX ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio).

Nell'ambito della causa *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Reato di particolare gravità)* (C-402/22), nel luglio 2018, M.A. ha presentato una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. L'autorità dei Paesi Bassi competente ha respinto tale domanda nel giugno 2020, con la motivazione che il richiedente era stato condannato, nel 2018, a una pena detentiva di 24 mesi per aver commesso, nella stessa sera, tre violenze sessuali, un tentativo di violenza sessuale e il furto di un telefono cellulare.

A seguito di un ricorso proposto da M.A., la decisione del giugno 2020 è stata annullata da un giudice di primo grado per insufficienza di motivazione. L'autorità dei Paesi Bassi competente ha impugnato tale sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi). Essa sostiene, da un lato, che i fatti addebitati a M.A. devono essere considerati come un unico illecito configurante un reato di particolare gravità e, dall'altro, che la condanna per un reato di particolare gravità dimostra, in linea di principio, che M.A. rappresenta un pericolo per la comunità.

In queste tre cause i giudici del rinvio interrogano la Corte, in sostanza, su quali siano le condizioni a cui è subordinata la revoca dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95 [150], nonché sul bilanciamento, in tale contesto, degli interessi dello Stato membro ospitante e di quelli dell'interessato a beneficiare della protezione internazionale.

Con queste tre sentenze pronunciate lo stesso giorno, la Corte risponde a tali interrogativi precisando, da un lato, le nozioni di «reato di particolare gravità» e di «pericolo per la comunità», nonché, dall'altro, la portata del controllo di proporzionalità da effettuare in tale ambito. Essa spiega altresì la relazione tra la revoca dello status di rifugiato e l'adozione della decisione di rimpatrio.

---

150 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9). L'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), di detta direttiva enuncia che «[g]li Stati membri hanno la facoltà di revocare, di cessare o di rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario quando (...) la persona in questione, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro».

Giudizio della Corte

La Corte rileva, anzitutto, che l'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95 è subordinata al ricorrere di due condizioni cumulative distinte, relative, da un lato, alla circostanza che il cittadino di un paese terzo sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità e, dall'altro, che sia stato dimostrato che tale cittadino di un paese terzo costituisce un pericolo per la comunità dello Stato membro in cui si trova. Di conseguenza, non si può ritenere che la circostanza che la prima delle due condizioni è soddisfatta sia sufficiente a dimostrare che lo sia anche la seconda. Una tale interpretazione di detta disposizione risulta dalla sua formulazione nonché del suo raffronto con quelle dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) [151], e dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 [152].

Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, in assenza di un rinvio espresso al diritto degli Stati membri al fine di determinare il senso e la portata della disposizione stessa, la nozione di «reato di particolare gravità» di solito deve ricevere, in tutta l'Unione, un'interpretazione autonoma e uniforme. Da un lato, secondo il suo senso abituale, il termine «reato» caratterizza, in tale ambito, un atto o un'omissione che costituisce una grave violazione dell'ordinamento giuridico della comunità interessata e che, pertanto, è sanzionato penalmente di per sé in seno a detta comunità. Dall'altro lato, l'espressione «di particolare gravità», poiché aggiunge due qualificazioni a tale nozione di «reato», si riferisce ad un reato di eccezionale gravità.

Per quanto riguarda il contesto nel quale sono utilizzati i termini «reato di particolare gravità», da un lato, si deve tenere conto della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/95, che si riferisce a un «reato grave di diritto comune», e all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, che si riferisce a un «reato grave», poiché tali articoli hanno altresì lo scopo di privare della protezione internazionale un cittadino di un paese terzo che ha commesso un reato connotato da un livello eccezionale di gravità. Dall'altro, dal raffronto tra gli articoli 12, 14, 17 e 21 della direttiva 2011/95 deriva che il legislatore dell'Unione ha imposto requisiti diversi relativi alla gravità dei reati che possono essere invocati per giustificare l'applicazione di una causa di esclusione o di revoca della protezione internazionale o il respingimento di un rifugiato. Infatti, l'articolo 17, paragrafo 3 della direttiva 2011/95 menziona la commissione di «uno o più reati», e l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b) di tale direttiva si riferiscono alla commissione di un «reato grave». Ne deriva che l'utilizzo, all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95, dell'espressione «reato di particolare gravità», evidenzia la scelta del legislatore dell'Unione di subordinare l'applicazione di tale disposizione al soddisfacimento, segnatamente, di un requisito particolarmente rigoroso, relativo all'esistenza di una condanna con sentenza passata in giudicato per un reato connotato da gravità eccezionale, superiore a quella dei reati che possono giustificare l'applicazione delle precitate disposizioni di tale direttiva.

Per quanto riguarda la valutazione del livello di gravità di un reato alla luce dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95, è pur vero che essa deve essere effettuata sulla base di

---

151 L'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/95 prevede espressamente che il cittadino di un paese terzo debba essere escluso dallo status di rifugiato qualora abbia commesso al di fuori del paese di accoglienza un reato grave di diritto ordinario prima di essere ammesso come rifugiato, senza esigere in alcun modo che questi rappresenti un pericolo per la comunità dello Stato membro in cui si trova.

152 L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, riguardante la concessione della protezione sussidiaria, la quale può offrire una tutela più limitata rispetto allo status di rifugiato, fa riferimento, alla lettera b), alla commissione di un reato grave e, alla lettera d), alla sussistenza di un pericolo per la comunità, elementi questi che sono esplicitamente presentati come condizioni alternative, implicanti, ciascuna di esse, considerata isolatamente, l'esclusione dal beneficio della protezione sussidiaria.

uno standard e di criteri comuni. Tuttavia, poiché il diritto penale degli Stati membri non è oggetto di provvedimenti generali di armonizzazione, essa deve essere effettuata tenendo conto delle scelte operate, nell'ambito del sistema penale dello Stato membro interessato, relativamente all'identificazione dei reati, che, in considerazione delle loro caratteristiche specifiche, siano connotati da eccezionale gravità, in quanto pregiudicano maggiormente l'ordinamento giuridico della comunità.

In ogni caso, poiché tale disposizione si riferisce a una condanna passata in giudicato per un «reato di particolare gravità» al singolare, il livello di gravità di un reato non può essere raggiunto da un cumulo di infrazioni diverse di cui nessuna, in quanto tale, costituisce un reato di particolare gravità.

Da ultimo, al fine di valutare il livello di gravità di un tale reato, devono essere valutate tutte le circostanze proprie del caso controverso. Al riguardo, hanno una rilevanza significativa, in particolare, i motivi della decisione di condanna, la natura e il quantum della pena prevista, e della pena inflitta, la natura del reato commesso, l'insieme delle circostanze proprie della commissione del reato, l'intenzionalità o no del reato nonché la natura e l'entità dei danni da esso causati.

Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa a che sia stato dimostrato che un cittadino di un paese terzo costituisce un pericolo per la comunità dello Stato membro ospitante, la Corte rileva, in primo luogo, che un provvedimento previsto dall'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95 può essere adottato solo qualora il cittadino di un paese terzo costituisca un pericolo reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della comunità di tale Stato membro. A tale proposito, la Corte precisa, in particolare, che dalla formulazione stessa di tale disposizione emerge che essa è applicabile solo qualora tale cittadino «costituisca» un pericolo per la comunità, il che suggerisce che tale pericolo deve essere reale e attuale. Pertanto, quanto più una decisione ai sensi di tale disposizione è adottata in un momento temporale distante rispetto alla condanna definitiva per un reato di particolare gravità, tanto più spetta all'autorità competente prendere in considerazione, in particolare, gli sviluppi successivi alla commissione di un simile reato, al fine di determinare se sussista un pericolo reale e sufficientemente grave nel giorno in cui essa dovrà decidere sull'eventuale revoca dello status di rifugiato. La Corte si fonda, altresì, al riguardo, sul fatto che da un confronto di varie disposizioni della direttiva 2011/95 con l'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa si evince che l'applicazione di quest'ultima disposizione è subordinata a condizioni rigorose.

In secondo luogo, per quanto riguarda i rispettivi ruoli dell'autorità competente e del cittadino interessato di un paese terzo nell'ambito della valutazione della sussistenza di un pericolo, spetta all'autorità competente in sede di applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95, procedere, per ciascun caso individuale, a una valutazione di tutte le circostanze specifiche dello stesso. In tale contesto, tale autorità deve disporre di tutte le informazioni rilevanti e procedere alla propria valutazione di tali circostanze, al fine di determinare il senso della propria decisione e di motivarla in maniera completa.

In ultimo luogo, la facoltà dello Stato membro di adottare il provvedimento previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95, deve essere esercitata nel rispetto, in particolare, del principio di proporzionalità, il quale implica un bilanciamento tra, da un lato, il pericolo che il cittadino interessato di un paese terzo costituisce per la comunità dello Stato membro in cui si trova e, dall'altro, i diritti che devono essere garantiti alle persone che soddisfano le condizioni sostanziali dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva. Nell'ambito di tale valutazione, l'autorità competente deve anche tener conto dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione e, segnatamente, verificare la possibilità di adottare altri provvedimenti meno lesivi dei diritti garantiti ai rifugiati e dei diritti fondamentali che siano altrettanto efficaci per assicurare la protezione della comunità dello Stato membro ospitante.

Tuttavia, quando adotta un tale provvedimento, detta autorità non è tenuta, inoltre, a verificare che l'interesse pubblico connesso al rimpatrio del cittadino di un paese terzo nel suo paese di origine prevalga sull'interesse del medesimo cittadino al mantenimento della protezione internazionale, in

considerazione della portata e della natura dei provvedimenti ai quali quest'ultimo sarebbe esposto in caso di rimpatrio nel suo paese di origine. Infatti, le conseguenze, per il cittadino interessato di un paese terzo o per la comunità dello Stato membro in cui tale cittadino di un paese terzo si trova, di un eventuale rimpatrio di quest'ultimo nel suo paese di origine sono destinate ad essere prese in considerazione non già al momento dell'adozione della decisione di revoca dello status di rifugiato, bensì, eventualmente, qualora l'autorità competente preveda di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di detto cittadino di un paese terzo.

A tale proposito, la Corte precisa che l'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95 corrisponde in parte alle cause di esclusione di cui all'articolo 33 della convenzione di Ginevra [153]. Ciò posto, nei limiti in cui la prima di tali disposizioni prevede, nelle ipotesi ivi previste, la possibilità per gli Stati membri di revocare lo status di rifugiato, mentre la seconda consente il respingimento del rifugiato che si trovi in una di tali ipotesi verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà siano minacciate, il diritto dell'Unione prevede una protezione internazionale dei rifugiati interessati più ampia di quella garantita dalla convenzione di Ginevra. Di conseguenza, conformemente al diritto dell'Unione, l'autorità competente può essere legittimata a revocare, in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2011/95, lo status di rifugiato riconosciuto a un cittadino di un paese terzo, senza tuttavia essere necessariamente autorizzata ad allontanarlo verso il suo paese di origine. Inoltre, sul piano procedurale, un siffatto allontanamento presupporrebbe l'adozione di una decisione di rimpatrio, nel rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali previste dalla direttiva 2008/115 [154], la quale prevede, in particolare, al suo articolo 5, che gli Stati membri siano tenuti, nell'attuazione di tale direttiva, a rispettare il principio del non respingimento. Non si può, quindi, ritenere che la revoca dello status di rifugiato, in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4, della direttiva 2011/95, implichi una presa di posizione riguardo alla diversa questione se tale persona possa essere allontanata verso il suo paese di origine. In tale contesto, la Corte precisa inoltre che l'articolo 5 della direttiva 2008/115 osta all'adozione di una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo qualora sia accertato che un allontanamento di quest'ultimo verso il paese di destinazione previsto, in forza del principio del non respingimento, è escluso a tempo indeterminato.

---

153 L'articolo 33 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], entrata in vigore il 22 aprile 1954, completata dal protocollo relativo allo status dei rifugiati, concluso a New York il 31 gennaio 1967 (in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra») così prevede: «1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese».

154 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98).

2. Politica di immigrazione

Sentenza del 18 aprile 2023, Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296)

«Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Politica di immigrazione – Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare – Articolo 5, paragrafo 1 – Presentazione di una domanda di ingresso e di soggiorno per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare – Normativa di uno Stato membro che prevede l'obbligo per i familiari del soggiornante di presentare la domanda personalmente presso la sede diplomatica competente di tale Stato membro – Impossibilità o difficoltà eccessiva di recarsi presso la suddetta sede – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7 e 24»

La sig.ra X e il sig. Y, cittadini siriani, si sono sposati nel 2016 in Siria. Hanno due figli, rispettivamente nati nel 2016 e nel 2018. Nel 2019, il sig. Y ha lasciato la Siria per recarsi in Belgio, mentre la sig.ra X e i loro due figli sono rimasti nella città di Afrin, nel nord-ovest della Siria, dove sono tuttora. Nell'agosto 2022, al sig. Y è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

Con messaggio di posta elettronica del 28 settembre 2022, inviato all'Office des étrangers (Ufficio stranieri, Belgio; in prosieguo: l'«Ufficio»), l'avvocato dei ricorrenti ha presentato una domanda di ricongiungimento familiare a nome della sig.ra X e dei due figli, affinché essi potessero raggiungere il sig. Y in Belgio. In tale messaggio di posta elettronica veniva precisato che la domanda era stata presentata tramite l'avvocato dei ricorrenti presso l'Ufficio, poiché la sig.ra X e i suoi figli si trovavano in condizioni eccezionali che impedivano effettivamente di recarsi presso una sede diplomatica belga per ivi presentare la loro domanda di ricongiungimento familiare, come richiesto dalla normativa belga.

Il 29 settembre 2022, l'Ufficio ha risposto che, secondo tale normativa, non era possibile presentare una siffatta domanda mediante messaggio di posta elettronica e ha invitato i ricorrenti a contattare l'ambasciata belga competente. Con atto di citazione per procedimento sommario del 9 novembre 2022, i ricorrenti hanno citato lo Stato belga dinanzi al giudice del rinvio, al fine di ottenere la registrazione della loro domanda di ricongiungimento familiare. Essi ritengono che la normativa belga, che consente ai familiari di un rifugiato di presentare una domanda di ingresso e di soggiorno soltanto personalmente presso una sede diplomatica, anche qualora tali persone siano nell'impossibilità di recarvisi, non sia conforme al diritto dell'Unione.

Il giudice del rinvio conferma che, ai sensi del diritto belga, non è prevista alcuna eccezione all'obbligo di presenza fisica all'inizio della procedura in una situazione come quella di cui trattasi. Tuttavia, detto giudice osserva che la sig.ra X e i suoi figli non hanno alcuna possibilità reale di lasciare la città di Afrin per recarsi presso una sede diplomatica belga competente, dato che i paesi frontalieri in cui si trovano tali sedi non rappresentano luoghi sicuri per le persone in fuga dalla Siria o sono inaccessibili, a causa della necessità di attraversare una linea del fronte. Benché l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 [155] lasci agli Stati membri il compito di determinare chi, tra il soggiornante e i suoi familiari, può presentare una domanda di ricongiungimento familiare, nel caso di specie, la scelta operata dal legislatore belga equivarrebbe a negare alla sig.ra X e ai suoi figli ogni possibilità di

155 Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

presentare la loro domanda. Il giudice del rinvio chiede quindi di chiarire se tale rifiuto comprometta l'effetto utile della suddetta direttiva o se violi i diritti fondamentali [156] che essa mira a proteggere.

Nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza, la Corte dichiara che la direttiva 2003/86 [157], in combinato disposto con la Carta [158], osta a una normativa nazionale che, ai fini della presentazione di una domanda di ingresso e di soggiorno per ricongiungimento familiare, richiede ai familiari del soggiornante, che sia stato in particolare riconosciuto come rifugiato, di presentarsi personalmente presso la sede diplomatica o consolare di uno Stato membro competente per il loro luogo di residenza o soggiorno all'estero, anche qualora sia per loro impossibile o eccessivamente difficile recarsi presso tale sede. Tuttavia, è fatta salva la possibilità di detto Stato membro di richiedere la comparizione personale di tali familiari in una fase successiva della procedura di domanda di ricongiungimento familiare.

Giudizio della Corte

Per pervenire a tale conclusione, la Corte, da un lato, rileva che, per raggiungere l'obiettivo della direttiva 2003/86 di favorire il ricongiungimento familiare, gli Stati membri devono dar prova, in situazioni come quelle di cui al procedimento principale, della flessibilità necessaria per consentire agli interessati di presentare effettivamente la loro domanda di ricongiungimento familiare in tempo utile, facilitando la presentazione di tale domanda e ammettendo, in particolare, il ricorso a mezzi di comunicazione a distanza. Infatti, in assenza di una tale flessibilità, richiedere la comparizione personale presso una sede diplomatica o consolare competente al momento della presentazione della domanda non consente di tener conto degli eventuali ostacoli che possono impedire la presentazione effettiva della domanda, in particolare qualora i familiari del soggiornante siano in un paese segnato da un conflitto armato. Inoltre, per quanto riguarda la situazione particolare dei rifugiati, l'assenza di qualsiasi flessibilità da parte dello Stato membro di cui trattasi, impedendo ai loro familiari di presentare una domanda di ricongiungimento familiare indipendentemente dalle circostanze, può avere come conseguenza che gli interessati non riescano a rispettare il termine previsto dall'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86 [159], di modo che il loro ricongiungimento familiare potrebbe essere soggetto a condizioni supplementari, in contrasto con l'obiettivo di prestare un'attenzione particolare alla situazione dei rifugiati. Pertanto, il requisito di

---

156 Si fa riferimento, in particolare, al diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), al diritto a che sia preso in considerazione l'interesse superiore del minore, nonché al diritto di quest'ultimo di intrattenere regolarmente relazioni personali con i due genitori, sancito dall'articolo 24 della stessa.

157 Si tratta dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2003/86.

158 La Corte si riferisce agli articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3, della Carta.

159 In forza di detta disposizione, «[g]li Stati membri possono chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato». Detto articolo 7, paragrafo 1, della medesima direttiva 2003/86 prevede, dal canto suo, quanto segue: «Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;

b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;

c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari».

comparizione personale al momento della presentazione di una domanda di ricongiungimento, senza che siano ammesse eccezioni che consentano di tener conto della situazione concreta dei familiari del soggiornante, finisce con il rendere in pratica impossibile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, cosicché una siffatta normativa, applicata senza la flessibilità necessaria, pregiudica l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 e priva quest'ultima del suo effetto utile.

Dall'altro lato, la Corte osserva che una disposizione nazionale che richiede, senza eccezioni, la comparizione personale dei familiari del soggiornante per la presentazione di una domanda di ricongiungimento familiare, anche quando tale comparizione sia impossibile o eccessivamente difficile, viola il diritto al rispetto dell'unità familiare sancito dall'articolo 7 della Carta, se del caso in combinato disposto con l'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della stessa. Tale obbligo costituisce un'ingerenza sproporzionata nel diritto al rispetto dell'unità familiare in relazione all'obiettivo, certamente legittimo, della lotta contro le frodi connesse al ricongiungimento familiare. Considerato che la procedura di domanda di ricongiungimento familiare si svolge per fasi, gli Stati membri possono chiedere la comparizione personale dei familiari del soggiornante in una fase ulteriore di tale procedura, senza che sia necessario, per il trattamento della domanda di ricongiungimento familiare, imporre la comparizione sin dal momento della presentazione della domanda. Tuttavia, affinché non vengano pregiudicati l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 di favorire il ricongiungimento familiare e i diritti fondamentali che essa mira a proteggere, qualora lo Stato membro richieda la comparizione personale dei familiari del soggiornante in tale fase ulteriore, detto Stato membro deve facilitare siffatta comparizione, segnatamente mediante l'emissione di documenti consolari o lasciapassare, e ridurre allo stretto necessario il numero di comparizioni.

Sentenza del 29 giugno 2023, Stadt Frankfurt am Main e Stadt Offenbach am Main (Rinnovo di un permesso di soggiorno nel secondo Stato membro) (C-829/21 e C-129/22, EU:C:2023:525)

«Rinvio pregiudiziale – Politica di immigrazione – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Articolo 9, paragrafo 4, secondo comma, articolo 14, paragrafo 1, articolo 15, paragrafo 4, secondo comma, articolo 19, paragrafo 2, e articolo 22 – Diritto dei cittadini di paesi terzi allo status di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro – Rilascio da parte del primo Stato membro di un "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo" a durata illimitata – Cittadino di un paese terzo assente dal territorio del primo Stato membro per un periodo superiore a sei anni – Perdita conseguente del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo – Domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno rilasciato dal secondo Stato membro ai sensi delle disposizioni del capo III della direttiva 2003/109/CE – Rigetto della domanda da parte del secondo Stato membro a causa della perdita di tale diritto – Condizioni»

TE, una cittadina ghanese, ed EF, un cittadino pakistano, hanno ottenuto un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in Italia recante, segnatamente, la dicitura [durata] «illimitata». Essi sono entrati nel territorio tedesco dall'Italia, rispettivamente nel 2013 e nel 2014. Sulla base dello status di soggiornanti di lungo periodo conferito loro in Italia, le autorità tedesche hanno concesso loro, ai sensi della normativa tedesca in materia di soggiorno degli stranieri [160], un permesso di soggiorno valido per un anno.

---

160 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale), del 30 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1950), nella sua versione applicabile ai procedimenti principali.

In seguito, le autorità tedesche hanno respinto le domande di rinnovo del permesso di soggiorno di TE ed EF. Questi ultimi hanno presentato ricorso avverso il mancato rinnovo. In particolare, per quanto riguarda EF, il rigetto del rinnovo era fondato sul motivo, previsto all'articolo 9, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2003/109 [161], che egli aveva perso il diritto allo status di soggiornante di lungo periodo in Italia perché non aveva più soggiornato sul territorio italiano da oltre sei anni. Lo stesso motivo è stato addotto nei confronti di TE nell'ambito del procedimento relativo alla contestazione del rigetto della sua domanda di rinnovo.

I giudici tedeschi investiti dei ricorsi presentati, rispettivamente, da TE e da EF, ossia lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Assia, Germania) e il Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunale amministrativo di Darmstadt, Germania), hanno deciso di sottoporre alla Corte varie questioni di interpretazione della direttiva 2003/109.

Nella sua sentenza, la Corte precisa, tra l'altro, le condizioni alle quali è subordinata una decisione, quale quelle di cui ai procedimenti principali, che rifiuta il rinnovo di un permesso di soggiorno di un cittadino di un paese terzo per il motivo che quest'ultimo era stato assente dal territorio dello Stato membro che gli ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo per un periodo superiore a sei anni e aveva, pertanto, perso il diritto a tale status.

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte rileva che il beneficio del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo nel «primo Stato membro» [162] è una condizione imperativa che deve essere previamente soddisfatta da un cittadino di un paese terzo che intenda ottenere o rinnovare un permesso di soggiorno nel territorio del «secondo Stato membro» [163], ai sensi delle disposizioni del capo III della direttiva 2003/109. Di conseguenza, se il secondo Stato membro constata che il cittadino di un paese terzo interessato ha perso il diritto allo status di soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro per il motivo, in particolare, come previsto dall'articolo 9, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2003/109, che egli è stato assente dal territorio del primo Stato membro per un periodo superiore a sei anni, tale constatazione osta a un rinnovo di un siffatto permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda, poi, la data rilevante per valutazione della condizione relativa al diritto allo status di soggiornante di lungo periodo, la Corte precisa che è quella della presentazione, da parte del cittadino di un paese terzo interessato, della sua domanda di rinnovo del permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III della direttiva 2003/109. Ciò premesso, nulla impedisce al secondo Stato membro di adottare una nuova decisione che neghi il rinnovo o revochi il permesso di soggiorno in applicazione dell'articolo 22 di detta direttiva se ritiene che la perdita del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro sia intervenuta nel corso del procedimento amministrativo o giurisdizionale relativo alla domanda di rinnovo.

---

161 Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GU 2011, L 132, pag. 1).

162 Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2003/109, si tratta dello Stato membro che ha conferito per primo lo status di soggiornante di lungo periodo al cittadino di un paese terzo.

163 In base all'articolo 2, lettera d), della direttiva 2003/109, tale termine si riferisce a «qualsiasi Stato membro, diverso da quello che per primo ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo al cittadino di paese terzo, nel cui territorio il soggiornante di lungo periodo esercita il diritto di soggiorno».

Infine, la Corte sottolinea che l'onere della prova relativa al beneficio del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro incombe, in linea di principio, al cittadino di un paese terzo interessato. Dalla direttiva 2003/109 [164] risulta, tuttavia, che un siffatto permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in corso di validità consente di presumere che tale cittadino disponga ancora del diritto a detto status. Certamente, tale presunzione non presenta un carattere assoluto, poiché il secondo Stato membro può essere indotto a esaminare uno dei motivi di perdita dello status di soggiornante di lungo periodo di cui all'articolo 9 della direttiva 2003/109. Tuttavia, tale messa in discussione è subordinata alla constatazione dell'esistenza di indizi sufficientemente concreti e concordanti che uno di tali motivi sia applicabile.

In tale contesto, la Corte precisa le verifiche che il secondo Stato membro deve effettuare, in presenza di tali indizi, riguardo al motivo previsto all'articolo 9, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2003/109, richiedendo, se del caso, l'assistenza del primo Stato membro, conformemente al principio di leale cooperazione [165]. Da un lato, il cittadino di un paese terzo deve essere previamente invitato a fornire la prova di eventuali presenze nel territorio del primo Stato membro nel corso del periodo di sei anni previsto in tale disposizione, dato che una presenza di durata totale di qualche giorno soltanto in tale territorio, è sufficiente a impedire la perdita del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo. Dall'altro lato, in caso di assenza da tale territorio per un periodo superiore a sei anni, il secondo Stato membro deve altresì verificare, conformemente all'articolo 9, paragrafo 4, terzo comma, della direttiva 2003/109, se il primo Stato membro si sia avvalso della facoltà di prevedere che, «per motivi particolari», il soggiornante di lungo periodo mantenga il suo status in detto Stato membro in caso di tale assenza e, qualora ciò si verifichi, se un siffatto motivo particolare sia dimostrato.

3. Attraversamento delle frontiere

Sentenza del 5 settembre 2023 (Grande Sezione), Parlamento/Commissione (Esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi) (C-137/21, EU:C:2023:625)

«Ricorso per carenza – Regolamento (UE) 2018/1806 – Articolo 7, primo comma, lettera f) – Elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne – Elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo – Principio di reciprocità – Invito ad adottare un atto delegato che sospende temporaneamente l'esenzione dal visto per un periodo di dodici mesi per i cittadini degli Stati Uniti d'America»

Ai sensi del regolamento 2018/1806 [166]che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, l'Unione ha elevato ad obiettivo il principio di piena reciprocità in materia di visti, al fine di migliorare la credibilità e la coerenza della sua politica esterna nei confronti

---

164 Più in particolare, dall'articolo 15, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 2003/109, letto alla luce del suo considerando 11.

165 Tale principio è sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

166 Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (codificazione) (GU 2018, L 303, pag. 39).

dei paesi terzi [167]. In tal senso, detto regolamento prevede che un meccanismo che consente di attuare il principio di reciprocità deve permettere all'Unione di fornire una risposta solidale qualora un paese terzo inserito nell'elenco di cui all'allegato II dello stesso regolamento decida di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri [168]. Il regolamento delega alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 TFUE, i quali in particolare sospendono temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini di tale paese terzo [169].

Nell'aprile 2016 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una comunicazione [170] in cui si affermava che persisteva una situazione di non reciprocità nei confronti di tre paesi terzi, tra cui gli Stati Uniti d'America, i quali imponevano allora l'obbligo del visto ai cittadini di cinque Stati membri. Dopo che la Commissione ha constatato [171] che la non reciprocità in materia di visti riguardava soltanto due paesi terzi, tra cui gli Stati Uniti d'America, il Parlamento ha adottato, nel marzo 2017, una risoluzione [172] in cui riteneva che la Commissione fosse «giuridicamente tenuta ad adottare un atto delegato (...) che [sospendesse] temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini dei paesi terzi che non hanno revocato l'obbligo del visto per i cittadini di certi Stati membri» e ha invitato la Commissione ad adottare tale atto. La Commissione ha risposto negativamente a tale richiesta nel maggio 2017 [173]. A seguito della presentazione, da parte della Commissione, della sua sesta comunicazione di monitoraggio nel marzo 2020, il Parlamento ha reiterato il suo invito ad agire [174], in quanto gli Stati Uniti d'America continuavano ad imporre l'obbligo di visto ai cittadini di

---

167 V. considerando 14 del regolamento 2018/1806.

168 V. considerando 15 del regolamento 2018/1806.

169 V. considerando 17 e articolo 7, primo comma, lettere e), f) e h), del regolamento 2018/1806. In particolare, in forza dell'articolo 7:

«L'applicazione, da parte di un paese terzo di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

(...)

f) se entro 24 mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione adotta, a norma dell'articolo 10, un atto delegato che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per un periodo di dodici mesi per i cittadini di tale paese terzo (...). Fatta salva l'applicazione dell'articolo 6, durante i periodi di tale sospensione i cittadini del paese terzo interessato dall'atto delegato devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

(...)».

170 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 aprile 2016, «Bilancio e possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti» [COM(2016) 221 final].

171 Con la sua seconda comunicazione di monitoraggio, del 21 dicembre 2016.

172 Risoluzione del Parlamento europeo, del 2 marzo 2017, sugli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001 [2016/2986(RSP)] (GU 2018, C 263, pag. 2, in prosieguo: la «risoluzione del marzo 2017»).

173 Con la sua comunicazione di monitoraggio del 2 maggio 2017 [COM(2017) 227 final].

174 Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 ottobre 2020, sugli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)] (GU 2021, C 404, pag. 157; in prosieguo: la «risoluzione dell'ottobre 2020»).

quattro Stati membri. Ancora una volta, la Commissione non ha risposto favorevolmente a tale invito [175].

Ritenendo che l'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806 imponga alla Commissione di adottare un atto delegato qualora siano soddisfatte le condizioni per l'adozione di un atto del genere previste da tale disposizione, il Parlamento ha proposto un ricorso per carenza nei confronti della Commissione, ai sensi dell'articolo 265 TFUE.

Nella sua sentenza, la Corte si pronuncia sulla ricevibilità del ricorso per carenza, vale a dire, da un lato, sul termine di ricorso previsto da quest'ultima disposizione e, dall'altro, sulla nozione di presa di posizione ai sensi di detta disposizione in un contesto interistituzionale. Nel merito, la Corte respinge il ricorso con la motivazione che, nel rispetto dei criteri di detto regolamento, la Commissione non ha ecceduto il suo margine di discrezionalità allorché ha ritenuto di non essere tenuta ad adottare l'atto delegato richiesto.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte si pronuncia sulla ricevibilità del ricorso [176].

La prima eccezione di irricevibilità verte sulla tardività di quest'ultimo, in quanto il Parlamento ha proposto il suo ricorso per carenza dopo aver inviato alla Commissione, con una risoluzione dell'ottobre 2020, un secondo invito ad agire, mentre non aveva proposto un siffatto ricorso a seguito della risoluzione del marzo 2017. Al riguardo, la Corte constata che la questione se il Parlamento abbia in tal caso violato il termine di ricorso previsto dall'articolo 265, secondo comma, TFUE dipende dalla questione se tale secondo invito ad agire sia, alla luce di elementi oggettivi relativi al suo contenuto o al suo contesto, distinto dal primo. A tal proposito, nella comunicazione a seguito della risoluzione del marzo 2017, la Commissione aveva ritenuto, in particolare, che l'adozione di un atto delegato che sospendeva temporaneamente l'esenzione dal visto sarebbe stata «in questa fase» controproducente e non avrebbe contribuito a conseguire l'obiettivo dell'esenzione dal visto per tutti i cittadini dell'Unione. Con la sua risoluzione dell'ottobre 2020, il Parlamento aveva invitato la Commissione a riconsiderare il percorso scelto tre anni prima, tenuto conto degli sviluppi intervenuti nel frattempo. La Corte osserva, al riguardo, che diverse ragioni, di ordine sia giuridico sia politico, hanno potuto indurre il Parlamento a rinunciare, in un primo tempo, alla via contenziosa in seguito all'adozione di tale comunicazione da parte della Commissione. Risulta, peraltro, che è stato dopo aver valutato l'evoluzione della situazione successiva all'adozione del primo invito ad agire che il Parlamento ha adottato la risoluzione dell'ottobre 2020. Poiché gli inviti ad agire contenuti nelle due risoluzioni sono distinti alla luce sia del loro contenuto sia del contesto nel quale sono stati adottati, la Corte conclude che la risoluzione dell'ottobre 2020 non ha potuto avere l'obiettivo di eludere il termine di ricorso previsto all'articolo 265, secondo comma, TFUE, che aveva iniziato a decorrere con l'invito ad agire contenuto nella risoluzione del marzo 2017.

---

175 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la posizione della Commissione a seguito della risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 relativa agli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti e che riferisce sui progressi compiuti [COM(2020) 851 final] (in prosieguo: la «comunicazione del dicembre 2020»).

176 Ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, il ricorso per carenza è ricevibile soltanto quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa siano stati preventivamente richiesti di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non hanno preso posizione, il ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi.

Per quanto riguarda la seconda eccezione di irricevibilità, vertente sull'esistenza di una presa di posizione della Commissione con la sua comunicazione del dicembre 2020, la Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 265, primo comma, TFUE, essa può essere adita al fine di far constatare che, in violazione dei trattati, l'istituzione interessata si astiene dal pronunciarsi. A tal riguardo, la Corte ricorda che la circostanza che la risposta di un'istituzione ad un invito ad agire non dia soddisfazione alla persona che glielo ha rivolto non significa che tale risposta non costituisca una presa di posizione, la cui adozione pone fine alla carenza. Tuttavia, tale soluzione non può applicarsi in un contesto interistituzionale, nei casi in cui l'irricevibilità del ricorso per carenza consenta all'istituzione interessata di perpetuare uno stato di inerzia. Orbene, ciò avverrebbe se la comunicazione della Commissione di cui trattasi dovesse essere qualificata come «presa di posizione», ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE. Un rifiuto di agire a seguito di un invito ad agire può quindi essere deferito alla Corte sulla base dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, dal momento che tale rifiuto, per quanto esplicito, non pone fine alla carenza. In tali circostanze, in un contesto interistituzionale, la risposta di un'istituzione consistente, come nel caso di specie, in un'esposizione delle ragioni per le quali occorre, secondo tale istituzione, non adottare la misura richiesta deve necessariamente essere considerata un rifiuto di agire da parte di tale istituzione e deve quindi poter essere deferita alla Corte nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 265 TFUE.

In secondo luogo, per quanto riguarda il motivo unico dedotto, nel merito, dal Parlamento, secondo il quale la Commissione avrebbe violato i trattati non avendo adottato, in forza dell'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806, un atto delegato che sospendesse temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini degli Stati Uniti d'America, la Corte osserva che è pur vero che dalla formulazione di tale disposizione sembra emergere che la Commissione è tenuta ad adottare un atto del genere qualora le condizioni richieste per la sua adozione siano soddisfatte. Tuttavia, tale interpretazione deve essere esclusa alla luce dell'impianto sistematico dell'articolo 7, primo comma, del regolamento 2018/1806, caratterizzato in particolare dalla struttura in più fasi del meccanismo di reciprocità da esso istituito. Risulta quindi, in particolare, dal combinato disposto delle disposizioni contenute in tale articolo, letto alla luce del considerando 17 del medesimo regolamento, che la Commissione dispone di un margine di discrezionalità per adottare o meno un atto delegato ai sensi di tale articolo. La Commissione non ha pertanto l'obbligo di adottare l'atto delegato in questione dopo la scadenza del termine di 24 mesi dalla data di pubblicazione della notifica di cui all'articolo 7, primo comma, lettera a), di tale regolamento.

Per contro, la Commissione deve tenere conto dei tre criteri previsti dall'articolo 7, primo comma, lettera d), del regolamento 2018/1806 al fine di stabilire se, alla luce dell'obiettivo della piena reciprocità, occorra sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo interessato o se occorra, al contrario, astenersi dall'adottare una siffatta misura, alla luce di interessi che riguardano, in particolare, le relazioni esterne degli Stati membri, dei paesi associati allo spazio Schengen e dell'Unione [177]. Dopo avere esaminato tali tre criteri, la Corte giunge alla conclusione che

---

177 Ai sensi dell'articolo 7, primo comma, lettera d), del regolamento 2018/1806:

«L'applicazione, da parte di un paese terzo di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

(...)

d) la Commissione, nel valutare ulteriori interventi a norma delle lettere e), f) o h), tiene conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto, degli interventi effettuati a norma della lettera b) e delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione;

(...)».

la Commissione non ha ecceduto il margine di discrezionalità di cui disponeva nel caso di specie allorché ha reputato, a seguito dell'invito ad agire rivoltole dal Parlamento nell'ottobre 2020, di non essere tenuta ad adottare l'atto delegato in questione. Di conseguenza, essa respinge il ricorso in quanto infondato.

V. Cooperazione giudiziaria in materia penale

1. Mandato d'arresto europeo

a. Competenza dell'autorità giudiziaria emittente

Sentenza del 31 gennaio 2023 (Grande Sezione), Puig Gordi e a. (C-158/21, EU:C:2023:57)

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato di arresto europeo – Decisione-quadro 2002/584/GAI – Procedure di consegna tra Stati membri – Condizioni di esecuzione – Competenza dell'autorità giudiziaria emittente – Articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di accesso a un giudice precostituito per legge – Possibilità di emettere un nuovo mandato d'arresto europeo riguardante uno stesso individuo»

A seguito dell'adozione delle leggi vertenti sull'indipendenza della comunità autonoma di Catalogna (Spagna) e sullo svolgimento di un referendum a tal fine, è stato avviato un procedimento penale nei confronti di diverse persone dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), il giudice del rinvio. Nell'autunno 2019, tale giudice ha quindi emesso diversi mandati d'arresto europei (MAE). I procedimenti di esecuzione dei MAE emessi nei confronti dei sigg. Puigdemont Casamajó e Comín Oliveres sono stati sospesi dopo l'elezione di questi ultimi al Parlamento europeo. Per quanto riguarda il MAE emesso nei confronti del sig. Puig Gordi, il Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese, Belgio), con ordinanza adottata nell'agosto 2020, ha rifiutato la sua esecuzione con la motivazione che, a suo avviso, il giudice del rinvio non era competente a emettere tale MAE. Con sentenza pronunciata nel gennaio 2021, la cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) ha respinto l'appello interposto avverso tale ordinanza.

In tale contesto, il giudice del rinvio sottopone alla Corte una serie di questioni volte, in sostanza, a stabilire se un'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa rifiutare di eseguire un MAE a causa dell'asserita incompetenza dell'autorità giudiziaria emittente ad emettere tale mandato o a giudicare la persona sottoposta al procedimento penale, e se la decisione quadro relativa al MAE [178] osti all'emissione di un nuovo MAE dopo che l'esecuzione di un primo MAE sia stata rifiutata.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa in particolare le condizioni che consentono all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare di dare seguito a un MAE a causa del rischio di violazione, in caso di consegna della persona ricercata, del diritto fondamentale di tale persona a un equo processo [179], connesso a tale difetto di competenza.

---

178 Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 (GU 2009, L 81, pag. 24) (in prosieguo: la «decisione quadro 2002/584»).

179 Tale diritto è sancito all'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Giudizio della Corte

In un primo momento, la Corte dichiara che un'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutare l'esecuzione di un MAE basandosi su un motivo di non esecuzione che deriva non già dalla decisione quadro 2002/584, ma unicamente dal diritto dello Stato membro di esecuzione. A tal riguardo, rileva la Corte, i motivi che, secondo la sua giurisprudenza, obbligano o autorizzano a non dare seguito a un MAE derivano tutti dalla decisione quadro 2002/584. Per di più, ammettere che uno Stato membro possa aggiungere a detti motivi altri motivi, tratti dal diritto nazionale, che consentano di non eseguire un MAE osterebbe al buon funzionamento del sistema semplificato di consegna delle persone istituito da detta decisione quadro. La Corte aggiunge tuttavia che uno Stato membro ha il diritto, in via eccezionale, di invocare un motivo di non esecuzione relativo all'obbligo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti alla persona interessata dal diritto dell'Unione [180], nel rispetto delle rigorose condizioni enunciate nella giurisprudenza della Corte al riguardo.

In un secondo momento, la Corte statuisce che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può verificare se un MAE sia stato emesso da un'autorità giudiziaria che era competente a tal fine e rifiutare l'esecuzione di tale MAE qualora ritenga che così non sia nel caso di specie [181]. In proposito, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584, l'autorità giudiziaria emittente è l'autorità giudiziaria dello Stato membro emittente competente ad emettere un MAE in base alla legge di detto Stato. Se è vero che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve assicurarsi, prima di eseguire un MAE, che quest'ultimo sia stato effettivamente emesso da un'autorità giudiziaria, essa non può, per contro, verificare che l'autorità di cui trattasi sia competente a emettere un siffatto mandato alla luce delle norme del diritto dello Stato membro emittente. Nell'ambito dell'autonomia procedurale riconosciutagli, spetta infatti a ciascuno Stato membro designare le autorità giudiziarie competenti ad emettere un MAE, e tali autorità giudiziarie devono poi valutare esse stesse la loro competenza a tal fine alla luce del diritto dello Stato membro emittente.

In un terzo momento, la Corte indica che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione chiamata a decidere sulla consegna di una persona oggetto di un MAE non può rifiutarsi di eseguire quest'ultimo per il motivo che tale persona rischia, a seguito della sua consegna allo Stato membro emittente, di essere giudicata da un organo giurisdizionale privo di competenza a tal fine, a meno che,

– da un lato, tale autorità giudiziaria disponga di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati idonei a dimostrare l'esistenza di carenze sistemiche o generalizzate del funzionamento del sistema giudiziario dello Stato membro emittente o di carenze che pregiudichino la tutela giurisdizionale di un gruppo oggettivamente identificabile di persone del quale faccia parte la persona interessata, tenuto conto del requisito di un giudice precostituito per legge, carenze implicanti che i singoli interessati siano, in generale, privati, in tale Stato membro, di un rimedio giuridico effettivo che consenta di controllare la competenza del giudice penale chiamato a giudicarli, e,

– dall'altro lato, detta autorità giudiziaria constati che sussistono, nelle particolari circostanze della causa in esame, motivi seri e comprovati di ritenere che, tenuto conto, in particolare, degli elementi forniti dalla persona oggetto di tale MAE, l'organo giurisdizionale chiamato a conoscere del procedimento di cui sarà oggetto tale persona sia, manifestamente, privo di competenza a tal fine.

---

180 Articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584.

181 La Corte si pronuncia sulla base dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584.

In particolare, la Corte ricorda che la competenza di un giudice a conoscere di una causa forma parte del requisito di «tribunale costituito per legge», derivante dall'articolo 47 della Carta. Di conseguenza, qualora una persona oggetto di un MAE affermi che, a seguito della sua consegna, sarà esposta a una violazione del suo diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, a causa di un difetto di competenza dell'organo giurisdizionale chiamato a giudicarla, spetta all'autorità giudiziaria dell'esecuzione valutare la fondatezza di detta asserzione nell'ambito di tale esame in due fasi. Qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ritenga che gli elementi di cui dispone non siano atti a dimostrare l'esistenza delle summenzionate carenze, detta autorità non può rifiutare di eseguire il MAE per tale motivo. Infatti, qualora, nello Stato membro emittente, determinati rimedi giuridici consentano di controllare la competenza dell'organo giurisdizionale chiamato a giudicare tale persona (sotto forma di un esame della propria competenza da parte di detto giudice o di un ricorso esperibile dinanzi ad un altro giudice), il rischio, per questa stessa persona, di essere giudicata da un organo giurisdizionale di detto Stato membro privo di competenza a tal fine può, in linea di principio, essere escluso grazie all'esercizio, da parte della persona di cui trattasi, dei summenzionati rimedi di diritto. In assenza di elementi idonei a dimostrare l'esistenza delle summenzionate carenze, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può presumere che non sussistano siffatti rimedi giuridici, poiché tale autorità giudiziaria è al contrario tenuta, conformemente al principio della fiducia reciproca, a fondare la sua analisi sull'esistenza e l'effettività di tali rimedi giuridici.

In un quarto e ultimo momento, la Corte dichiara che possono essere emessi diversi MAE successivi nei confronti di una persona ricercata al fine di ottenere la sua consegna da parte di uno Stato membro dopo che l'esecuzione di un primo MAE nei confronti di tale persona è stata negata da tale Stato membro, purché l'esecuzione di un nuovo MAE non comporti una violazione dei diritti e dei principi giuridici fondamentali sanciti dall'articolo 6 TUE [182] e l'emissione di quest'ultimo MAE abbia carattere proporzionato. L'emissione di un nuovo MAE può infatti risultare necessaria, in particolare dopo che siano venuti meno gli elementi che hanno ostacolato l'esecuzione di un precedente MAE. Nell'ambito dell'esame della proporzionalità dell'emissione di un nuovo MAE, l'autorità giudiziaria emittente deve tuttavia tener conto della natura e della gravità del reato per il quale la persona ricercata è perseguita, delle conseguenze su tale persona del o dei MAE precedentemente emessi nei suoi confronti o, ancora, delle prospettive di esecuzione di un eventuale nuovo MAE.

b. Esecuzione dei mandati d'arresto europei e requisiti della consegna

Sentenza del 18 aprile 2023 (Grande Sezione), E. D. L. (Motivo di rifiuto fondato sulla malattia) (C-699/21, EU:C:2023:295)

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Articolo 1, paragrafo 3 – Articolo 23, paragrafo 4 – Procedure di consegna tra Stati membri – Motivi di non esecuzione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Obbligo di leale cooperazione – Sospensione dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo – Articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Divieto di trattamenti inumani o degradanti – Malattia grave, cronica e potenzialmente irreversibile – Rischio di un danno grave per la salute della persona colpita dal mandato d'arresto europeo»

Nel 2019, un giudice croato ha emesso un mandato di arresto europeo a carico di E.D.L., residente in Italia, ai fini dell'esercizio di azioni penali. Nell'ambito dell'esecuzione di tale mandato d'arresto, la

[182] Tale obbligo è previsto all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584.

Corte d'appello di Milano (Italia) ha sottoposto E.D.L. ad una perizia psichiatrica, la quale ha evidenziato che costui soffriva di un disturbo psicotico che esigeva la prosecuzione di un trattamento e lo rendeva inadatto alla vita carceraria. La Corte d'appello di Milano ha pertanto ritenuto che l'esecuzione del mandato di arresto avrebbe interrotto il trattamento di E.D.L. ed avrebbe portato ad un deterioramento del suo stato di salute, con possibili effetti di eccezionale gravità, tenuto conto dell'acclarato rischio di suicidio. Tuttavia, le disposizioni della legge italiana [183] che ha trasposto la decisione quadro 2002/584 [184] in materia di mandato di arresto europeo non prevedono che la consegna di una persona ricercata possa essere rifiutata per siffatte ragioni di salute.

Nutrendo dubbi riguardo alla costituzionalità di queste disposizioni nazionali, la Corte d'appello di Milano ha sollevato questioni dinanzi alla Corte costituzionale (Italia). Secondo quest'ultimo giudice, i motivi di non esecuzione di un mandato di arresto europeo previsti dalla decisione quadro 2002/584 non includono neppure l'ipotesi di un danno grave per la salute dell'interessato a causa di patologie di carattere cronico di durata potenzialmente indeterminata, come quelle di cui soffre E.D.L. Detto giudice ha dunque deciso di interrogare la Corte in merito all'interpretazione da dare alla suddetta decisione quadro in un'ipotesi del genere.

Nella sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia in merito ai presupposti in presenza dei quali l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ha la facoltà o l'obbligo, in virtù della decisione quadro 2002/584, di sospendere la consegna di una persona ricercata e di rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto europeo in caso di rischio di danno grave alla salute di tale persona, nonché in merito all'esistenza, in questo caso, di un obbligo di dialogo con l'autorità giudiziaria emittente.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte constata che la decisione quadro 2002/584 non prevede che le autorità giudiziarie dell'esecuzione possano rifiutare di eseguire un mandato di arresto europeo per il solo fatto che la persona colpita da un tale mandato d'arresto soffre di patologie gravi, di carattere cronico e potenzialmente irreversibili. Infatti, alla luce del principio di fiducia reciproca sotteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia [185], sussiste una presunzione secondo cui le cure e i trattamenti offerti negli Stati membri per la presa in carico, segnatamente, di tali patologie sono adeguati, anche in ambiente carcerario.

Tuttavia, alla luce dell'articolo 23, paragrafo 4 [186], della decisione quadro 2002/584, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può sospendere temporaneamente la consegna della persona ricercata, se e in quanto sussistano serie ragioni di ritenere, sulla base di elementi oggettivi, quali certificati medici o relazioni peritali, che l'esecuzione del mandato d'arresto europeo rischi di mettere in pericolo, in

---

183 Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, del 22 aprile 2005 (GURI n. 98, del 29 aprile 2005, pag. 6), come modificata e applicabile all'epoca dei fatti oggetto del procedimento principale.

184 Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 (GU 2009, L 81, pag. 24).

185 Questo ambito del diritto dell'Unione è disciplinato dagli articoli 67 e seguenti del TFUE e comprende, in particolare, la cooperazione giudiziaria in materia penale.

186 Ai sensi di detta disposizione, «[l]a consegna può, a titolo eccezionale, essere temporaneamente differita per gravi motivi umanitari, ad esempio se vi sono valide ragioni di ritenere che essa metterebbe manifestamente in pericolo la vita o la salute del ricercato».

maniera manifesta, la salute di tale persona, ad esempio in ragione di una malattia o di una condizione medica temporanea di detta persona antecedente alla data prevista per la sua consegna.

In secondo luogo, la Corte dichiara che non si può escludere che la consegna di una persona gravemente malata possa comportare, per questa persona, un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, e ciò a causa del livello qualitativo delle cure disponibili nello Stato membro emittente oppure, in determinate circostanze, a prescindere da esso, nel caso in cui tali trattamenti raggiungano la soglia minima di gravità eccedente l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

Pertanto, qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione abbia, alla luce degli elementi oggettivi a sua disposizione, motivi seri e comprovati per ritenere che la consegna della persona ricercata, gravemente malata, esporrebbe quest'ultima ad un rischio reale di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del suo stato di salute, tale autorità deve sospendere temporaneamente la consegna. Essa deve, inoltre, chiedere all'autorità giudiziaria emittente la trasmissione di qualsiasi informazione necessaria al fine di assicurarsi che le modalità con le quali verranno esercitate le azioni penali all'origine del mandato di arresto europeo ovvero le condizioni dell'eventuale detenzione di tale persona permettano di escludere il rischio in questione. Qualora siffatte garanzie vengano fornite dall'autorità giudiziaria emittente, il mandato di arresto europeo deve essere eseguito e deve essere concordata una nuova data di consegna.

In terzo luogo, la Corte rileva che sarebbe nondimeno contrario all'economia generale dell'articolo 23, paragrafo 4, della decisione quadro 2002/584, che menziona il carattere «temporaneo» della sospensione della consegna, che un'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa differire, al fine di evitare la realizzazione di un rischio di danno grave alla salute, la consegna di una persona ricercata per un periodo considerevole, o addirittura a tempo indefinito.

Di conseguenza, in circostanze eccezionali, alla luce delle informazioni fornite dall'autorità giudiziaria emittente, nonché di qualsiasi altra informazione di cui l'autorità giudiziaria dell'esecuzione disponga, quest'ultima autorità può essere portata a concludere che, da un lato, esistono motivi seri e comprovati di ritenere che, in caso di consegna allo Stato membro emittente, la persona ricercata correrà un rischio di danno grave alla sua salute e che, dall'altro lato, tale rischio non può essere escluso entro un termine ragionevole. In un caso siffatto, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3 [187], della decisione quadro 2002/584, letto alla luce dell'articolo 4 della Carta, rifiutare di eseguire il mandato di arresto europeo.

Sentenza del 6 giugno 2023 (Grande Sezione), O. G. (Mandato d'arresto europeo nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo) (C-700/21, EU:C:2023:444)

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo – Articolo 4, punto 6 – Obiettivo di reinserimento sociale – Cittadini di paesi terzi che dimorano o risiedono nel territorio dello Stato membro di esecuzione – Parità di trattamento – Articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

---

187 Ai sensi di tale disposizione, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali sanciti dall'articolo 6 TUE non può essere modificato per effetto della decisione quadro 2002/584.

O.G., cittadino moldavo, è stato condannato in Romania a cinque anni di reclusione per i delitti di evasione fiscale e di appropriazione indebita delle somme dovute per le imposte sul reddito e per l'IVA, commessi tra i mesi di settembre 2003 e aprile 2004. Il 13 febbraio 2012 la Judecătoria Brașov (Tribunale di primo grado di Brașov, Romania) ha emesso nei confronti di O.G., nel frattempo trasferitosi in Italia, un mandato d'arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena privativa della libertà.

Con una prima sentenza del 7 luglio 2020 la corte d'appello competente [188] ha disposto la consegna di O.G. all'autorità giudiziaria di emissione. O.G. ha proposto ricorso avverso tale sentenza dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia), che l'ha annullato, rinviando la causa alla Corte d'appello.

In forza del diritto dell'Unione [189], gli Stati membri possono rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo soltanto per motivi fondati sulla decisione quadro 2002/584 [190], tra i quali figurano motivi di non esecuzione facoltativa, vale a dire motivi che gli Stati membri hanno la facoltà – e non l'obbligo – di prevedere nel trasporre detta decisione quadro. Uno di tali motivi riguarda la possibilità per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare di eseguire un tale mandato se questo è stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda e tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno [191].

La Corte d'appello ha constatato che la normativa che traspone nel diritto italiano tale motivo di non esecuzione facoltativa limita la facoltà di rifiutare la consegna ai soli cittadini italiani e ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione, ad esclusione dei cittadini di paesi terzi, anche qualora questi ultimi dimostrino di avere instaurato saldi legami di natura economica, professionale o affettiva in Italia.

Ritenendo che lo stabile radicamento familiare e lavorativo di O.G. in Italia fosse sufficientemente dimostrato, essa ha adito la Corte costituzionale (Italia), giudice del rinvio, sollevando questioni di legittimità costituzionale di tale normativa. Il giudice del rinvio si chiede se tale normativa, imponendo la consegna di cittadini di paesi terzi che soggiornano in maniera permanente in Italia ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà all'estero, non restringa indebitamente l'ambito applicativo del motivo di non esecuzione facoltativa previsto dall'articolo 4, punto 6, della decisione quadro, che mira a garantire il reinserimento sociale del condannato al termine dell'esecuzione della pena, il che presuppone il mantenimento dei suoi legami familiari e sociali.

Il giudice del rinvio ritiene che, prima di verificare la conformità alla Costituzione italiana della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, occorra esaminare la conformità di quest'ultima al diritto dell'Unione.

Interpellata dal giudice del rinvio sull'interpretazione dell'articolo 4, punto 6, della decisione quadro, la Corte, riunita in Grande Sezione, giudica che tale disposizione osta a una normativa di uno Stato membro che, pur trasponendola, esclude in maniera assoluta e automatica dal beneficio del motivo di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo che essa prevede qualsiasi cittadino di un paese terzo che risieda nel territorio di tale Stato membro, senza che l'autorità giudiziaria

---

188 La Corte d'appello di Bologna (Italia; in prosieguo: la «Corte d'appello»).

189 Articolo 1, paragrafo 2, e articoli 4 e 4 bis della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1).

190 In prosieguo: la «decisione quadro».

191 Motivo di non esecuzione facoltativa previsto all'articolo 4, punto 6, della decisione quadro.

dell'esecuzione possa valutare i legami di tale cittadino con detto Stato membro. Essa fornisce altresì precisazioni sulla valutazione che tale autorità deve effettuare per stabilire se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo residente nello Stato membro di esecuzione, nonché sugli elementi idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro di esecuzione, legami che dimostrino un'integrazione sufficiente in tale Stato, di modo che l'esecuzione, in detto Stato membro, della pena privativa della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro di emissione contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento sociale dopo che tale pena sia stata eseguita.

Giudizio della Corte

In un primo tempo, la Corte ricorda che, conformemente al principio del riconoscimento reciproco, l'esecuzione del mandato d'arresto europeo costituisce la regola di principio. Il rifiuto di esecuzione, che è possibile solo per motivi di non esecuzione obbligatoria o facoltativa fondati sulla decisione quadro, è concepito come un'eccezione, da interpretare restrittivamente.

Per quanto riguarda i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo elencati all'articolo 4 della decisione quadro, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, nell'ambito della trasposizione di tale decisione quadro nel diritto interno, gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale. Pertanto, questi ultimi sono liberi di trasporre o meno tali motivi nel loro diritto interno. Essi possono altresì scegliere di limitare le situazioni nelle quali l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo, agevolando così la consegna delle persone ricercate, conformemente al principio del riconoscimento reciproco.

Tuttavia, sussistono dei limiti al margine di discrezionalità di cui lo Stato membro dispone quando sceglie di trasporre un motivo di non esecuzione facoltativa, quale quello previsto all'articolo 4, punto 6, della decisione quadro.

In primo luogo, lo Stato membro che sceglie di trasporre tale motivo deve rispettare i diritti e i principi fondamentali del diritto dell'Unione, tra i quali il principio dell'uguaglianza davanti alla legge, garantito dall'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [192], il quale impone che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

Il requisito relativo alla comparabilità delle situazioni, al fine di determinare l'esistenza di una violazione del principio di uguaglianza davanti alla legge, deve esser valutato alla luce, in particolare, dell'oggetto e dello scopo perseguito dall'atto che istituisce la distinzione di cui trattasi, prendendo in considerazione i principi e gli obiettivi del settore in cui rientra tale atto.

La Corte osserva, al riguardo, che la disparità di trattamento derivante dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale tra i cittadini italiani e quelli di altri Stati membri, da un lato, e i cittadini di paesi terzi, dall'altro, è stata istituita al fine di trasporre l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro, che non opera alcuna distinzione a seconda che la persona destinataria del mandato d'arresto europeo, qualora non sia cittadina dello Stato membro di esecuzione, sia o meno cittadina di un altro Stato membro.

Dal tenore letterale di tale disposizione e dall'obiettivo da essa perseguito risulta che non si può presumere che il cittadino di un paese terzo, che sia destinatario di un mandato d'arresto europeo e dimori o risieda nello Stato membro di esecuzione, si trovi necessariamente in una situazione diversa

192 In prosieguo: la «Carta».

da quella del cittadino di tale Stato membro o di un altro Stato membro che dimori o risieda nello Stato membro di esecuzione e che sia destinatario di un siffatto mandato. Al contrario, ai fini dell'applicazione del motivo di non esecuzione facoltativa previsto da tale disposizione, tali persone possano trovarsi in situazioni comparabili, qualora presentino un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione.

Di conseguenza, una normativa nazionale volta a trasporre l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro non è conforme all'articolo 20 della Carta se tratta diversamente, da un lato, i propri cittadini e gli altri cittadini dell'Unione e, dall'altro, i cittadini di paesi terzi, negando a questi ultimi, in maniera assoluta e automatica, il beneficio del motivo di non esecuzione facoltativa previsto dalla decisione quadro, anche qualora essi dimorino o risiedano nel territorio di tale Stato membro e senza che si tenga conto del loro grado di integrazione nella società di detto Stato. Infatti, una tale differenza di trattamento non potrebbe essere considerata obiettivamente giustificata.

Per contro, nulla osta a che lo Stato membro, nel trasporre detta disposizione nel diritto interno subordini, per i cittadini di paesi terzi destinatari di un mandato d'arresto europeo, il beneficio del motivo di non esecuzione facoltativa previsto da tale disposizione al requisito che tale cittadino vi dimori o risieda in via continuativa da un periodo di tempo minimo, purché tale condizione non ecceda quanto necessario a garantire che la persona ricercata presenti un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione.

In secondo luogo, la trasposizione dell'articolo 4, punto 6, della decisione quadro non può avere l'effetto di privare l'autorità giudiziaria dell'esecuzione del margine di discrezionalità necessario affinché essa possa decidere se occorra o meno, alla luce dell'obiettivo di reinserimento sociale perseguito, rifiutare di eseguire il mandato d'arresto europeo.

Orbene, una normativa come quella di cui trattasi pregiudica l'obiettivo di reinserimento sociale privando l'autorità giudiziaria dell'esecuzione del potere di valutare se i legami del cittadino di un paese terzo destinatario di un mandato d'arresto europeo con lo Stato membro di esecuzione siano sufficienti per stabilire se l'esecuzione della pena in tale Stato contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento dopo che avrà scontato tale pena.

In un secondo tempo, la Corte precisa che, per valutare se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio dello Stato membro di esecuzione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve effettuare una valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione della persona ricercata, idonei a indicare se esistano, tra tale persona e lo Stato membro di esecuzione, legami che consentano di constatare un'integrazione sufficiente in tale Stato. Tra tali elementi vanno annoverati i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro di esecuzione, nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro.

In particolare, ove la persona ricercata abbia stabilito il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi nello Stato membro di esecuzione, si deve tenere conto del fatto che il reinserimento sociale di tale persona dopo che essa vi ha scontato la sua pena è favorito dal fatto che essa può mantenere contatti regolari e frequenti con la famiglia e i congiunti.

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), GN (Motivo di rifiuto fondato sull'interesse superiore del minore) (C-261/22, EU:C:2023:1017)

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Articolo 1, paragrafo 3 – Articolo 15, paragrafo 2 – Procedura di consegna tra Stati membri – Motivi di non esecuzione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 7 – Rispetto della vita privata e familiare – Articolo 24, paragrafi 2 e 3 – Presa in considerazione dell'interesse superiore del minore – Diritto di ogni minore di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori – Madre di minori in tenera età con lei conviventi»

Nel giugno 2020 le autorità belghe hanno emesso un mandato d'arresto europeo (MAE) nei confronti di GN ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva inflitta per reati di tratta di esseri umani e di agevolazione dell'immigrazione clandestina, commessi nel 2016 e nel 2017.

GN è stata arrestata a Bologna (Italia) il 2 settembre 2021. Al momento del suo arresto, ella era incinta e accompagnata da suo figlio, di età inferiore a tre anni, con lei convivente. Alla luce della sua situazione, la Corte d'appello di Bologna (Italia) ha chiesto, invano, alle autorità belghe di fornirle informazioni vertenti, tra l'altro, sulle modalità di esecuzione, in Belgio, delle pene inflitte alle madri che vivono con i loro figli minori, nonché sulle misure previste nei confronti di tali figli.

Con sentenza del 15 ottobre 2021, tale giudice ha rifiutato la consegna di GN con la motivazione che, in mancanza di una risposta soddisfacente a tale richiesta di informazioni, non vi era nessuna certezza che il diritto belga prevedesse un regime di detenzione che tuteli i diritti delle madri e dei loro figli in tenera età in misura paragonabile a quello vigente in Italia.

Investita di un'impugnazione avverso tale decisione di diniego, la Corte suprema di cassazione (Italia), giudice del rinvio, afferma che né le disposizioni della legge italiana in vigore [193] né la decisione quadro 2002/584 [194] prevedono, come motivo di rifiuto di esecuzione di un MAE, l'ipotesi in cui la persona ricercata sia madre di minori in tenera età con lei conviventi. Essa si chiede tuttavia se possa rifiutarsi di eseguire un MAE per il fatto che la consegna della madre di minori in tenera età allo Stato membro emittente rischia di ledere il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché l'interesse superiore dei suoi figli, quali tutelati, rispettivamente, dagli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [195].

Nella sua sentenza la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che la decisione quadro 2002/584 [196], letta alla luce della Carta [197], osta a che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione rifiuti la consegna della

---

193 Legge n. 69 - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, del 22 aprile 2005 (GURI n. 98, del 29 aprile 2005, pag. 6), nella versione risultante dal decreto legislativo n. 10 del 2 febbraio 2021 (GURI n. 30, del 5 febbraio 2021), applicabile ai fatti di cui al procedimento principale.

194 Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU 2002, L 190, pag. 1), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 (GU 2009, L 81, pag. 24) (in prosieguo: la «decisione quadro 2002/584»).

195 L'articolo 7 della Carta riguarda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, mentre l'articolo 24, paragrafo 2, prevede che «in tutti gli atti relativi ai minori (...), l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente». Il paragrafo 3 del medesimo articolo dispone che: «[i]l minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

196 Articolo 1, paragrafi 2 e 3, di detta decisione quadro.

197 Articolo 7 e articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta.

persona oggetto di un MAE per il motivo che tale persona è madre di minori in tenera età con lei conviventi a meno che, in primo luogo, tale autorità disponga di elementi atti a dimostrare la sussistenza di un rischio concreto di violazione del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare di tale persona e dell'interesse superiore di detti minori, a causa di carenze sistemiche o generalizzate in ordine alle condizioni di detenzione delle madri di minori in tenera età e di cura di tali minori nello Stato membro emittente, e che, in secondo luogo, sussistano motivi seri e comprovati di ritenere che, tenuto conto della loro situazione personale, gli interessati corrano detto rischio a causa di tali condizioni.

Giudizio della Corte

Anzitutto la Corte constata che la decisione quadro 2002/584 non prevede la possibilità di rifiutare l'esecuzione di un MAE per il solo motivo che la persona ricercata è madre di minori in tenera età con lei conviventi. Infatti, alla luce del principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri, esiste una presunzione che le condizioni di detenzione di una madre di tali minori e la cura di questi ultimi nello Stato membro di emissione del MAE siano adeguate a una siffatta situazione.

Nondimeno, la decisione quadro 2002/584 [198] non può avere l'effetto di modificare l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, nel caso di specie, in particolare, quelli sanciti nei suoi articoli 7 e 24, paragrafi 2 e 3. Pertanto, da un lato, l'obbligo di tenere in considerazione l'interesse superiore del minore si applica anche nel contesto di un MAE emesso nei confronti di una madre di minori in tenera età che, pur non avendo detti minori come destinatari, comporta conseguenze rilevanti per questi ultimi. D'altro lato, ogni minore ha il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, a meno che ciò non sia contrario al suo interesse; quest'ultimo dev'essere valutato tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie. La possibilità per un genitore e il figlio di essere insieme rappresenta, del resto, un elemento fondamentale della vita familiare.

Ne consegue che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può, in via eccezionale, astenersi dal dare seguito al MAE se esiste un rischio reale che l'esecuzione di quest'ultimo comporti una violazione dei diritti fondamentali summenzionati. Tuttavia, una mancanza di certezza da parte di tale autorità quanto all'esistenza, nello Stato membro emittente, di condizioni analoghe a quelle esistenti nello Stato membro di esecuzione per quanto riguarda la detenzione di madri di minori in tenera età e la cura di questi ultimi non può consentire di considerare dimostrato tale rischio. Detta autorità è tenuta a verificare, nell'ambito di un esame in due fasi, da un lato, se sussistano carenze sistemiche o generalizzate per quanto riguarda tali condizioni nello Stato membro emittente, o carenze riguardanti dette condizioni e che incidano più specificamente su un gruppo oggettivamente identificabile di persone e, dall'altro, se sussistano motivi seri e comprovati di ritenere che, a causa di siffatte condizioni e tenuto conto della loro situazione personale, le persone interessate da un MAE corrano un rischio reale di violazione dei loro diritti fondamentali.

Se ritiene di non disporre di tutte le informazioni necessarie per prendere una decisione sulla consegna, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve chiedere all'autorità giudiziaria emittente di fornire informazioni complementari e quest'ultima è tenuta a fornirle. Infatti, per non paralizzare il funzionamento del MAE, tali autorità devono cooperare lealmente [199].

---

198 Articolo 1, paragrafo 3, di detta decisione quadro.

199 Il principio di leale cooperazione è previsto all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE.

Di conseguenza, solo quando l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ritenga che, alla luce delle informazioni di cui dispone, compresa l'eventuale assenza di garanzie fornite dall'autorità giudiziaria emittente, l'esecuzione del MAE possa creare un rischio reale di violazione dei diritti fondamentali degli interessati, detta autorità deve astenersi dal dare seguito a tale MAE.

2. Diritto all'informazione nei procedimenti penali

Sentenza del 22 giugno 2023 (Grande Sezione), K.B. e F.S. (Rilevabilità d'ufficio di una questione in ambito penale) (C-660/21, EU:C:2023:498)

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Direttiva 2012/13/UE – Articoli 3 e 4 – Obbligo per le autorità competenti di informare prontamente le persone indagate o imputate del loro diritto di restare in silenzio – Articolo 8, paragrafo 2 – Diritto di far valere la violazione di tale obbligo – Normativa nazionale che vieta al giudice penale di merito di rilevare d'ufficio una siffatta violazione – Articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

Il 22 marzo 2021, K.B. e F.S. sono stati individuati e bloccati da agenti di polizia giudiziaria nella flagranza del reato di furto di carburante.

Il giudice francese chiamato a conoscere del procedimento penale intentato contro K.B. e F.S. ha constatato che erano stati effettuati atti investigativi ed erano state raccolte dichiarazioni autoincriminanti prima che K.B. e F.S. fossero informati dei loro diritti, in violazione del diritto nazionale [200] che ha trasposto gli articoli 3 e 4 della direttiva 2012/13 [201]. A causa del carattere tardivo della loro sottoposizione a fermo di polizia nonché della comunicazione riguardante i loro diritti, segnatamente quello di restare in silenzio, detto giudice ha ritenuto che fosse stato violato il diritto a non autoincriminarsi. Date tali circostanze, la perquisizione del veicolo, la sottoposizione a fermo dei sospettati e tutti gli atti che ne conseguono dovrebbero, in linea di principio, essere annullati. Tuttavia, nel diritto penale francese [202] le eccezioni relative a nullità procedurali, come la violazione dell'obbligo di informare una persona del diritto di restare in silenzio al momento della sua messa in stato di fermo, devono essere sollevate dalla persona interessata o dal suo avvocato prima di qualsiasi difesa nel merito. Orbene, né i sospettati né il loro avvocato hanno sollevato un'eccezione di nullità per la violazione di tale obbligo prima della difesa nel merito.

Inoltre, il giudice del rinvio osserva che, secondo la Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), è vietato ai giudici di merito rilevare d'ufficio la nullità del procedimento, ad eccezione di quella derivante dalla loro incompetenza, qualora, come nel caso di specie, l'imputato, che ha il diritto di essere assistito da un avvocato allorché compare o è rappresentato dinanzi ad una giurisdizione statuente, possa eccepire tale nullità prima della difesa nel merito, tenendo presente che tale

---

200 L'articolo 63-1 del codice di procedura penale prevede segnatamente che la persona posta in stato di fermo di polizia è immediatamente informata da un ufficiale di polizia giudiziaria oppure, sotto il controllo di quest'ultimo, da un agente di polizia giudiziaria, del fatto che le spetta il diritto, nel corso delle audizioni, dopo aver declinato le proprie generalità, di fare dichiarazioni, di rispondere alle domande che le sono poste, o di tacere.

201 Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GU 2012, L 142, pag. 1).

202 Nel caso di specie, l'articolo 385 del codice di procedura penale.

imputato dispone della medesima facoltà anche in grado di appello qualora non sia comparso o non sia stato rappresentato in primo grado.

In tale contesto, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se il divieto ad esso imposto di rilevare d'ufficio la violazione di un obbligo, quale quello previsto dagli articoli 3 e 4 della direttiva 2012/13, di informare prontamente le persone indagate o imputate del loro diritto di restare in silenzio, sia conforme al diritto dell'Unione.

Nella sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, risponde che gli articoli 3 e 4 nonché l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2012/13, letti alla luce degli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), non ostano ad una normativa nazionale che vieta al giudice di merito statuente in materia penale di rilevare d'ufficio, ai fini dell'annullamento del procedimento, la violazione dell'obbligo incombente alle autorità competenti di informare prontamente le persone indagate o imputate del loro diritto di restare in silenzio, qualora tali persone non siano state private della possibilità concreta ed effettiva di avvalersi di un avvocato [203], se necessario ricorrendo al gratuito patrocinio [204], ed esse abbiano avuto, così come, eventualmente, il loro avvocato, il diritto di accedere al proprio fascicolo e di far valere tale violazione entro un termine ragionevole.

Giudizio della Corte

La Corte ricorda che la direttiva 2012/13 [205] si basa sui diritti enunciati segnatamente negli articoli 47 e 48 della Carta e mira a promuovere tali diritti nei confronti delle persone indagate o imputate nell'ambito di procedimenti penali. Il diritto di restare in silenzio è garantito non soltanto dall'articolo 48 della Carta, relativo alla presunzione di innocenza e ai diritti della difesa, ma anche dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, relativo al diritto a che la propria causa venga esaminata equamente.

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), e paragrafo 2, nonché l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2012/13, prevedono un obbligo, per le autorità competenti degli Stati membri, di informare prontamente le persone indagate o imputate dei loro diritti, segnatamente quello di restare in silenzio. In ogni caso, queste informazioni devono essere fornite al più tardi anteriormente al primo interrogatorio ufficiale della persona indagata o imputata da parte della polizia o di un'altra autorità competente.

In virtù dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2012/13, gli Stati membri devono assicurare che le persone indagate o imputate, o i loro avvocati, abbiano il diritto di impugnare, secondo le procedure del diritto nazionale, il fatto che le autorità competenti eventualmente omettano o rifiutino di fornire le informazioni in conformità a tale direttiva. Stante che tale disposizione è destinata segnatamente ad applicarsi in una situazione in cui una comunicazione relativa al diritto di restare in silenzio sia

---

203 Conformemente all'articolo 3 della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (GU 2013, L 294, pag. 1).

204 Alle condizioni previste dalla direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU 2016, L 297, pag. 1).

205 V. considerando 14 della direttiva 2012/13.

stata fornita tardivamente, le persone indagate o imputate, o il loro avvocato, devono poter contestare tale mancata comunicazione.

Tuttavia, la disposizione sopra citata non precisa né le modalità e i termini con i quali le persone indagate e le persone imputate, nonché eventualmente i loro avvocati, possono far valere una violazione dell'obbligo di informare prontamente detti indagati e detti imputati in merito al loro diritto di restare in silenzio, né le eventuali conseguenze procedurali derivanti dalla mancata proposizione di una doglianza vertente su tale violazione, come la facoltà, per il giudice di merito statuente in materia penale, di rilevare d'ufficio una tale violazione ai fini dell'annullamento del procedimento. Gli Stati membri dispongono dunque di un margine di manovra per stabilire tali modalità e tali conseguenze.

Tuttavia, quando attuano l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), l'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2012/13, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, ad assicurare il rispetto delle prescrizioni che derivano tanto dal diritto ad un ricorso effettivo e a che la propria causa sia esaminata equamente, sancito dall'articolo 47, primo e secondo comma, della Carta, quanto dai diritti della difesa sanciti dall'articolo 48, paragrafo 2, della Carta, concretizzati da tali disposizioni della direttiva 2012/13.

A questo proposito, la Corte osserva che, secondo i chiarimenti forniti dal governo francese, il diritto penale francese [206] permette alle persone indagate o imputate nonché, eventualmente, al loro avvocato, di far valere in qualsiasi momento, tra la loro sottoposizione a fermo di polizia e la presentazione delle difese nel merito, qualsiasi violazione dell'obbligo di informare prontamente le persone indagate o imputate del loro diritto di restare in silenzio, con la precisazione che tanto tali persone indagate o imputate quanto il loro avvocato hanno diritto di accedere al fascicolo e, segnatamente, al verbale che constata la notifica della sottoposizione a fermo di polizia e dei relativi diritti.

Orbene, per gli Stati membri è lecito, in virtù del margine di manovra ad essi lasciato dalla direttiva 2012/13, circoscrivere temporalmente la presentazione di una doglianza relativa a tale violazione alla fase che precede la presentazione delle difese nel merito. In particolare, il divieto imposto al giudice penale di merito di rilevare d'ufficio tale violazione ai fini dell'annullamento della procedura rispetta, in linea di principio, i diritti sanciti dalla Carta, qualora le persone indagate, le persone imputate o il loro avvocato abbiano avuto la possibilità concreta ed effettiva di far valere la violazione in questione e abbiano potuto disporre a tal fine di un termine ragionevole nonché dell'accesso al fascicolo.

Ciò premesso, una simile conclusione vale soltanto se e in quanto dette persone abbiano potuto disporre in maniera concreta ed effettiva, durante il decorso del termine che esse avevano per far valere una violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), e dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2012/13, del diritto di avvalersi di un avvocato, quale sancito dall'articolo 3 della direttiva 2013/48 e così come facilitato dal meccanismo di ammissione al gratuito patrocinio previsto dalla direttiva 2016/1919.

Il fatto che le persone indagate o imputate debbano vedersi offrire dal diritto nazionale la possibilità concreta ed effettiva di avvalersi di un avvocato non esclude però che esse, ove rinuncino a tale possibilità, siano tenute, in linea di principio, a sopportare le eventuali conseguenze di tale rinuncia, qualora questa abbia avuto luogo in conformità alla direttiva 2013/48. A questo proposito, la persona indagata o imputata deve aver ricevuto, oralmente o per iscritto, informazioni chiare e sufficienti, in un linguaggio semplice e comprensibile, sul contenuto del diritto di avvalersi di un avvocato e sulle

206 In particolare, gli articoli 63-1, paragrafo 3, 63-4-1 e 385 del codice di procedura penale.

possibili conseguenze di una rinuncia a tale diritto, e tale rinuncia deve essere espressa volontariamente e in modo inequivoco.

Infine, la Corte rileva che, in virtù della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, qualora venga constatato un vizio procedurale, spetta alle giurisdizioni interne procedere a valutare se tale vizio sia stato sanato nel corso del procedimento che ne è conseguito, là dove l'assenza di una tale valutazione è di per sé stessa incompatibile *prima facie* con le esigenze di un processo equo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo [207]. Così, nell'ipotesi in cui una persona sospettata non sia stata informata, in tempo utile, dei suoi diritti di non autoincriminarsi e di restare in silenzio, si deve valutare se, malgrado questa lacuna, il procedimento penale nel suo insieme possa essere considerato equo, tenendo conto di una serie di fattori tra i quali figurano la questione se le dichiarazioni raccolte in assenza di un'informazione siffatta siano una parte integrante o importante degli elementi a carico, nonché la forza degli altri elementi del fascicolo [208].

3. Riconoscimento reciproco delle decisioni di condanna in ambito penale

Sentenza del 12 gennaio 2023, MV (Cumulo delle pene) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5)

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – Decisione quadro 2008/675/GAI – Articolo 3, paragrafo 1 – Principio di equiparazione delle condanne precedenti pronunciate in un altro Stato membro – Obbligo di riconoscere a tali condanne effetti equivalenti a quelli attribuiti alle precedenti condanne nazionali – Norme nazionali relative al cumulo delle pene a posteriori – Pluralità di reati – Determinazione di una pena cumulativa – Limite massimo di quindici anni per le pene detentive temporanee – Articolo 3, paragrafo 5 – Eccezione – Reato commesso prima della pronuncia o dell'esecuzione delle condanne nell'altro Stato membro»

Il 10 ottobre 2003 MV, cittadino francese, ha rapito una studentessa in un campus universitario in Germania e l'ha violentata. Sebbene, in precedenza, non fosse mai stato oggetto di una condanna penale in Germania, MV era stato per contro più volte condannato in Francia, in particolare a una pena detentiva di quindici anni. Tutte queste condanne sono state pronunciate da giudici francesi dopo tale data e riguardavano fatti commessi prima dell'ottobre 2003.

Dopo essere stato detenuto in carcere in Francia per 17 anni e 9 mesi, MV è stato consegnato alle autorità tedesche nel luglio 2021. Nel febbraio 2022, l'Amtsgericht Freiburg im Breisgau (Tribunale circoscrizionale di Friburgo in Brisgovia, Germania) ha giudicato MV per i fatti commessi nell'ottobre 2003 in Germania, lo ha riconosciuto colpevole di violenza sessuale aggravata e l'ha condannato a una pena detentiva di sei anni. Tale giudice ha ritenuto che la pena «effettivamente proporzionata» alla luce dei fatti commessi da MV in Germania fosse una privazione della libertà di sette anni. Tuttavia, non essendo possibile cumulare tale pena a posteriori con le pene inflitte in Francia, detto giudice ha ridotto tale pena di un anno «a titolo compensativo».

---

207 Corte EDU, 28 gennaio 2020, Mehmet Zeki Çelebi c. Turchia, CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, paragrafo 51.

208 Corte EDU, 13 settembre 2016, Ibrahim e altri c. Regno Unito, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, paragrafi 273 e 274.

Il giudice del rinvio, investito di un ricorso per cassazione («Revision») avverso tale sentenza, si interroga, in sostanza, sulla compatibilità di quest'ultima con le disposizioni della decisione quadro 2008/675 [209] che prevedono, da un lato, il principio dell'equiparazione delle condanne penali pronunciate in altri Stati membri [210] e, dall'altro, l'eccezione a tale principio [211].

In tale contesto, detto giudice osserva che per le condanne pronunciate in Francia contro MV, in linea di principio, potrebbe essere disposto il cumulo se fossero equiparate a condanne pronunciate in Germania. Tuttavia, nell'ambito del cumulo delle pene a posteriori, occorre tener conto del limite massimo di quindici anni previsto per le pene detentive temporanee, secondo le norme del diritto tedesco. Orbene, in caso di equiparazione delle condanne pronunciate in Francia nei confronti di MV, tale limite massimo sarebbe già stato raggiunto con la condanna dell'interessato ad una pena privativa della libertà di quindici anni pronunciata in tale Stato membro. Di conseguenza, la pena pronunciata nei suoi confronti in Germania non potrebbe, in pratica, essere eseguita.

Il giudice del rinvio interroga pertanto la Corte sull'applicabilità del summenzionato principio nel caso di specie. Qualora tale principio non fosse applicabile, detto giudice chiede altresì se, in sede di determinazione della pena inflitta per il reato commesso nel territorio nazionale, lo svantaggio derivante dall'impossibilità di disporre il cumulo delle pene a posteriori debba necessariamente essere dimostrato e motivato in modo concreto.

Nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza, la Corte precisa la portata dell'eccezione al principio di equiparazione delle condanne penali pronunciate in altri Stati membri nonché gli obblighi degli Stati membri in sede di attuazione di tale principio.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte osserva che, in forza della decisione quadro 2008/675 [212], uno Stato membro non è tenuto, in occasione di un procedimento penale avviato nei confronti di una persona, ad attribuire alle condanne precedenti pronunciate in un altro Stato membro, nei confronti di tale persona e per fatti diversi, effetti equivalenti a quelli attribuiti alle condanne nazionali precedenti conformemente alle norme del diritto nazionale relative al cumulo delle pene qualora, da un lato, il reato all'origine di tale procedimento sia stato commesso prima che venissero pronunciate tali condanne precedenti e, dall'altro, la presa in considerazione di dette condanne precedenti conformemente a tali norme impedirebbe al giudice nazionale investito di detto procedimento di irrogare una pena passibile di esecuzione nei confronti della persona interessata.

---

209 Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale (GU 2008, L 220, pag. 32).

210 Tale principio è previsto all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione quadro 2008/675, secondo cui «[c]iascuno Stato membro assicura che, nel corso di un procedimento penale nei confronti di una persona, le precedenti decisioni di condanna pronunciate in un altro Stato membro nei confronti della stessa persona per fatti diversi, riguardo alle quali sono state ottenute informazioni in virtù degli strumenti applicabili all'assistenza giudiziaria reciproca o allo scambio di informazioni estratte dai casellari giudiziari, siano prese in considerazione nella misura in cui sono a loro volta prese in considerazione precedenti condanne nazionali, e che sono attribuiti ad esse effetti giuridici equivalenti a quelli derivanti da precedenti condanne nazionali conformemente al diritto nazionale».

211 Tale eccezione è prevista all'articolo 3, paragrafo 5, primo comma, della decisione quadro 2008/675, in virtù del quale «[s]e il reato per il quale è in corso un nuovo procedimento è stato commesso prima che sia stata pronunciata o completamente eseguita la precedente condanna, i paragrafi 1 e 2 non comportano per gli Stati membri richiesti di applicare la legislazione nazionale sulla comminazione delle pene qualora l'applicazione di tali norme a condanne pronunciate all'estero limiti il giudice all'atto di irrogare una pena in un nuovo procedimento».

212 Si tratta in particolare dell'articolo 3, paragrafi 1 e 5, della decisione quadro 2008/675.

Per giungere a tale conclusione, la Corte ricorda anzitutto che detta decisione quadro [213] impone, in linea di principio, agli Stati membri di prendere in considerazione, in occasione dell'avvio di un nuovo procedimento penale nei confronti di una persona, decisioni di condanna precedenti pronunciate in un altro Stato membro nei confronti della medesima persona per fatti diversi. Tuttavia, in virtù dell'eccezione a tale principio, se il reato all'origine del nuovo procedimento è stato commesso prima che la precedente condanna sia pronunciata o completamente eseguita, gli Stati membri non sono obbligati ad applicare le loro norme nazionali in materia di irrogazione delle pene qualora l'applicazione di tali norme a condanne pronunciate all'estero avrebbe come conseguenza di limitare il potere che il giudice ha di irrogare una pena nell'ambito del nuovo procedimento.

La Corte indica poi che, poiché la condizione di ordine temporale prevista da tale eccezione è soddisfatta nelle circostanze del procedimento principale, queste ultime possono rientrare nell'ambito di applicazione di tale eccezione. A tal riguardo, la Corte precisa, da un lato, che le norme di diritto tedesco relative al cumulo delle pene rientrano nella «legislazione nazionale sulla comminazione delle pene» e, dall'altro, che l'applicazione di tali norme per quanto riguarda le decisioni di condanna precedenti pronunciate in Francia impedirebbe al giudice nazionale di irrogare una pena passibile di esecuzione. Pertanto, nel caso di specie, il fatto di attribuire alle decisioni di condanna precedenti pronunciate in Francia effetti equivalenti a quelli attribuiti alle condanne nazionali precedenti «limit[erebbe] il giudice all'atto di irrogare una pena in un nuovo procedimento». Di conseguenza, detta eccezione è applicabile nelle circostanze del caso di specie e produce l'effetto di esonerare il giudice nazionale dall'obbligo di attribuire alle decisioni di condanna precedenti pronunciate in Francia effetti equivalenti a quelli attribuiti alle condanne nazionali conformemente alle norme sul cumulo delle pene.

In secondo luogo, la Corte dichiara che la presa in considerazione delle decisioni di condanna precedenti pronunciate in un altro Stato membro, ai sensi della decisione quadro 2008/675 [214], non impone al giudice nazionale di accertare e motivare concretamente lo svantaggio derivante dall'impossibilità di disporre il cumulo delle pene a posteriori che è previsto per le condanne nazionali precedenti.

La Corte sottolinea al riguardo che, in qualsiasi procedimento penale rientrante nell'eccezione menzionata, gli Stati membri devono garantire che «i propri tribunali possano tenere conto in altro modo di condanne precedenti pronunciate in altri Stati membri». Tuttavia, dalla disposizione che prevede detta eccezione non può essere dedotto alcun obbligo per quanto riguarda le modalità concrete, di diritto sostanziale o procedurale, che dovrebbero essere rispettate a tal riguardo dai giudici nazionali. Pertanto, non si può dedurre da tale disposizione un obbligo per il giudice di merito di procedere, nelle circostanze del caso di specie, a un calcolo quantitativo dello svantaggio risultante dall'impossibilità di applicare le norme nazionali relative al cumulo delle pene previste per le condanne nazionali e di concedere successivamente una riduzione di pena fondata su tale calcolo.

---

213 V. articolo 3, paragrafo 1, della decisione quadro 2008/675.

214 La Corte fa riferimento all'articolo 3, paragrafo 5, secondo comma, della decisione quadro 2008/675, il quale prevede che, «[t]uttavia, gli Stati membri garantiscono che in tali casi i propri tribunali possano tener conto in altro modo di condanne precedenti pronunciate in altri Stati membri».

4. Procura europea

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), G.K. e a. (Procura europea) (C-281/22, EU:C:2023:1018)

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Procura europea – Regolamento (UE) 2017/1939 – Articolo 31 – Indagini transfrontaliere – Autorizzazione giudiziaria – Portata del controllo – Articolo 32 – Esecuzione delle misure assegnate»

La Procura europea conduce, tramite un procuratore europeo delegato in Germania, indagini preliminari nei confronti di G.K., S.L. e della B.O.D. GmbH, sospettati di aver rilasciato false dichiarazioni doganali e di aver così causato un danno di circa EUR 1 295 000 agli interessi finanziari dell'Unione.

Nell'ambito dell'indagine svoltasi in Germania, la Procura europea ha ritenuto che si dovesse raccogliere prove in altri Stati membri, tra cui l'Austria. A tale fine, il procuratore europeo delegato tedesco incaricato del caso ha assegnato [215] ad un procuratore europeo delegato austriaco incaricato di prestare assistenza la perquisizione e il sequestro di beni situati in Austria appartenenti agli imputati. Il 9 novembre 2021 quest'ultimo ha disposto perquisizioni e sequestri, sia nei locali commerciali della B.O.D. e della sua società madre sia presso i domicili di G.K. e S.L., tutti situati in Austria. Esso ha inoltre chiesto ai competenti tribunali austriaci di autorizzare tali misure [216]. Poiché tali autorizzazioni sono state ottenute, le misure ordinate sono state eseguite.

Il 1° dicembre 2021 G.K., la B.O.D. e S.L. hanno proposto ricorsi avverso le decisioni dei tribunali austriaci che avevano autorizzato le misure di cui trattasi dinanzi all'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land di Vienna, Austria), giudice del rinvio. Essi hanno in particolare contestato la giustificazione delle misure investigative disposte nei loro confronti.

Il giudice del rinvio si chiede se, qualora una misura investigativa assegnata richieda l'ottenimento di un'autorizzazione giudiziaria nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, tale misura debba essere esaminata da un organo giurisdizionale di tale Stato membro alla luce dell'insieme delle norme formali e sostanziali previste da detto Stato membro.

Nella sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, fornisce precisazioni sulla portata del controllo che può essere esercitato dagli organi giurisdizionali investiti della domanda, da parte del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, di autorizzare una misura investigativa assegnata.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte osserva che, sebbene l'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, del regolamento 2017/1939 preveda l'ottenimento di un'autorizzazione giudiziaria conformemente al diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza laddove una misura investigativa assegnata richieda una siffatta autorizzazione ai sensi del diritto di tale Stato membro, gli

---

215 In forza dell'articolo 31 del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (GU 2017, L 283, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento 2017/1939»).

216 L'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, del regolamento 2017/1939 prevede che, se per la misura è richiesta un'autorizzazione giudiziaria ai sensi del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, quest'ultimo ottiene tale autorizzazione conformemente al diritto di detto Stato membro.

articoli 31 e 32 di detto regolamento non precisano però la portata del controllo effettuato dall'autorità giurisdizionale competente. Tuttavia, dalla formulazione di questi due articoli [217] risulta che l'adozione di una misura investigativa assegnata, al pari della sua giustificazione, sono disciplinate dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, mentre l'esecuzione di una siffatta misura è disciplinata dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza. La distinzione così operata da tali articoli tra la giustificazione e l'adozione di una misura di indagine delegata, da un lato, e la sua esecuzione, dall'altro, riflette la logica sottesa al sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, il quale è fondato sui principi della fiducia e del riconoscimento reciproci. Orbene, nell'ambito della cooperazione giudiziaria fondata su tali princìpi, l'autorità di esecuzione non è tenuta a controllare il rispetto, da parte dell'autorità di emissione, delle condizioni di emissione della decisione giudiziaria che essa deve eseguire.

La Corte ricorda poi che, mediante l'istituzione di una Procura europea, il regolamento 2017/1939 mira a contrastare più efficacemente i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [218]. Ne consegue che, stabilendo le procedure previste da tale regolamento, il legislatore dell'Unione ha inteso istituire un meccanismo che garantisca un grado di efficacia delle indagini transfrontaliere condotte dalla Procura europea almeno altrettanto elevato di quello risultante dall'applicazione delle procedure previste nell'ambito del sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri fondato sui principi della fiducia e del riconoscimento reciproci. Orbene, se la concessione dell'autorizzazione giudiziaria di cui all'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, di detto regolamento potesse essere subordinata a un esame, da parte dell'autorità competente dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, degli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura investigativa assegnata interessata, ciò sfocerebbe, in pratica, in un sistema meno efficace di quello istituito da tali strumenti giuridici e nuocerebbe così all'obiettivo perseguito dal medesimo regolamento. Infatti, da un lato, l'autorità competente dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza dovrebbe, in particolare, esaminare, in modo approfondito, l'intero fascicolo di causa, che dovrebbe esserle trasmesso e, all'occorrenza, tradotto. Dall'altro lato, al fine di effettuare il suo esame, essa dovrebbe applicare il diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, pur non potendo essere considerata nella posizione migliore per procedervi.

La Corte conclude che il regolamento 2017/1939 stabilisce, ai fini della cooperazione tra i procuratori europei delegati nell'ambito delle indagini transfrontaliere della Procura europea, una distinzione tra le responsabilità connesse alla giustificazione e all'adozione della misura delegata, che rientrano nella competenza del procuratore europeo delegato incaricato del caso, e quelle relative all'esecuzione di tale misura, che rientrano nella competenza del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza. Conformemente a tale suddivisione di responsabilità, il controllo connesso all'autorizzazione giudiziaria che sia richiesto dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza può riguardare soltanto gli elementi relativi all'esecuzione di tale misura, e non gli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura stessa.

Per quanto riguarda gli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura assegnata, la Corte sottolinea tuttavia che essi dovrebbero essere sottoposti ad un previo controllo giurisdizionale effettuato nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in situazioni di grave ingerenza nei diritti della persona interessata garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali

---

217 Più concretamente, dalla formulazione dell'articolo 31, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 32 del regolamento (UE) 2017/1939.

218 V. considerando 12, 14, 20 e 60 del regolamento 2017/1939.

dell'Unione europea. Infatti, conformemente all'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento 2017/1939, spetta allo Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso prevedere un controllo giurisdizionale preventivo sulle condizioni relative alla giustificazione e all'adozione di una misura investigativa assegnata, tenendo conto dei requisiti risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali. Nell'ipotesi in cui si tratti di misure investigative quali perquisizioni di domicili privati, misure cautelari relative a beni personali o congelamento di beni, incombe a tale Stato membro prevedere nel diritto nazionale garanzie adeguate e sufficienti, quali un controllo giurisdizionale preventivo, al fine di assicurare la legittimità e la necessità di siffatte misure.

VI. Cooperazione giudiziaria in materia civile

1. Regolamento n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale

Sentenza del 13 luglio 2023, TT (Trasferimento illecito del minore) (C-87/22, EU:C:2023:571)

«Rinvio pregiudiziale – Competenza in materia di responsabilità genitoriale – Regolamento (CE) n. 2201/2003 – Articoli 10 e 15 – Trasferimento delle competenze a una autorità giurisdizionale di un altro Stato membro più adatta a trattare il caso – Condizioni – Autorità giurisdizionale dello Stato membro in cui il minore è stato illecitamente trasferito – Convenzione dell'Aia del 1980 – Interesse superiore del minore»

TT e AK, cittadini slovacchi, sono i genitori di V e M, nati in Slovacchia nel 2012. Nel 2014, la famiglia si è stabilita in Austria. TT e AK si sono separati nel 2020 e AK ha portato i figli a vivere con lei in Slovacchia, senza il consenso di TT. Quest'ultimo ha quindi presentato dinanzi a un'autorità giurisdizionale slovacca una domanda di ritorno dei minori in forza della Convenzione dell'Aia del 1980 [219]. Parallelamente, egli ha presentato un ricorso dinanzi a un'autorità giurisdizionale austriaca al fine di ottenere l'affidamento esclusivo dei due minori. AK ha adito la medesima autorità giurisdizionale affinché quest'ultima chiedesse a un'autorità giurisdizionale slovacca di dichiararsi competente in materia di diritto di affidamento dei minori conformemente al regolamento n. 2201/2003 [220, 221], allegando che le autorità giurisdizionali slovacche sarebbero state più adatte a decidere sulla questione della responsabilità genitoriale nei confronti dei due minori.

Il giudice del rinvio si chiede se la competenza a conoscere dell'affidamento del minore possa essere trasferita, in forza del regolamento n. 2201/2003 [222], a un'autorità giurisdizionale dello Stato membro nel quale il minore ha stabilito la sua residenza abituale a seguito di un trasferimento illecito e se le condizioni previste per un siffatto trasferimento delle competenze abbiano carattere tassativo.

Adita da tale giudice, la Corte fornisce precisazioni sulle condizioni alle quali l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro competente a decidere nel merito di una causa in materia di responsabilità genitoriale ai sensi dell'articolo 10 di tale regolamento può eccezionalmente chiedere il trasferimento delle competenze, previsto all'articolo 15, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, a un'autorità giurisdizionale dello Stato membro in cui tale minore è stato illecitamente trasferito da uno dei suoi genitori.

---

219 Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, conclusa all'Aia il 25 ottobre 1980.

220 Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU 2003, L 338, pag. 1). L'articolo 15 del regolamento n. 2201/2003 prevede la possibilità, in via eccezionale, per l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro competente a conoscere del merito di una causa in materia di responsabilità genitoriale, di chiedere il trasferimento di tale causa, o di una sua parte specifica, a un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro con il quale il minore abbia un legame particolare, qualora quest'ultima sia più adatta a trattare il caso e ove ciò corrisponda all'interesse superiore del minore.

221 In particolare, all'articolo 15, paragrafo 1, lettera b), paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 5, di detto regolamento.

222 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento.

Giudizio della Corte

Le regole di competenza in materia di responsabilità genitoriale contenute nel regolamento n. 2201/2003 sono state concepite con l'obiettivo di informarsi all'interesse superiore del minore e, a tal fine, privilegiano il criterio di vicinanza. Pertanto, une regola di competenza generale è stabilita [223] a favore delle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il minore risiede abitualmente nel momento in cui l'autorità giurisdizionale è adita. Detta regola si applica tuttavia [224] con riserva, in particolare, dell'articolo 10 di tale regolamento, articolo che attribuisce la competenza alle autorità giurisdizionali dello Stato membro nel quale il minore aveva la residenza abituale immediatamente prima del suo trasferimento illecito o del suo mancato rientro. Tale disposizione, che attua l'obiettivo di ostacolare gli illeciti trasferimenti o mancati rientri di minori da uno Stato membro all'altro, ha lo scopo di neutralizzare l'effetto che l'applicazione della regola di competenza generale comporterebbe in caso di trasferimento illecito del minore interessato, ossia il trasferimento della competenza verso lo Stato membro nel quale tale minore avrebbe acquisito una nuova residenza abituale a seguito del trasferimento illecito o del mancato rientro.

Inoltre, l'articolo 15 del regolamento n. 2201/2003 prevede un meccanismo di cooperazione che consente al giudice di uno Stato membro, competente a conoscere della controversia, di procedere, in via eccezionale, al trasferimento della causa a un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro, a condizione che quest'ultima si dichiari competente entro sei settimane. La facoltà di chiedere il trasferimento della causa esiste altresì a favore di un'autorità giurisdizionale la cui competenza sia fondata sull'articolo 10 del regolamento n. 2201/2003, e non è escluso che il trasferimento della causa sia effettuato verso un'autorità giurisdizionale dello Stato membro in cui il minore interessato è stato illecitamente trasferito da uno dei suoi genitori. L'interesse superiore del minore, ossia uno degli scopi perseguiti dal regolamento n. 2201/2003, costituisce infatti una considerazione preminente, e il trasferimento delle competenze di cui trattasi deve corrispondere a detto interesse. Pertanto, non è in contrasto con gli scopi perseguiti dal regolamento n. 2201/2003 il fatto che un giudice competente in materia di responsabilità genitoriale sul fondamento dell'articolo 10 di tale regolamento possa chiedere il trasferimento della causa di cui è investito a un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro nel quale il minore interessato è stato illecitamente trasferito da uno dei suoi genitori.

Il trasferimento delle competenze di cui trattasi può tuttavia essere chiesto solo se sono soddisfatte tre condizioni cumulative e tassative [225], vale a dire se esiste un «legame particolare» tra il minore e un altro Stato membro, se l'autorità giurisdizionale competente a conoscere del merito di una causa ritiene che un'autorità giurisdizionale di tale altro Stato membro sia «più adatta» a trattare il caso e se il trasferimento corrisponde all'interesse superiore del minore interessato, nel senso che esso non rischia di ripercuotersi negativamente sulla situazione di quest'ultimo. L'esistenza di una domanda di ritorno fondata sulla Convenzione dell'Aia del 1980, domanda che non è stata oggetto di una decisione definitiva nello Stato membro in cui il minore interessato è stato illecitamente trasferito da uno dei suoi genitori, non può ostare al trasferimento delle competenze di cui trattasi, ma tale circostanza deve essere presa in considerazione in sede di analisi del rispetto delle condizioni richieste per procedervi.

Al riguardo, in primo luogo, il fatto che il minore sia un cittadino di uno Stato membro è uno dei criteri che consentono di ritenere che egli intrattiene un «legame particolare» con tale Stato membro.

---

223 Conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, di tale regolamento.

224 Conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, di tale regolamento.

225 Elencate, in modo tassativo, all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 2201/2003.

In secondo luogo, per quanto attiene alla condizione secondo cui l'autorità giurisdizionale verso la quale è previsto che sia effettuato il trasferimento delle competenze deve essere «più adatta» a trattare il caso, l'autorità giurisdizionale competente dovrebbe tener conto di vari elementi. Anzitutto, il trasferimento delle competenze deve essere tale da apportare un valore aggiunto reale e concreto, per quanto concerne l'adozione di una decisione riguardante il minore, rispetto all'ipotesi del mantenimento della causa dinanzi all'autorità giurisdizionale competente. Ciò si verifica, ad esempio, qualora l'autorità giurisdizionale verso la quale è previsto che sia effettuato il trasferimento abbia adottato, su domanda delle parti nel procedimento principale e in forza delle norme procedurali applicabili, un insieme di provvedimenti provvisori d'urgenza fondati, in particolare, sull'articolo 20 del regolamento n. 2201/2003. Poi, tale trasferimento delle competenze non può comportare il rischio manifesto di privare il genitore che chiede il ritorno del minore della possibilità di far valere i propri argomenti in modo effettivo dinanzi all'autorità giurisdizionale verso la quale è previsto che sia effettuato detto trasferimento. Infine, nel caso in cui una domanda di ritorno fondata sulla Convenzione dell'Aia del 1980 sia stata presentata alle autorità competenti dello Stato membro in cui il minore di cui trattasi sia stato illecitamente trasferito, nessuna autorità giurisdizionale di tale Stato membro può essere considerata «più adatta» a trattare il caso prima che sia scaduto il termine di sei settimane previsto per l'adozione di una decisione sulla domanda di ritorno del minore [226]. Inoltre, il notevole ritardo accumulato dalle autorità giurisdizionali di detto Stato membro nel decidere su tale domanda può costituire un elemento a sfavore della constatazione secondo cui dette autorità sarebbero più adatte a decidere nel merito del diritto di affidamento. Infatti, dopo aver ricevuto notizia del trasferimento illecito di un minore, le autorità giurisdizionali dello Stato contraente nel cui territorio il minore è stato trasferito non possono decidere per quanto riguarda il merito del diritto di affidamento fino a quando non sia stabilito, in particolare, che le condizioni per il ritorno del minore non sono soddisfatte [227].

In terzo luogo e ultimo luogo, per quanto attiene alla condizione relativa all'interesse superiore del minore, la sua valutazione non può prescindere dall'impossibilità temporanea delle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il minore è stato illecitamente trasferito da uno dei suoi genitori di adottare una decisione nel merito del diritto di affidamento, conforme a detto interesse, prima che l'autorità giurisdizionale di tale Stato membro, investita della domanda di ritorno del minore di cui trattasi, si sia pronunciata, quanto meno, su quest'ultima.

2. Regolamento n. 805/2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati

Sentenza del 16 febbraio 2023, Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104)

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale – Regolamento (CE) n. 805/2004 – Titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati – Articolo 23, lettera c) – Sospensione dell'esecuzione di una decisione certificata come titolo esecutivo europeo – Circostanze eccezionali – Nozione»

---

226 Previsto all'articolo 11 della Convenzione dell'Aia del 1980 e all'articolo 11 del regolamento n. 2201/2003.

227 Articolo 16 della Convenzione dell'Aia del 1980.

Il 14 giugno 2019, l'Amtsgericht Hünfeld (Tribunale circoscrizionale di Hünfeld, Germania) ha notificato un'ingiunzione di pagamento all'Arik Air Limited per il recupero di un credito di EUR 2 292 993,32 a favore della Lufthansa Technik AERO Alzey GmbH (in prosieguo: la «Lufthansa») e successivamente ha emesso, il 24 ottobre 2019, un titolo esecutivo europeo e, il 2 dicembre 2019, un certificato di titolo esecutivo europeo.

Un ufficiale giudiziario operante in Lituania (in prosieguo: l'«ufficiale giudiziario») è stato adito dalla Lufthansa per dare esecuzione a tale titolo esecutivo nei confronti dell'Arik Air.

Quest'ultima società ha presentato dinanzi al Landgericht Frankfurt am Main (Tribunale del Land, Francoforte sul Meno, Germania) una domanda [228] di revoca del certificato di titolo esecutivo europeo e di cessazione del recupero forzato del credito. Essa ritiene che il Tribunale circoscrizionale di Hünfeld le abbia notificato in modo irregolare gli atti processuali, il che avrebbe comportato l'inosservanza del termine che le avrebbe consentito di opporsi all'ingiunzione di pagamento di cui trattasi.

In Lituania, l'Arik Air ha anche chiesto all'ufficiale giudiziario di sospendere il procedimento di esecuzione fino alla decisione definitiva del Tribunale del Land, di Francoforte sul Meno, il che è stato rifiutato dall'ufficiale giudiziario in quanto, a suo avviso, in simili circostanze la normativa nazionale non consentiva una sospensione.

Con un'ordinanza dell'aprile 2020, il Tribunale del Land di Francoforte sul Meno, ritenendo segnatamente che l'Arik Air non avesse dimostrato che detto titolo era stato emesso illegittimamente, ha subordinato la sospensione dell'esecuzione forzata del titolo esecutivo europeo di cui trattasi al deposito di una garanzia di EUR 2 000 000.

Con un'ordinanza emessa nel giugno 2020, il Kauno apylinkės teismas (Tribunale distrettuale di Kaunas, Lituania) ha respinto il ricorso proposto dall'Arik Air avverso la decisione dell'ufficiale giudiziario che rifiutava di sospendere tale procedimento di esecuzione.

In appello, il Kauno apygardos teismas (Tribunale regionale di Kaunas, Lituania) ha annullato la suddetta ordinanza e ha sospeso il procedimento di esecuzione di cui trattasi, in attesa della decisione definitiva del giudice tedesco sulle domande dell'Arik Air. Tale giudice ha ritenuto che, stante il rischio di un danno sproporzionato che poteva derivare dal procedimento di esecuzione avviato nei confronti dell'Arik Air, la presentazione di un ricorso contro il certificato di titolo esecutivo europeo dinanzi al giudice dello Stato membro d'origine fosse sufficiente a giustificare la sospensione di detto procedimento. Inoltre, esso non ha ravvisato alcun motivo per ritenere che spettasse al Tribunale del Land di Francoforte sul Meno, pronunciarsi sulla fondatezza della domanda di sospensione degli atti di esecuzione.

La Lufthansa ha quindi presentato ricorso per cassazione dinanzi al Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte Suprema di Lituania) avverso la suddetta decisione.

Adita da tale organo giurisdizionale, la Corte apporta precisazioni circa il significato e la portata della nozione di «circostanze eccezionali» che consentono al giudice o all'autorità competente nello Stato

228 Tale domanda è stata presentata in base all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (GU 2004, L 143, pag. 15).

membro dell'esecuzione, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento n. 805/2004 [229], di sospendere l'esecuzione di una decisione certificata come titolo esecutivo europeo nello Stato membro d'origine.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte afferma che la nozione di «circostanze eccezionali», di cui all'articolo 23, lettera c), del regolamento n. 805/2004, si riferisce a una situazione in cui la prosecuzione del procedimento di esecuzione di una decisione certificata come titolo esecutivo europeo, qualora il debitore abbia impugnato, nello Stato membro d'origine, tale decisione o abbia chiesto la rettifica o la revoca del certificato di titolo esecutivo europeo, esporrebbe tale debitore a un rischio reale di danno particolarmente grave. Il risarcimento di tale danno, in caso di annullamento della suddetta decisione o di rettifica o revoca del certificato di titolo esecutivo, sarebbe impossibile o estremamente difficile. Tale nozione non rinvia a circostanze inerenti al procedimento giurisdizionale diretto nello Stato membro d'origine contro la decisione certificata come titolo esecutivo europeo o contro il certificato di titolo esecutivo europeo.

Nel giungere a tale conclusione, la Corte osserva, anzitutto, che la nozione di «circostanze eccezionali» è una nozione autonoma del diritto dell'Unione. A tal riguardo, l'impiego, da parte del legislatore dell'Unione, della nozione di cui trattasi dimostra che non intendeva limitare la portata di tale disposizione alle sole situazioni di forza maggiore che risultano, in linea generale, da eventi imprevedibili ed ineluttabili dovuti a una causa estranea al debitore. Di conseguenza, si deve ritenere che la facoltà di sospendere il procedimento di esecuzione di una decisione certificata come titolo esecutivo europeo sia riservata ai casi in cui la prosecuzione dell'esecuzione esporrebbe il debitore a un rischio reale di danno particolarmente grave, il cui risarcimento sarebbe impossibile o estremamente difficile in caso di esito positivo del ricorso o della domanda proposta dal medesimo nello Stato membro d'origine. L'avvio di tale procedimento giurisdizionale, da parte del debitore, costituisce del resto una condizione preliminare per l'esame, da parte del giudice o dell'autorità competente dello Stato membro dell'esecuzione, dell'esistenza di circostanze eccezionali.

Inoltre, la ripartizione delle competenze operata dal regolamento n. 805/2004 tra i giudici e le autorità dello Stato membro d'origine e quelli dello Stato membro dell'esecuzione implica che questi ultimi non sono competenti ad esaminare, nell'ambito di una domanda di sospensione del procedimento di esecuzione, una decisione relativa ad un credito non contestato adottata nello Stato membro d'origine o la sua certificazione come titolo esecutivo europeo. Pertanto, i giudici o le autorità dello Stato membro dell'esecuzione hanno un margine di discrezionalità limitato per quanto riguarda la valutazione delle circostanze in base alle quali è possibile accogliere una domanda di sospensione dell'esecuzione. In sede di esame di una siffatta domanda, detti giudici o autorità devono limitarsi, al fine di accertare l'esistenza di circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 23 di detto regolamento, a ponderare l'interesse del creditore, consistente nel procedere ad un'esecuzione immediata della

---

229 In forza di tale disposizione, intitolata «Sospensione o limitazione dell'esecuzione»:

«Se il debitore ha

- impugnato una decisione giudiziaria certificata come titolo esecutivo europeo, anche con domanda di riesame ai sensi dell'articolo 19, o
- chiesto la rettifica o la revoca di un certificato di titolo esecutivo europeo a norma dell'articolo 10,

il giudice o l'autorità competente dello Stato membro dell'esecuzione può, su istanza del debitore,

a) limitare il procedimento di esecuzione ai provvedimenti conservativi, o

b) subordinare l'esecuzione alla costituzione di una cauzione di cui determina l'importo, o

c) in circostanze eccezionali sospendere il procedimento di esecuzione».

decisione relativa al suo credito, con quello del debitore, consistente nell'evitare danni particolarmente gravi e irreparabili o difficilmente riparabili.

In secondo luogo, la Corte precisa che l'articolo 23 del regolamento n. 805/2004 consente l'applicazione contestuale delle misure di limitazione e di costituzione di una cauzione, da esso previste alle lettere a) e b) [230], ma non consente l'applicazione contestuale di una di queste due misure con quella della sospensione del procedimento di esecuzione di cui alla lettera c).

In terzo e ultimo luogo, la Corte dichiara che, qualora l'esecutività di una decisione certificata come titolo esecutivo europeo sia stata sospesa nello Stato membro d'origine e il certificato di cui all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 805/2004 sia stato presentato al giudice dello Stato membro dell'esecuzione, quest'ultimo è tenuto a sospendere, sulla base di tale decisione, il procedimento di esecuzione avviato in quest'ultimo Stato [231].

---

230 Tali misure mirano, rispettivamente, a limitare il procedimento di esecuzione a provvedimenti conservativi (a) e a subordinare l'esecuzione alla costituzione di una cauzione determinata dal giudice o dall'autorità competente dello Stato membro dell'esecuzione (b).

231 Su tale punto, la Corte si pronuncia in base all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 805/2004, in combinato disposto con l'articolo 11 dello stesso.

L'articolo 6 del regolamento n. 805/2004, intitolato «Requisiti per la certificazione come titolo esecutivo europeo», al suo paragrafo 2, così dispone: «Allorché una decisione giudiziaria certificata come titolo esecutivo europeo non è più esecutiva o la sua esecutività è stata sospesa o limitata, viene rilasciato, su istanza presentata in qualunque momento al giudice d'origine, un certificato comprovante la non esecutività o la limitazione dell'esecutività utilizzando il modello di cui all'allegato IV».

L'articolo 11 del medesimo regolamento, dal titolo «Effetto del certificato di titolo esecutivo europeo», è così formulato: «Il certificato di titolo esecutivo europeo ha effetto soltanto nei limiti dell'esecutività della decisione giudiziaria».

VII. Trasporti

Sentenza del 21 dicembre 2023, Commissione/Danimarca (Durata massima di parcheggio) (C-167/22, EU:C:2023:1020)

«Inadempimento di uno Stato – Trasporto internazionale di merci su strada – Regolamento (CE) n. 1072/2009 – Articoli 8 e 9 – Regolamento (CE) n. 561/2006 – Periodi di riposo – Normativa nazionale che introduce una durata massima di parcheggio di 25 ore nelle aree di sosta pubbliche lungo la rete autostradale di uno Stato membro – Ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto su strada – Onere della prova»

Il regolamento n. 1072/2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada [232], mira all'instaurazione di una politica comune dei trasporti che comporti l'eliminazione di qualsiasi restrizione nei confronti del prestatore di servizi di trasporto fondata sulla nazionalità o sul fatto che è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui i servizi devono essere forniti.

Il 1º luglio 2018 il Regno di Danimarca ha stabilito una regola che limita a 25 ore la durata massima di parcheggio sulle aree di sosta pubbliche lungo la sua rete autostradale (in prosieguo: la «regola delle 25 ore») [233].

Dopo aver inviato al Regno di Danimarca una richiesta di informazioni, la Commissione europea ha avviato un procedimento di infrazione, sul fondamento dell'articolo 258 TFUE, per inadempimento dell'obbligo di assicurare la libera prestazione dei servizi di trasporto quale garantita dal regolamento n. 1072/2009. Essa ha fatto valere, in sostanza, che, sebbene non introduca direttamente una discriminazione, la regola delle 25 ore costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi di trasporto, in quanto non incide allo stesso modo sugli autotrasportatori stabiliti in Danimarca e sugli autotrasportatori non residenti. Il Regno di Danimarca ha contestato qualsiasi infrazione al riguardo e ha fornito le informazioni supplementari richieste dalla Commissione. Quest'ultima, ritenendo che tale risposta non fosse convincente, ha inviato a tale Stato membro un parere motivato, al quale lo stesso ha risposto mantenendo la sua posizione riguardo alla conformità al diritto dell'Unione della regola delle 25 ore. Non essendo ancora persuasa dagli argomenti dedotti dal governo danese, la Commissione ha adito la Corte con un ricorso per inadempimento, al fine di far dichiarare che, stabilendo la regola delle 25 ore, il Regno di Danimarca è venuto meno ai suoi obblighi relativi alla libera prestazione dei servizi di trasporto previsti agli articoli 1, 8 e 9 del regolamento n. 1072/2009. Secondo la Commissione, infatti, tale norma inciderebbe maggiormente sui trasportatori non residenti e l'ostacolo alla libera prestazione dei servizi che ne deriva non sarebbe giustificato da nessuno dei motivi imperativi di interesse pubblico invocati da tale Stato membro.

Con la sua sentenza, la Corte respinge il ricorso della Commissione. Essa ricorda, in considerazione della sua costante giurisprudenza, che, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, l'onere della prova dell'esistenza di un siffatto inadempimento incombe alla Commissione, senza che quest'ultima

---

232 Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU 2009, L 300, pag. 72).

233 Tale norma è stata attuata dall'autorità stradale danese in forza dell'articolo 92, paragrafo 1, del færdselsloven (codice della strada danese).

possa basarsi su alcuna presunzione. Orbene, la Corte ritiene che, nel caso di specie, la Commissione non abbia fornito, in modo giuridicamente adeguato, la prova delle sue affermazioni.

Giudizio della Corte

Dopo aver respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno di Danimarca, la Corte esamina il merito della causa e ricorda, anzitutto, che i servizi che rispondono alla qualificazione di «servizio nel settore dei trasporti» rientrano nella disposizione specifica dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, il che li esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi in generale [234]. Ciò non impedisce che un atto dell'Unione adottato sulla base delle disposizioni dei Trattati relative ai trasporti [235] possa, nella misura da esso determinata, rendere applicabile a un settore di trasporto il principio della libera prestazione dei servizi quale sancito all'articolo 56 TFUE.

Nel caso di specie, la Corte rileva che il regolamento n. 1072/2009 si applica ai trasporti internazionali di merci su strada per conto terzi per i percorsi effettuati nel territorio dell'Unione nonché ai trasporti di cabotaggio, vale a dire ai trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi effettuati a titolo temporaneo da un trasportatore non residente [236]. A tale riguardo, l'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 1072/2009 precisa, in particolare, che le disposizioni nazionali di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo sono applicate allo stesso modo ai trasportatori non residenti e a quelli stabiliti nello Stato membro ospitante, al fine di evitare qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità o sul luogo di stabilimento.

Inoltre, per quanto riguarda l'argomento del Regno di Danimarca relativo al fatto che la competenza a fissare norme in materia di durata del parcheggio sulle aree di sosta pubbliche spetta agli Stati membri, la Corte ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, gli Stati membri devono esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e, quindi, nel caso di specie, delle disposizioni pertinenti del regolamento n. 1072/2009. In tale contesto, essi devono peraltro tener conto delle norme relative ai periodi di guida, alle interruzioni e ai periodi di riposo che devono essere rispettate, in forza del regolamento n. 561/2006 [237], dai conducenti che effettuano il trasporto di merci con veicoli la cui massa massima autorizzata supera le 3,5 tonnellate [238] (in prosieguo: i «veicoli interessati»). Il rispetto di tali periodi di riposo può dipendere, tra l'altro, dalla disponibilità di aree di sosta sulle autostrade. A tale riguardo, la Corte constata che, per sua stessa natura, una regola come quella delle 25 ore ha la conseguenza di rendere tali aree di sosta indisponibili al fine di rispettare i diversi periodi di riposo previsti dal regolamento n. 561/2006 [239]. Ne consegue che una siffatta regola può a priori avere un effetto concreto sull'esercizio, da parte dei trasportatori non residenti, dei diritti

---

234 Sentenze del 20 dicembre 2017, ***Asociación Profesional Elite Taxi*** (C-434/15, EU:C:2017:981, punto 44), e dell'8 dicembre 2020, ***Polonia/Parlamento e Consiglio*** (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 145).

235 Vale a dire, il titolo VI della parte terza del Trattato FUE, che comprende gli articoli da 90 a 100 TFUE.

236 Conformemente all'articolo 1, paragrafi 1 e 4, del regolamento n. 1072/2009, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 6), di detto regolamento.

237 Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 1).

238 Tali norme sono espressamente contemplate dal considerando 13 e dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1072/2009.

239 Periodi di riposo settimanali regolari (di almeno 45 ore) e periodi di riposo settimanali ridotti (di meno di 45 ore, che possono essere ridotti, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 6, del regolamento n. 561/2006, ad un minimo di 24 ore consecutive), con la sola eccezione dei periodi di riposo settimanali ridotti che vanno da 24 a 25 ore.

di trasporto, in particolare, di cabotaggio, e incidere maggiormente su questi ultimi rispetto ai trasportatori stabiliti in Danimarca.

A tale riguardo, la Corte ricorda, tuttavia, che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione. Nel caso di specie, il Regno di Danimarca, nell'ambito del procedimento precontenzioso e nel suo controricorso, ha prodotto dati sul numero di stalli di parcheggio disponibili per i veicoli interessati, in particolare quelli forniti dal settore privato, e ha apportato precisazioni su tali dati in udienza. Orbene, nel suo ricorso, la Commissione si è limitata ad invocare un'assenza di capacità di parcheggio alternativa sufficiente ripartita sulla rete autostradale danese e, peraltro, nella sua replica, si è limitata ad osservare che i dati prodotti a sua difesa dal Regno di Danimarca non modificavano le sue conclusioni su tale piano.

Per contro, la Commissione non ha prodotto alcun dato oggettivo che dimostri l'insufficienza delle capacità di parcheggio alternative ai fini del rispetto dei periodi di riposo superiori alle 25 ore. Orbene, senza tali dati, non si può stabilire, se non basandosi su presunzioni, che la regola delle 25 ore sia effettivamente tale da ostacolare le attività di trasporto di cabotaggio esercitate da prestatori non residenti a scapito di questi ultimi rispetto a quelli stabiliti in Danimarca. Pertanto, la mera esistenza di problemi di capacità sulle aree di sosta pubbliche della rete autostradale danese e l'individuazione, da parte dello Stato membro interessato, delle sfide da affrontare in termini di capacità di parcheggio, che era una delle ragioni principali dell'introduzione della regola delle 25 ore, non consentono di concluderne che quest'ultima violi il regolamento n. 1072/2009. Lo stesso vale per il fatto che le capacità di parcheggio fornite dal settore privato sono inferiori a quelle delle aree di sosta pubbliche, dal momento che, entro tale limite orario di 25 ore, il parcheggio di detti veicoli resta consentito su tali aree.

Infine, la Commissione, nel caso di specie, non ha neppure dimostrato oggettivamente che l'ubicazione degli stalli alternativi forniti dal settore privato e la loro ripartizione sul territorio o, ancora, il carattere a pagamento di alcuni di tali stalli siano tali da ostacolare le attività di trasporto a scapito dei prestatori non residenti, ma si è limitata, al riguardo, a fondarsi su presunzioni.

Pertanto, la Corte ritiene che la Commissione non abbia fornito, in modo giuridicamente adeguato, la prova delle sue affermazioni secondo cui la regola delle 25 ore costituirebbe un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto rientrante nel regolamento n. 1072/2009. Di conseguenza, essa respinge il ricorso per inadempimento della Commissione.

VIII. Concorrenza

1. Intese (articolo 101 TFUE) [240]

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), International Skating Unione/Commissione (C-124/21 P, EU:C:2023:1012)

«Impugnazione – Concorrenza – Normativa istituita da un'associazione sportiva internazionale – Pattinaggio su ghiaccio – Ente di diritto privato dotato di poteri di regolamentazione, controllo, decisione e sanzione – Norme relative alla previa autorizzazione delle competizioni, alla partecipazione ad esse degli atleti e alla risoluzione arbitrale dei conflitti – Esercizio parallelo di attività economiche – Organizzazione e commercializzazione di competizioni – Articolo 101, paragrafo 1, TFUE – Decisione di un'associazione di imprese lesiva per la concorrenza – Nozioni di "oggetto" e di "effetto" anticoncorrenziali – Giustificazione – Presupposti»

L'International Skating Union (Unione internazionale di pattinaggio; in prosieguo: l'«ISU»), un'associazione di diritto privato con sede in Svizzera, si presenta come l'unica federazione sportiva internazionale riconosciuta dal Comitato internazionale olimpico (CIO) nel settore del pattinaggio di figura e del pattinaggio di velocità su ghiaccio. Facente capo alle associazioni nazionali responsabili di queste due discipline, che ne sono membri, l'ISU si è prefissa lo scopo statutario di regolamentare, amministrare, gestire e promuovere tali discipline su scala mondiale. Essa esercita, in parallelo, un'attività economica consistente, in particolare, nell'organizzazione di varie prove di pattinaggio di velocità e di pattinaggio su ghiaccio nell'ambito di competizioni internazionali, come i campionati europei e mondiali nonché i Giochi olimpici invernali.

Conformemente al suo oggetto statutario, l'ISU ha emanato e pubblicato una serie di atti che istituiscono una disciplina comprendente, in particolare, norme di previa autorizzazione e norme in materia di ammissibilità. Tali norme stabiliscono, rispettivamente, le condizioni di organizzazione delle competizioni internazionali di pattinaggio su ghiaccio e le condizioni di partecipazione ad esse degli atleti. Al fine di garantire il rispetto di dette norme, la normativa emanata dall'ISU comporta, inoltre, un sistema di sanzioni. Infine, l'ISU si è anche dotata di norme che istituiscono un meccanismo di risoluzione arbitrale delle controversie (in prosieguo: le «norme arbitrali»), che conferisce al Tribunale arbitrale dello sport, con sede in Losanna (Svizzera), una competenza esclusiva a conoscerne.

Adita con una denuncia presentata da due pattinatori professionisti, la Commissione europea ha considerato, con decisione dell'8 dicembre 2017 [241] (in prosieguo: la «decisione controversa»), che le norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità dell'ISU erano incompatibili con l'articolo 101 TFUE in quanto avevano per oggetto di restringere la concorrenza. Infatti, impedendo ai pattinatori di velocità professionisti di partecipare liberamente a prove internazionali organizzate da terzi, esse privavano tali terzi dei servizi degli atleti che erano necessari per organizzare dette

---

240 Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), illustrata alla voce VIII.2 «Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE)».

241 Decisione C (2017) 8230 final della Commissione, dell'8 dicembre 2017, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso AT.40208 – Norme dell'Unione internazionale di pattinaggio in materia di ammissibilità).

competizioni. La Commissione ha pertanto ingiunto all'ISU, a pena dell'irrogazione di penalità di mora, di porre fine all'infrazione così constatata, senza tuttavia infliggerle un'ammenda. Inoltre, detta istituzione ha ritenuto che le norme arbitrali rafforzassero tale infrazione in quanto non consentivano agli interessati di ottenere un controllo giurisdizionale effettivo, sotto il profilo delle regole di concorrenza dell'Unione, delle decisioni adottate dall'ISU.

Pronunciandosi, con sentenza del 16 dicembre 2020 [242] (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), sul ricorso proposto dall'ISU diretto all'annullamento della decisione controversa, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che la decisione controversa non era viziata da illegittimità nella parte relativa alle norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità dell'ISU, ma era illegittima per quanto riguardava le norme arbitrali.

In tale contesto, l'ISU ha proposto un'impugnazione avverso la sentenza impugnata, al fine di ottenerne l'annullamento nella parte in cui ha dichiarato che la Commissione aveva correttamente qualificato le norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità in questione come comportamento avente per «oggetto» di restringere la concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. I due pattinatori professionisti all'origine della denuncia summenzionata nonché la European Elite Athletes Association (Associazione europea degli atleti di alto livello) hanno proposto, dal canto loro, un'impugnazione incidentale avverso la medesima sentenza, al fine di ottenerne l'annullamento parziale, nella parte in cui ha invalidato gli elementi della decisione controversa relativi alle norme arbitrali.

Con la sua sentenza, pronunciata lo stesso giorno di altre due sentenze [243] concernenti l'applicazione del diritto economico dell'Unione alle norme istituite da federazioni sportive internazionali o nazionali, la Corte, riunita in Grande Sezione, respinge l'impugnazione principale ma accoglie l'impugnazione incidentale e annulla, di conseguenza, la sentenza impugnata nella parte relativa alle norme arbitrali. Infine, statuendo definitivamente sulla parte corrispondente del ricorso dell'ISU dinanzi al Tribunale, la Corte dichiara che l'analisi di dette norme effettuata dalla Commissione non incorre in alcuna delle censure dedotte dall'ISU, cosicché occorre respingere il ricorso di quest'ultima anche a tale riguardo.

La presente causa consente alla Corte di fornire precisazioni inedite sugli obblighi che incombono alle federazioni sportive alla luce dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, qualora esse abbiano istituito, nell'esercizio dei poteri che detengono in forza dei loro statuti, norme di autorizzazione e di controllo, accompagnate da sanzioni, relative all'organizzazione delle competizioni sportive, esercitando in parallelo un'attività economica in questo settore. In tale occasione, la Corte precisa in particolare che l'esigenza fondamentale secondo cui norme siffatte devono poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo implica, in presenza di disposizioni che conferiscono una competenza obbligatoria ed esclusiva a un organo arbitrale ai fini della risoluzione delle controversie relative all'applicazione delle norme di cui trattasi, di verificare che il giudice chiamato a controllare i lodi emessi da tale organo possa, da un lato, garantire il rispetto delle disposizioni di ordine pubblico del diritto dell'Unione, tra le quali figurano le regole di concorrenza, e, dall'altro, adire all'occorrenza la Corte in via pregiudiziale, in applicazione dell'articolo 267 TFUE.

Giudizio della Corte

- **Sull'impugnazione principale**

---

242 Sentenza del 16 dicembre 2020, International Skating Union/Commissione (T-93/18, EU:T:2020:610).

243 Sentenze del 21 dicembre 2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011), e del 21 dicembre 2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

Prima di analizzare le censure dell'ISU che contestano l'interpretazione e l'applicazione della nozione di restrizione della concorrenza per «oggetto» di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE in relazione alle norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità in questione, la Corte delimita l'oggetto dell'impugnazione sottoposta al suo esame. A tale proposito, essa rileva che è pacifico che l'ISU deve essere qualificata, alla luce dell'articolo 101 TFUE, come «associazione di imprese», che esercita inoltre un'attività economica consistente nell'organizzare e commercializzare competizioni internazionali di pattinaggio di velocità su ghiaccio. È altresì pacifico che tali norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità costituiscono una «decisione di associazioni di imprese» che può «pregiudicare il commercio tra Stati membri», ai sensi del medesimo articolo. Infine, non sono censurate in sede di impugnazione neppure le constatazioni secondo le quali tale decisione di un'associazione di imprese, supponendo che ricada nel divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, non soddisfa le varie condizioni necessarie per poter beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE.

Ciò precisato, la Corte ricorda anzitutto che, nella misura in cui un'attività sportiva è configurabile come attività economica, essa è disciplinata dalle disposizioni dell'Unione applicabili in presenza di un'attività siffatta, salvo talune norme specifiche adottate esclusivamente per motivi di ordine non economico e vertenti su questioni che interessano unicamente lo sport in quanto tale. Ad eccezione di tali norme specifiche, le norme emanate da associazioni sportive e, più in generale, il comportamento delle associazioni che le hanno adottate rientrano quindi nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative al diritto della concorrenza quando i presupposti per l'applicazione di dette disposizioni sono soddisfatti. Ciò vale in particolare, da un lato, per le norme che istituiscono un regime di previa autorizzazione delle competizioni sportive e, dall'altro, per le norme che disciplinano la partecipazione degli atleti a tali competizioni, in quanto l'organizzazione e la commercializzazione delle competizioni sportive nonché l'esercizio dello sport a titolo professionale o semiprofessionale costituiscono attività economiche.

Ciò premesso, poiché l'attività sportiva, anche esercitata come attività economica, presenta innegabili specificità, la Corte osserva che, in sede di applicazione dell'articolo 101 TFUE, la determinazione dell'esistenza di un comportamento avente per «oggetto» o per «effetto» di impedire, restringere o falsare la concorrenza può implicare di tener conto, tra altri elementi e purché risultino rilevanti, di tali specificità, relative, ad esempio, alla natura, all'organizzazione o al funzionamento dello sport in questione, a seconda del suo grado di professionalizzazione.

La Corte ricorda poi gli elementi idonei a determinare l'esistenza di un comportamento avente per «oggetto» di impedire, restringere o falsare la concorrenza, sottolineando, anzitutto, l'interpretazione restrittiva che occorre dare a tale nozione, tenuto conto del regime giuridico e probatorio che le è proprio. Così, detta nozione deve essere intesa nel senso che si riferisce esclusivamente a talune forme di coordinamento tra imprese o decisioni di associazioni di imprese che presentano, per loro stessa natura, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché si possa ritenere che l'esame dei loro effetti non sia necessario. Per stabilire, in un determinato caso, se il comportamento in questione presenti un tale grado di dannosità, è necessario esaminare, in primo luogo, il tenore dell'accordo, della decisione o della pratica di cui trattasi, in secondo luogo, il contesto economico e giuridico in cui essi si collocano e, in terzo luogo, gli scopi che essi mirano a raggiungere, nell'ambito di una valutazione basata sulla presa in considerazione di tutti i suddetti elementi. Per contro, non è richiesta alcuna analisi dei loro effetti, né dei loro eventuali effetti positivi sulla concorrenza.

La Corte ricorda inoltre che da una giurisprudenza costante risulta che taluni comportamenti specifici, quali norme etiche o deontologiche adottate da un'associazione, possono non ricadere nel divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE anche se hanno l'effetto intrinseco di restringere la concorrenza, purché siano giustificati dal perseguimento di obiettivi legittimi di interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale e la necessità e proporzionalità dei mezzi impiegati a tal fine siano debitamente dimostrati. Essa precisa tuttavia che detta giurisprudenza non può trovare applicazione in presenza di comportamenti che presentano un grado di dannosità tale da giustificare

la considerazione che essi hanno per «oggetto» stesso di impedire, restringere o falsare la concorrenza.

È alla luce dell'insieme di tali considerazioni che la Corte esamina gli argomenti dell'ISU diretti a contestare la qualificazione adottata nel caso di specie.

In primo luogo, la Corte dichiara che il Tribunale non incorre in alcuna critica per avere considerato, al pari della Commissione, che, tenuto conto del tipo di comportamento in discussione nella fattispecie, l'esame dell'oggetto di quest'ultimo doveva essere effettuato alla luce della giurisprudenza risultante dalle sentenze nelle cause MOTOE [244] e Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas [245] relative all'esercizio parallelo, da parte di una medesima entità, di un'attività economica e di un potere che può essere utilizzato per impedire ai concorrenti attuali o potenziali di entrare sul mercato di cui trattasi.

A tal riguardo, essa precisa che, tenuto conto del conflitto di interessi insito in una situazione del genere, un potere siffatto, indipendentemente dalla sua origine, può essere conferito a un'impresa determinata solo a condizione che esso sia accompagnato da limiti, obblighi e controlli; in caso contrario, tale potere, qualora fosse conferito a un'impresa in situazione di posizione dominante a qualsiasi titolo, violerebbe, per la sua stessa esistenza, l'articolo 102 TFUE, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 106 TFUE. Analogamente, un potere siffatto può essere considerato come avente per «oggetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

Nel caso in esame, avendo constatato che il tipo di comportamento di cui trattasi nella fattispecie consisteva in una decisione di un'associazione di imprese che conferiva all'ISU un potere di regolamentazione, controllo e sanzione che le consentiva di autorizzare o precludere l'accesso di imprese potenzialmente concorrenti al mercato dell'organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle competizioni internazionali di pattinaggio di velocità su ghiaccio, sul quale l'ISU esercita essa stessa un'attività economica, il Tribunale ne ha dedotto correttamente che l'esame di tale comportamento doveva essere effettuato alla luce dei principi derivanti dalle sentenze MOTOE e Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

In secondo luogo, per quanto riguarda la qualificazione del comportamento di cui trattasi nel caso di specie, dalla giurisprudenza precedentemente richiamata risulta che occorre verificare se il potere in questione sia delimitato da criteri sostanziali trasparenti, chiari e precisi che consentano di evitare qualsiasi utilizzo arbitrario, i quali devono, inoltre, essere stati definiti, in una forma accessibile, prima di qualsiasi esercizio di detto potere. Può trattarsi, ad esempio, nel settore dello sport, di criteri che promuovono, in modo adeguato ed efficace, lo svolgimento di competizioni sportive basate sulle pari opportunità e sul merito. Ciò premesso, anche in presenza di criteri idonei, essi devono essere atti a garantire l'esercizio non discriminatorio di un simile potere e, per quanto riguarda le sanzioni che possono essere inflitte, il carattere sia oggettivo che proporzionato delle stesse. Infine, detti criteri devono poter essere oggetto di un controllo effettivo. Inoltre, il potere in questione deve essere assoggettato a modalità procedurali trasparenti e non discriminatorie, come quelle relative ai termini applicabili alla presentazione di una domanda di previa autorizzazione e all'adozione di una decisione sulla stessa, che non possano operare a detrimento delle imprese potenzialmente concorrenti impedendo loro di accedere effettivamente al mercato.

---

244 Sentenza del 1º luglio 2008, ***MOTOE*** (C-49/07, EU:C:2008:376).

245 Sentenza del 28 febbraio 2013, ***Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*** (C-1/12, EU:C:2013:127).

Il Tribunale non è quindi incorso in alcun errore di diritto, nell'ambito del suo esame dell'oggetto delle norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità, nel fare riferimento alla questione se tali norme siano state concepite in modo da permettere di evitare che i poteri di previa autorizzazione, controllo e sanzione che esse conferiscono all'ISU siano utilizzati in modo arbitrario, discriminatorio o sproporzionato.

In terzo luogo, per quanto riguarda la valutazione effettuata dal Tribunale al termine del suo esame delle norme in questione alla luce dei criteri summenzionati, la Corte dichiara che il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel considerare che tali norme non erano giustificate, in modo verificabile, da alcun obiettivo specifico e che esse conferivano un potere discrezionale all'ISU per decidere in merito ai progetti di competizione soggetti alla sua autorizzazione, in mancanza di criteri di autorizzazione trasparenti, oggettivi, non discriminatori e, di conseguenza, controllabili. Il Tribunale ha inoltre considerato correttamente che le sanzioni che potevano essere inflitte dall'ISU agli atleti partecipanti a competizioni che non avessero ottenuto la sua previa autorizzazione non erano soggette a criteri idonei a garantirne il carattere obiettivo e proporzionato.

In tali circostanze, risulta che le suddette norme sono idonee a consentire, se non di escludere dal mercato qualsiasi impresa concorrente, anche altrettanto efficiente, quanto meno di limitare la creazione e la commercializzazione di competizioni alternative o nuove per formato o contenuto. Di conseguenza, esse sono anche idonee a privare gli atleti di qualsiasi possibilità di partecipare a dette competizioni, sebbene queste possano presentare un interesse per loro, ad esempio in ragione di un formato innovativo, rispettando nel contempo tutti i principi, i valori e le regole alla base della disciplina sportiva in questione. Infine, esse sono, in definitiva, idonee a privare gli spettatori e i telespettatori di qualsiasi possibilità di vedersi proporre di assistere a dette competizioni o di vederne la trasmissione. Pertanto, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto o di qualificazione giuridica dei fatti nel ritenere che la Commissione avesse qualificato correttamente le norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità come comportamento avente per «oggetto» di restringere la concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

- **Sull'impugnazione incidentale**

Nell'ambito dell'impugnazione incidentale, la Corte esamina le censure riguardanti le considerazioni sulle quali il Tribunale si è basato per invalidare l'analisi della Commissione relativa alle norme arbitrali, vale a dire il riconoscimento della loro giustificazione in base all'esistenza di interessi legittimi connessi alla specificità dello sport.

A tale proposito, la Corte sottolinea anzitutto che le norme arbitrali di cui trattasi si applicano a controversie che possono sorgere in relazione all'esercizio di uno sport in quanto attività economica nel territorio dell'Unione. Ne consegue che tali norme rientrano nell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione e devono pertanto essere conformi ad esso, nella misura in cui sono attuate nel territorio al quale si applicano i Trattati UE e FUE, a prescindere dal luogo in cui sono stabiliti gli enti che le hanno adottate.

Inoltre, dal momento che gli articoli 101 e 102 TFUE sono disposizioni provviste di effetto diretto le quali attribuiscono ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare, e che esse fanno parte dell'ordine pubblico dell'Unione, la Corte, pur riconoscendo la possibilità per i singoli di sottoporre le loro controversie a un organo arbitrale i cui lodi possono dare luogo a un controllo giurisdizionale limitato, ricorda che quest'ultimo deve tuttavia, in ogni caso, poter riguardare la questione se tali lodi siano conformi ai suddetti articoli. Tale esigenza si impone a fortiori in presenza di un meccanismo arbitrale imposto da un singolo ad un altro al fine di conferire una competenza obbligatoria ed esclusiva a un organo arbitrale.

Infatti, poiché le norme adottate dalle associazioni sportive non possono limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione, le norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità devono essere soggette a un controllo giurisdizionale effettivo. Tale esigenza implica

a sua volta che il giudice competente a controllare i lodi emessi da un organo arbitrale possa verificare che essi siano conformi gli articoli 101 e 102 TFUE. Inoltre, detto giudice deve rispondere a tutti i requisiti prescritti all'articolo 267 TFUE, in modo da potere o, se del caso, soddisfare l'obbligo di adire la Corte qualora ritenga che sia necessaria una decisione della stessa su una questione di diritto dell'Unione sollevata in un procedimento pendente dinanzi ad esso.

Nel caso di specie, la Corte rileva che il Tribunale si è limitato a considerare, in modo indifferenziato e astratto, che le norme arbitrali «possono essere giustificat[e] da interessi legittimi connessi alla specificità dello sport» in quanto affidano il controllo delle controversie relative all'attuazione delle norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità a un'«autorità giurisdizionale specializzata». Il Tribunale non ha quindi cercato di assicurarsi che le norme arbitrali fossero conformi a tutti i requisiti menzionati in precedenza e consentissero quindi un controllo effettivo del rispetto dell'articolo 101 TFUE, sebbene la Commissione si fosse correttamente basata su tali requisiti per fondare la sua conclusione secondo cui dette norme rafforzavano il carattere anticoncorrenziale delle norme dell'ISU di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità. Di conseguenza, il Tribunale è incorso in errori di diritto.

Inoltre, il Tribunale è incorso in errori di diritto nel dichiarare che, nonostante tale assenza di controllo giurisdizionale effettivo, la piena efficacia del diritto della concorrenza dell'Unione era garantita tenuto conto, da un lato, dall'esistenza di mezzi di ricorso che consentivano ai destinatari di una decisione di diniego dell'autorizzazione di una competizione o di una decisione di inammissibilità di chiedere il risarcimento dei danni loro causati da una simile decisione dinanzi ai giudici nazionali competenti e, dall'altro, dalla possibilità di presentare una denuncia dinanzi alla Commissione o a un'autorità nazionale garante della concorrenza. Infatti, tali meccanismi possono integrare un controllo siffatto, ma non compensare la sua assenza.

Di conseguenza, la Corte annulla la sentenza impugnata nella parte in cui ha parzialmente accolto la domanda di annullamento dell'ISU.

- **Sul ricorso nella causa T-93/18**

Ritenendo che lo stato degli atti consenta di statuire definitivamente sulla parte del ricorso di annullamento che rimane da esaminare dopo l'annullamento parziale della sentenza impugnata, la Corte decide di statuire essa stessa definitivamente su tale parte. A questo proposito, essa ricorda in particolare che la Commissione, allorché constata l'esistenza di un'infrazione all'articolo 101 o all'articolo 102 TFUE, ha il potere di obbligare, mediante decisione, le imprese o le associazioni di imprese interessate a porre fine a tale infrazione e, a tal scopo, di imporre loro tutte le misure correttive proporzionate a detta infrazione e necessarie per farla cessare effettivamente. Nel caso di specie, tenuto conto della portata dell'esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo descritta in precedenza, la Corte dichiara che la Commissione ha correttamente concluso che le norme arbitrali rafforzavano l'infrazione considerata, rendendo più difficile il controllo giurisdizionale, sotto il profilo del diritto della concorrenza dell'Unione, dei lodi del Tribunale arbitrale dello sport intervenuti a seguito di decisioni adottate dall'ISU in virtù dei poteri discrezionali ad essa conferiti dalle norme di previa autorizzazione e in materia di ammissibilità. Inoltre, la Commissione ha correttamente ingiunto all'ISU di porre fine a tale situazione.

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Mercato interno – Regolamento istituito da associazioni sportive internazionali e nazionali – Calcio professionistico – Enti di diritto privato investiti di poteri di regolamentazione, di controllo e sanzionatori – Norme che impongono alle squadre di calcio

professionistico di ricorrere a un numero minimo di giocatori detti "del vivaio" – Articolo 101, paragrafo 1, TFUE – Decisione di associazione di imprese lesiva della concorrenza – Nozioni di "oggetto" e di "effetto" anticoncorrenziali – Esenzione ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE – Presupposti – Articolo 45 TFUE – Discriminazione indiretta sulla base della nazionalità – Ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori – Giustificazione – Presupposti – Onere della prova»

L'Unione europea delle federazioni calcistiche (UEFA) è un'associazione di diritto svizzero i cui principali compiti consistono nel sorvegliare e controllare lo sviluppo del calcio, in tutte le sue forme, a livello europeo. Essa riunisce le diverse federazioni nazionali di calcio europeo responsabili dell'organizzazione del calcio nell'Unione – tra cui l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) per il Belgio. Tali federazioni, quali membri della UEFA, sono tenute a rispettare lo statuto, i regolamenti e le decisioni di quest'ultima e a farli osservare, nello Stato di appartenenza, dalle leghe professionistiche a loro subordinate, nonché dai club e dai giocatori.

Nel 2005, la UEFA ha adottato norme in base alle quali i club di calcio professionistico partecipanti alle sue competizioni internazionali di calcio tra club devono iscrivere nella distinta di gioco un numero massimo di 25 giocatori di cui almeno otto devono essere «giocatori del vivaio», definiti come giocatori che, indipendentemente dalla cittadinanza, per almeno tre anni sono stati formati dal loro club o da un altro club della medesima federazione nazionale di calcio (in prosieguo: le «norme relative ai "giocatori del vivaio"»). Di questi otto giocatori, almeno quattro devono essere stati formati dal club che li iscrive. Nel 2011, l'URBSFA ha introdotto nel suo regolamento norme relative ai «giocatori del vivaio», definiti come giocatori che, a prescindere dalla loro cittadinanza, sono stati formati per almeno tre anni da un club belga.

UL è un giocatore di calcio che possiede la cittadinanza di un paese terzo e la cittadinanza belga. Egli esercita un'attività professionale in Belgio dove ha giocato per il Royal Antwerp, un club di calcio professionistico con sede in Belgio e poi per un altro club di calcio professionistico sempre in tale paese.

Ritenendo che le norme relative ai «giocatori del vivaio» ledano le disposizioni del Trattato FUE, UL e il Royal Antwerp hanno presentato dinanzi alla Cour Belge d'arbitrage pour le Sport (Corte arbitrale belga per lo sport, CBAS) una domanda di risarcimento del danno causato da dette norme. A seguito del rigetto di tali domande da parte di quest'ultima, UL e il Royal Antwerp hanno presentato dinanzi al giudice del rinvio, il tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio), un ricorso di annullamento del lodo arbitrale.

In tale contesto, detto giudice ha deciso di sottoporre alla Corte varie questioni pregiudiziali volte a sapere, sostanzialmente, se le norme relative ai «giocatori del vivaio» adottate dalla UEFA e dall'URBSFA possano essere qualificate come «accordi tra imprese», «decisioni di associazioni di imprese» o «pratiche concordate» anticoncorrenziali ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Il giudice del rinvio si interroga anche sulla conformità delle norme adottate dalla URBSFA alla libera circolazione dei lavoratori sancita all'articolo 45 TFUE.

Con la sua sentenza, pronunciata lo stesso giorno di altre due sentenze [246] vertenti sull'applicazione del diritto economico dell'Unione a norme introdotte da federazioni sportive internazionali, la Corte, riunita in Grande Sezione, formula precisazioni in merito all'applicazione degli articoli 45 e 101 TFUE

---

246 Sentenze del 21 dicembre 2023, ***International Skating Union/Commissione*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), e del 21 dicembre 2023, ***European Superleague Company*** (C-333/21, EU:C:2023:1011).

alle norme adottate da federazioni sportive con riferimento alla composizione delle squadre, alla partecipazione dei giocatori ad esse e alla formazione di questi ultimi.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte osserva, in primo luogo, che le norme relative ai «giocatori del vivaio» rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 45 e 101 TFUE. A questo proposito, essa ricorda che, nella misura in cui l'esercizio di uno sport configura un'attività economica, esso rientra nelle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili in presenza di una siffatta attività, fatta eccezione per determinate norme specifiche che, da un lato, sono state adottate esclusivamente per ragioni di carattere non economico e, dall'altro, vertono su questioni che hanno natura prettamente sportiva in quanto tale. Orbene, le norme oggetto del procedimento principale, che siano state emanate dalla UEFA o dall'URSBFA, non ricadono in detta eccezione. Esse riguardano, infatti, attività economiche. Inoltre, benché queste norme non disciplinino formalmente le condizioni di lavoro dei giocatori, occorre ritenere che esse abbiano un impatto diretto su detto lavoro, poiché assoggettano a determinate condizioni, il cui mancato rispetto comporta l'applicazione di sanzioni, la composizione delle squadre che possono partecipare alle competizioni calcistiche tra club e, di conseguenza, la partecipazione dei giocatori stessi a dette competizioni.

Affrontando, in secondo luogo, le conseguenze che possono essere ricollegate all'articolo 165 TFUE – il quale enuncia sia gli obiettivi assegnati all'azione dell'Unione nel settore dello sport sia gli strumenti cui è possibile ricorrere per contribuire alla loro realizzazione –, la Corte osserva che detta disposizione non costituisce una norma speciale che sottrae lo sport, in tutto o in parte, all'applicazione delle altre disposizioni del diritto primario dell'Unione ad esso potenzialmente applicabili o che impone di riservare ad esso un trattamento particolare nel quadro di detta applicazione. Essa ricorda, inoltre, che le innegabili specificità che caratterizzano l'attività sportiva possono essere prese in considerazione, tra altri elementi e a condizione che risultino pertinenti, in sede di applicazione degli articoli 45 e 101 TFUE, fermo restando, tuttavia, che detta presa in considerazione può avvenire unicamente nel quadro e nel rispetto delle condizioni e dei criteri di applicazione previsti in ciascuna di dette disposizioni.

Alla luce di tali osservazioni, la Corte affronta, anzitutto, la questione se le norme della UEFA e dell'URBSFA relative ai «giocatori del vivaio» siano compatibili con l'articolo 101 TFUE.

A tal proposito, essa precisa, anzitutto, che le norme oggetto del procedimento principale devono essere qualificate come «decisione di associazione di imprese» in quanto, da un lato, esse emanano dalla UEFA e dall'URBSFA, che sono associazioni di imprese, e, dall'altro, hanno un'incidenza diretta sulle condizioni di esercizio dell'attività economica delle imprese che ne sono, direttamente o indirettamente, membri.

Inoltre, quanto alla questione se dette norme abbiano un oggetto anticoncorrenziale, la Corte osserva, in primo luogo, che, con il loro contenuto, esse sembrano imporre ai club di calcio professionistico partecipanti a competizioni di calcio tra club rientranti nella competenza di dette associazioni di iscrivere nella distinta di gioco, a pena di sanzioni, un numero minimo di «giocatori del vivaio». In tal modo, le norme di cui trattasi sembrano limitare, per loro stessa natura, la possibilità di detti club di iscrivere in tale distinta giocatori che non soddisfano requisiti siffatti. In secondo luogo, per quanto attiene al contesto economico e giuridico in cui si inseriscono tali norme, dalle specificità del calcio professionistico, segnatamente dalla sua importanza sociale, culturale e mediatica e dal fatto che detto sport si fonda sull'apertura e sul merito sportivo, emerge che è legittimo, per associazioni quali la UEFA e l'URBSFA, adottare norme vertenti, segnatamente, sull'organizzazione delle competizioni in detta disciplina, sul loro regolare svolgimento e sulla partecipazione degli atleti ad esse e, disciplinare, più in particolare, le condizioni che i club di calcio professionistico devono rispettare nel comporre le squadre che partecipano a competizioni tra club rientranti nel loro ambito geografico. In terzo luogo, quanto all'obiettivo che le norme oggetto del procedimento principale mirano a raggiungere, esse sembrano limitare o controllare uno dei parametri essenziali della

concorrenza, vale a dire il reclutamento di giocatori di talento a prescindere dal club o dal luogo in cui sono stati formati, che siano idonei a consentire alla squadra di appartenenza di prevalere in occasione degli incontri con la squadra avversaria. Detta limitazione è tale da incidere sulla concorrenza che può instaurarsi tra i club, non soltanto a livello di «mercato a monte o di approvvigionamento» rappresentato, sotto il profilo economico, dall'attività di reclutamento dei giocatori, ma anche sul «mercato a valle», rappresentato, sotto il medesimo profilo, dalle competizioni di calcio tra club.

Tuttavia, competerà al giudice del rinvio stabilire, alla luce di dette precisazioni e tenuto conto di tutti gli argomenti ed elementi di prova sottoposti dalle parti, se le norme di cui al procedimento principale presentino, per loro stessa natura, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente per poter essere considerate come aventi per «oggetto» di restringere la concorrenza. In caso negativo, detto giudice dovrà poi stabilire se tali norme possano essere considerate come aventi per effetto, attuale o potenziale, di restringere la concorrenza sul mercato considerato.

Infine, per quanto attiene alla questione se dette norme possano essere giustificate o beneficiare di un'esenzione, la Corte ricorda che determinati comportamenti specifici, quali norme etiche o deontologiche adottate da un'associazione, possono non ricadere nel divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE anche se hanno per effetto inerente di restringere la concorrenza, a condizione che essi si giustifichino alla luce del perseguimento di obiettivi legittimi di interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale e che la necessità e il carattere proporzionato degli strumenti attuati a tal fine siano stati debitamente dimostrati.

Essa precisa, tuttavia, che tale giurisprudenza non si applica in presenza di comportamenti che presentano un grado di nocività tale da consentire di ritenere che essi abbiano per «oggetto» stesso di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, fatto salvo l'eventuale beneficio di un'esenzione in applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, sempre che ne siano riunite le condizioni a tal fine richieste, circostanza questa che sarà la parte che si avvale di una siffatta esenzione a dover dimostrare.

Per quanto attiene a detta esenzione, la Corte ricorda che, per poterne beneficiare, il comportamento considerato deve consentire, con un sufficiente grado di probabilità, la realizzazione di incrementi di efficienza riservando agli utenti una congrua parte dei profitti risultanti da detti incrementi, senza imporre restrizioni che non sono indispensabili per realizzare tali incrementi e senza eliminare tutta la concorrenza effettiva per una parte sostanziale dei prodotti o dei servizi di cui trattasi. Competerà al giudice del rinvio, qualora ritenga che le norme relative ai giocatori del vivaio abbiano per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza, valutare se dette condizioni siano soddisfatte nel caso di specie.

In un secondo momento, quanto alla questione se le norme dell'URBSFA relative ai «giocatori del vivaio» siano compatibili con l'articolo 45 TFUE, la Corte osserva che dette norme ledono, a prima vista, la libera circolazione dei lavoratori. Infatti, esse si fondano su un nesso di collegamento di carattere «nazionale» poiché, da un lato, definiscono i «giocatori del vivaio» come quelli che sono stati formati all'interno di un club «belga». Dall'altro, esse impongono ai club di calcio professionistico che intendono partecipare a competizioni di calcio tra club rientranti nella giurisdizione dell'URBSFA di includere nell'elenco dei propri giocatori e di iscrivere nella distinta di gioco un numero minimo di giocatori che soddisfano le condizioni richieste per essere qualificati in tal modo. Ne consegue che tali norme possono sfavorire i giocatori di calcio professionisti che desiderano esercitare un'attività economica sul territorio di uno Stato membro, vale a dire il Belgio, diverso dal loro Stato membro di origine e che non soddisfano le condizioni da esse imposte. In tale misura, le norme di cui trattasi possono determinare una discriminazione indiretta a danno dei giocatori provenienti da un altro Stato membro poiché rischiano di operare principalmente a danno di questi ultimi.

Quanto all'esistenza di un'eventuale giustificazione, la Corte ricorda che misure di origine non statale possono essere ammesse, anche se ostacolano una libertà di circolazione sancita dal Trattato FUE, se

sono soddisfatte due condizioni cumulative, circostanza questa che grava sull'autore delle misure in esame dimostrare. Così, anzitutto, l'adozione di dette misure deve perseguire un obiettivo legittimo di interesse generale compatibile con il Trattato e quindi, di natura non puramente economica e tali misure devono, inoltre, rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per farlo.

Nel caso di specie, lo scopo consistente nell'incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori di calcio professionistico costituisce un siffatto obiettivo legittimo di interesse generale. Quanto all'idoneità delle norme in esame a garantire la realizzazione dell'obiettivo considerato, essa deve essere valutata, segnatamente, tenendo conto del fatto che, mettendo sullo stesso piano tutti i giovani giocatori che sono stati formati da un qualsiasi club aderente alla federazione nazionale di calcio considerata, dette norme potrebbero non rappresentare incentivi reali e significativi per taluni di detti club, in particolare per quelli dotati di considerevoli risorse finanziarie, a formare essi stessi giovani leve. Al contrario, una siffatta politica di ingaggio e di formazione è collocata sullo stesso piano dell'ingaggio di giovani giocatori già formati da tutti gli altri club parimenti aderenti a detta federazione, a prescindere da dove l'altro club sia collocato all'interno dell'ambito geografico della federazione. Orbene, è proprio l'investimento locale nella formazione di giovani giocatori, in particolare quando sono i piccoli club a farlo, se del caso insieme ad altri club di una medesima regione eventualmente anche di dimensione transfrontaliera, a contribuire alla realizzazione della funzione sociale ed educativa dello sport.

Ciò premesso, la Corte ricorda che compete unicamente al giudice del rinvio valutare, in definitiva, se le norme dell'URBSFA soddisfino le condizioni in precedenza enunciate alla luce degli argomenti e degli elementi di prova prodotti dalle parti.

2. Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE) [247]

Sentenza del 19 gennaio 2023, Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Articolo 102 TFUE – Posizione dominante – Imputazione al produttore dei comportamenti dei suoi distributori – Esistenza di vincoli contrattuali tra il produttore e i distributori – Nozione di "unità economica" – Ambito di applicazione – Sfruttamento abusivo – Clausola di esclusiva – Necessità di dimostrare gli effetti sul mercato»

Con decisione del 31 ottobre 2017, l'Autorità italiana Garante della Concorrenza e del Mercato (in prosieguo: l'«AGCM») [248] ha constatato che la Unilever Italia Mkt. Operations Srl (in prosieguo: la «Unilever») aveva abusato della sua posizione dominante sul mercato italiano della commercializzazione dei gelati in confezioni individuali destinate ad essere consumate «all'esterno», vale a dire fuori dal domicilio dei consumatori, in diversi punti di vendita.

---

247 Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 4 luglio 2023 (Grande Sezione), ***Meta Platforms e a. (Condizioni generali d'uso di un social network)*** (C-252/21, EU:C:2023:537), illustrata alla voce I.4 «Protezione dei dati personali».

248 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italia).

L'abuso contestato alla Unilever risultava da comportamenti materialmente posti in essere non da questa società, ma da distributori indipendenti dei suoi prodotti, che avevano imposto clausole di esclusiva ai gestori di detti punti vendita. A tal riguardo, l'AGCM ha ritenuto, segnatamente, che le pratiche oggetto della sua indagine avessero escluso, o quantomeno limitato, la possibilità per gli operatori concorrenti di esercitare una concorrenza fondata sui meriti dei loro prodotti.

In tale contesto, essa non ha ritenuto, in particolare, di essere obbligata ad analizzare gli studi economici prodotti dalla Unilever al fine di dimostrare che le pratiche controverse non avevano effetti preclusivi nei confronti dei suoi concorrenti almeno altrettanto efficienti, con la motivazione che tali studi erano del tutto irrilevanti in presenza di clausole di esclusiva, dato che l'impiego di tali clausole da parte di un'impresa detentrice di una posizione dominante sarebbe sufficiente a configurare un abuso di tale posizione.

Conseguentemente, l'AGCM ha inflitto alla Unilever un'ammenda pari a EUR 60 668 580 per aver abusato della sua posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE.

Il ricorso proposto dalla Unilever avverso tale decisione è stato respinto integralmente dal giudice di primo grado.

Adito in appello, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza con riguardo alla decisione dell'AGCM.

Con la sua sentenza, la Corte precisa le modalità di attuazione del divieto di abuso di posizione dominante previsto dall'articolo 102 TFUE a fronte di un'impresa dominante la cui rete di distribuzione sia organizzata esclusivamente su una base contrattuale, e specifica, in tale contesto, l'onere della prova che incombe all'autorità nazionale garante della concorrenza.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte statuisce che comportamenti abusivi messi in atto dai distributori che fanno parte della rete di distribuzione di un produttore che gode di una posizione dominante, quale la Unilever, possono essere imputati a quest'ultimo ai sensi dell'articolo 102 TFUE se risulta accertato che tali comportamenti non sono stati adottati in modo indipendente dai suoi distributori, ma fanno parte di una politica decisa unilateralmente da tale produttore e attuata tramite tali distributori.

Infatti, in un'ipotesi di tal genere, i distributori e, di conseguenza, la rete di distribuzione che questi ultimi formano con l'impresa dominante, devono essere considerati semplicemente uno strumento di ramificazione territoriale della politica commerciale di detta impresa e, a tale titolo, come lo strumento tramite il quale, eventualmente, è stata attuata la pratica preclusiva di cui trattasi.

Ciò vale, in particolare, quando, come nel caso di specie, i distributori di un produttore dominante sono tenuti a far firmare ai gestori dei punti di vendita contratti standard forniti da tale produttore e contenenti clausole di esclusiva a vantaggio dei suoi prodotti.

La Corte risponde poi alla questione se, ai fini dell'applicazione dell'articolo 102 TFUE, in un caso come quello oggetto del procedimento principale, la competente autorità garante della concorrenza sia tenuta a dimostrare che clausole di esclusiva contenute in contratti di distribuzione hanno l'effetto di escludere dal mercato concorrenti tanto efficienti quanto l'impresa in posizione dominante e se tale autorità sia tenuta ad esaminare in modo dettagliato le analisi economiche prodotte da tale impresa, segnatamente ove siano fondate sul criterio detto del «concorrente altrettanto efficiente».

A tal riguardo, la Corte ricorda che un abuso di posizione dominante può essere accertato, segnatamente, quando il comportamento contestato abbia prodotto effetti preclusivi nei confronti di concorrenti di efficienza quantomeno pari a quella dell'autore di tale comportamento in termini di

struttura dei costi, di capacità di innovazione o di qualità o, ancora, qualora detto comportamento si sia basato sull'utilizzo di mezzi diversi da quelli riconducibili ad una concorrenza «normale», vale a dire fondata sui meriti. Spetta, in generale, alle autorità garanti della concorrenza dimostrare il carattere abusivo di un comportamento alla luce di tutte le circostanze di fatto rilevanti che accompagnano il comportamento di cui trattasi, il che include quelle messe in evidenza dagli elementi di prova dedotti a sua difesa dall'impresa in posizione dominante.

È vero che, per dimostrare il carattere abusivo di un comportamento, un'autorità garante della concorrenza non deve necessariamente dimostrare che tale comportamento abbia effettivamente prodotto effetti anticoncorrenziali. Pertanto, un'autorità garante della concorrenza può constatare una violazione dell'articolo 102 TFUE dimostrando che, durante il periodo nel quale il comportamento in questione è stato attuato, esso aveva, nelle circostanze del caso di specie, la capacità di restringere la concorrenza basata sui meriti nonostante la sua mancanza di effetti. Tuttavia, tale dimostrazione deve fondarsi, in linea di principio, su elementi di prova tangibili, che dimostrino, al di là della semplice ipotesi, la capacità effettiva della pratica in questione di produrre tali effetti, laddove l'esistenza di un dubbio al riguardo deve andare a vantaggio dell'impresa che ha fatto ricorso a detta pratica.

Se è vero che, al fine di valutare la capacità del comportamento di un'impresa di restringere la concorrenza, un'autorità garante della concorrenza può basarsi sugli insegnamenti delle scienze economiche, confermati da studi empirici o comportamentali, altri elementi propri delle circostanze del caso di specie, quali l'ampiezza di detto comportamento sul mercato, le limitazioni di capacità gravanti sui fornitori di materie prime o il fatto che l'impresa in posizione dominante sia, almeno per una parte della domanda, un partner inevitabile, devono essere parimenti presi in considerazione per stabilire se, alla luce di tali insegnamenti, si debba ritenere che il comportamento di cui trattasi abbia avuto la capacità di produrre effetti preclusivi sul mercato interessato.

In tale contesto, per quanto riguarda più in particolare l'uso delle clausole di esclusiva, risulta dalla giurisprudenza della Corte che le clausole con le quali le controparti si impegnano a rifornirsi per la totalità o per una parte considerevole del loro fabbisogno presso un'impresa in posizione dominante, anche se non accompagnate da sconti, costituiscono, per loro natura, sfruttamento di posizione dominante e che lo stesso vale per gli sconti di fedeltà concessi da una siffatta impresa.

Nella sentenza Intel [249], la Corte, tuttavia, ha precisato questa giurisprudenza indicando, in primo luogo, che, nel caso in cui un'impresa in posizione dominante sostenga, nel corso del procedimento amministrativo, che il suo comportamento non ha avuto la capacità di produrre gli effetti preclusivi contestati e produca elementi di prova a sostegno delle sue affermazioni, l'autorità garante della concorrenza è tenuta ad analizzare, segnatamente, l'eventuale esistenza di una strategia volta a escludere i concorrenti che siano efficienti almeno tanto quanto l'impresa in posizione dominante.

In secondo luogo, la Corte ha aggiunto che l'analisi della capacità preclusiva è parimenti rilevante per valutare se un sistema di sconti, rientrante in linea di principio nel divieto di cui all'articolo 102 TFUE, possa essere oggettivamente giustificato. Inoltre, l'effetto preclusivo derivante da un sistema di sconti, svantaggioso per la concorrenza, può essere controbilanciato, o anche superato, da vantaggi in termini di efficienza che vadano a beneficio anche del consumatore. Un siffatto bilanciamento degli effetti, favorevoli e sfavorevoli per la concorrenza, della pratica contestata può essere effettuato solo

---

249 Sentenza del 6 settembre 2017, ***Intel/Commissione*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punto 138, in prosieguo: la «sentenza Intel»).

a seguito di un'analisi della capacità preclusiva di concorrenti efficienti almeno tanto quanto l'impresa in posizione dominante, inerente alla pratica di cui trattasi.

Orbene, deve ritenersi che tale precisazione apportata nella sentenza Intel con riguardo ai sistemi di sconti sia parimenti valida quanto alle clausole di esclusiva.

Ne consegue che, da un lato, quando un'autorità garante della concorrenza sospetta che un'impresa abbia violato l'articolo 102 TFUE facendo ricorso a clausole siffatte e quest'ultima contesta, nel corso del procedimento, la capacità concreta di dette clausole di escludere dal mercato concorrenti altrettanto efficienti, producendo elementi di prova a sostegno, tale autorità deve assicurarsi, nella fase della qualificazione dell'infrazione, che dette clausole avessero, nelle circostanze del caso di specie, l'effettiva capacità di escludere dal mercato concorrenti tanto efficienti quanto questa impresa.

Dall'altro lato, l'autorità garante della concorrenza che ha avviato tale procedimento è altresì tenuta a valutare, in concreto, la capacità di dette clausole di restringere la concorrenza, qualora, nel corso del procedimento amministrativo, l'impresa sospettata sostenga che esistano giustificazioni per la sua condotta.

In ogni caso la produzione, nel corso del procedimento, di prove idonee a dimostrare l'inidoneità a produrre effetti restrittivi fa sorgere l'obbligo, per detta autorità garante della concorrenza, di esaminarle.

Conseguentemente, qualora l'impresa in posizione dominante abbia prodotto uno studio economico al fine di dimostrare che la pratica che le viene addebitata non è idonea ad estromettere i concorrenti, la competente autorità garante della concorrenza non può escludere la rilevanza di tale studio senza esporre le ragioni per le quali ritiene che esso non consenta di contribuire alla dimostrazione dell'incapacità delle pratiche contestate di compromettere la concorrenza effettiva sul mercato interessato e, quindi, senza mettere detta impresa in grado di determinare l'offerta di prove che potrebbe esserle sostituita.

Essendosi il giudice del rinvio riferito espressamente, nel suo rinvio pregiudiziale, al criterio del «concorrente altrettanto efficiente», la Corte rileva, infine, che un siffatto criterio altro non è che uno dei metodi, tra gli altri, che consente di valutare se una pratica sia tale da produrre effetti preclusivi. Conseguentemente, le autorità garanti della concorrenza non possono avere un obbligo giuridico di far ricorso a tale criterio per accertare il carattere abusivo di una pratica. Tuttavia, se i risultati di un siffatto criterio sono prodotti dall'impresa interessata nel corso del procedimento amministrativo, l'autorità garante della concorrenza è tenuta a esaminarne il valore probatorio.

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Mercato interno – Regolamenti istituiti da associazioni sportive internazionali – Calcio professionistico – Enti di diritto privato investiti di poteri di regolamentazione, di controllo, decisionali e sanzionatori – Norme relative all'autorizzazione preventiva di competizioni, alla partecipazione dei club calcistici e dei giocatori a dette competizioni, nonché allo sfruttamento dei diritti commerciali e mediatici relativi a dette competizioni – Esercizio parallelo di attività economiche – Organizzazione e commercializzazione di competizioni – Sfruttamento dei relativi diritti commerciali e mediatici – Articolo 101, paragrafo 1, TFUE – Decisione di associazione di imprese lesiva della concorrenza – Nozioni di "oggetto" e di "effetto" anticoncorrenziali – Esenzione ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE – Presupposti – Articolo 102 TFUE – Abuso di posizione dominante – Giustificazione –

Presupposti – Articolo 56 TFUE – Ostacoli alla libera prestazione dei servizi – Eventuale giustificazione – Presupposti – Onere della prova»

La Fédération internationale de football association (FIFA) è un'associazione di diritto svizzero che ha lo scopo, segnatamente, di redigere regole e disposizioni disciplinanti il calcio e le questioni ad esso afferenti e di controllare ogni tipo di pratica calcistica a livello mondiale, ma altresì di organizzare le proprie competizioni internazionali. La FIFA è composta da federazioni nazionali di calcio che sono membri di una delle sei confederazioni continentali da essa riconosciute, tra cui figura l'Unione europea delle federazioni calcistiche (UEFA), un'associazione di diritto svizzero i cui compiti principali consistono nel sorvegliare e controllare lo sviluppo del calcio in tutte le sue forme a livello europeo. Quali membri della FIFA e della UEFA, dette federazioni nazionali sono tenute, in particolare, a far sì che i propri membri o affiliati, nonché tutti i soggetti operanti nel mondo del calcio, segnatamente le leghe professionistiche, i club e i giocatori, rispettino lo statuto, i regolamenti, le direttive e le decisioni della FIFA e della UEFA.

Conformemente ai rispettivi statuti, la FIFA e la UEFA hanno il potere di autorizzare l'organizzazione di competizioni internazionali di calcio professionistico e, in particolare, di competizioni tra club di calcio affiliati a una federazione nazionale (o «competizioni calcistiche tra club»). Esse possono altresì organizzare competizioni di tale natura e sfruttare i diversi diritti ad esse legati.

La European Superleague Company, SL (in prosieguo: la «ESLC») è una società di diritto spagnolo costituita da più club di calcio professionistico con l'obiettivo di organizzare una nuova competizione europea annuale di calcio tra club, denominata «Superlega».

Il patto parasociale e di investimento che lega i promotori del progetto subordina la creazione della Superlega al suo riconoscimento da parte della FIFA o della UEFA quale nuova competizione compatibile con i loro statuti.

Il 21 gennaio 2021, a seguito dell'annuncio della creazione della Superlega, la FIFA e la UEFA hanno pubblicato una dichiarazione comune per esprimere il loro rifiuto di riconoscere detta nuova competizione e avvisare che tutti i giocatori o i club ad essa partecipanti sarebbero stati esclusi dalle competizioni organizzate dalla FIFA e dalla UEFA. Con un altro comunicato, la UEFA e numerose federazioni nazionali hanno ricordato la possibilità di adottare misure disciplinari a carico dei partecipanti alla Superlega, in particolare la loro esclusione da talune grandi competizioni europee e mondiali.

In tali circostanze, l'ESLC ha agito dinanzi allo Juzgado de lo Mercantil n. 17 de Madrid (Tribunale di commercio n. 17 di Madrid, Spagna) al fine, sostanzialmente, di far accertare il carattere illegale e pregiudizievole di detti annunci e dei comportamenti che la FIFA, la UEFA e le federazioni nazionali potrebbero adottare per darvi attuazione.

Secondo detto giudice, la FIFA e la UEFA detengono una posizione di monopolio o, quantomeno, di dominio sul mercato dell'organizzazione e della commercializzazione delle competizioni internazionali di calcio tra club e su quello dello sfruttamento dei diversi diritti ad esse collegati. In tale contesto, esso si interroga sulla compatibilità di talune disposizioni statutarie della FIFA e della UEFA con il diritto dell'Unione, segnatamente gli articoli 101 e 102 TFUE e le disposizioni relative alle diverse libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE.

Con la sua sentenza, pronunciata lo stesso giorno di altre due sentenze [250] vertenti sull'applicazione del diritto economico dell'Unione alle norme introdotte da federazioni sportive internazionali o nazionali, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa le condizioni in cui le norme adottate dalla FIFA e dalla UEFA relative, da un lato, alla previa autorizzazione delle competizioni internazionali di calcio tra club, alla partecipazione dei club calcistici e dei giocatori a dette competizioni e alle sanzioni previste in via accessoria a dette norme e, dall'altro, allo sfruttamento dei diversi diritti legati a dette competizioni, possono essere considerate come integranti un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE e quali intese anticoncorrenziali ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Essa si pronuncia altresì sulla compatibilità di dette norme in materia di previa autorizzazione, di partecipazione e sanzionatorie con la libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte formula tre serie di osservazioni.

Anzitutto, essa precisa che le questioni sollevate dal giudice del rinvio vertono esclusivamente sulle norme adottate dalla FIFA e dalla UEFA riguardanti, da un lato, la previa autorizzazione di competizioni internazionali di calcio tra club e la partecipazione dei club di calcio professionistico e dei loro giocatori a dette competizioni e, dall'altro, lo sfruttamento dei vari diritti legati a dette competizioni. Pertanto, la Corte non è chiamata a prendere posizione né sull'esistenza stessa della FIFA e della UEFA, né sulla fondatezza di altre norme adottate da dette due federazioni, né infine sull'esistenza o sulle caratteristiche del progetto Superlega in sé, dal punto di vista delle norme di concorrenza o da quello delle libertà economiche sancite dal Trattato FUE.

La Corte osserva, inoltre, che tutte le norme su cui è chiamata a pronunciarsi rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative al diritto della concorrenza e di quelle relative alle libertà di circolazione. A tal proposito, essa ricorda che, nella misura in cui l'esercizio di uno sport configura un'attività economica, esso ricade nelle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili in presenza di una siffatta attività, fatta eccezione per determinate norme specifiche adottate esclusivamente per ragioni di carattere non economico e vertenti unicamente su questioni che riguardano soltanto lo sport in quanto tale. Orbene, le norme controverse, che siano state emanate dalla FIFA o dalla UEFA, non ricadono in una siffatta eccezione poiché riguardano l'esercizio dello sport del calcio quale attività economica.

Infine, per quanto attiene alle conseguenze che possono essere ricollegate all'articolo 165 TFUE – che enuncia sia gli obiettivi assegnati all'azione dell'Unione nel settore dello sport, sia gli strumenti cui è possibile ricorrere per contribuire alla realizzazione di detti obiettivi –, la Corte osserva che detta disposizione non costituisce una norma speciale che sottrae lo sport, in tutto o in parte, all'applicazione delle altre disposizioni del diritto primario dell'Unione ad esso potenzialmente applicabili o che impone di riservare ad esso un trattamento particolare nel quadro di tale applicazione. Essa ricorda, inoltre, che le innegabili specificità che caratterizzano l'attività sportiva possono essere prese in considerazione, tra altri elementi e a condizione che esse risultino pertinenti, in sede di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative al diritto della concorrenza e alle libertà di circolazione, fermo restando, tuttavia, che detta presa in considerazione può avvenire unicamente nel quadro e nel rispetto delle condizioni e dei criteri di applicazione previsti in ciascuna delle disposizioni di cui trattasi.

---

250 Sentenze del 21 dicembre 2023, ***International Skating Union/Commissione*** (C-124/21 P, EU:C:2023:1012), e del 21 dicembre 2023, ***Royal Antwerp Football Club*** (C-680/21, EU:C:2023:1010).

Alla luce di tali osservazioni e dopo aver rilevato che la FIFA e la UEFA devono essere qualificate come «imprese» ai sensi del diritto europeo della concorrenza nella misura in cui esse esercitano attività economiche quali l'organizzazione di competizioni di calcio e lo sfruttamento dei diritti legati a queste ultime, la Corte affronta, in primo luogo, la questione se l'introduzione da parte della FIFA e della UEFA di norme relative alla previa autorizzazione delle competizioni di calcio tra club e alla partecipazione ad esse, a pena di sanzioni, possa essere considerata, da un lato, come integrante un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE e, dall'altro, come un'intesa anticoncorrenziale a norma dell'articolo 101 TFUE.

A tal proposito, la Corte osserva che le specificità del calcio professionistico, segnatamente la sua importanza sociale, culturale e mediatica, nonché il fatto che detto sport si fonda sull'apertura e sul merito sportivo, consentono di ritenere che sia legittimo assoggettare l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni internazionali di calcio professionistico a regole comuni volte a garantire l'omogeneità e il coordinamento di dette competizioni all'interno di un calendario complessivo e a promuovere l'organizzazione di competizioni sportive fondate su una certa parità di opportunità e sul merito. Inoltre, è legittimo assicurare il rispetto di tali regole comuni mediante norme come quelle introdotte dalla FIFA e dalla UEFA con riferimento alla previa autorizzazione di dette competizioni e alla partecipazione ad esse dei club e dei giocatori. Pertanto, nel contesto specifico del calcio professionistico e delle attività economiche che traggono origine dall'esercizio di detto sport, né l'adozione di tali norme né la loro applicazione possono essere qualificate, in linea di principio e in termini generali, come «sfruttamento abusivo di una posizione dominante», ai sensi dell'articolo 102 TFUE. Lo stesso vale per le sanzioni previste in via accessoria alle norme in parola, nella misura in cui esse sono legittime, in linea di principio, per garantirne l'effettività.

Per contro, nessuna di tali specificità può consentire di considerare legittime l'adozione e l'applicazione di norme e di sanzioni ad esse accessorie che non siano disciplinate da criteri sostanziali e da modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. Più precisamente, è necessario che detti criteri e dette modalità siano stati emanati, in forma accessibile, prima di ogni applicazione delle norme di cui trattasi. Inoltre, per essere considerati come non discriminatori, essi non devono assoggettare l'organizzazione e la commercializzazione di competizioni terze e la partecipazione dei club e dei giocatori a tali competizioni a requisiti diversi da quelli applicabili alle competizioni organizzate e commercializzate dall'ente chiamato a decidere, oppure a requisiti identici o simili, ma impossibili o eccessivamente difficili da soddisfare nella pratica da parte di un'impresa che non ha lo stesso status di associazione o che non dispone dei medesimi poteri di detto ente e che si trovi, pertanto, in una situazione diversa rispetto ad esso. Infine, per non essere discrezionali, le sanzioni previste in via accessoria a dette norme devono essere disciplinate da criteri che non solo devono essere, essi stessi, trasparenti, oggettivi, precisi e non discriminatori, ma che devono anche garantire che tali sanzioni siano determinate, in ciascun caso concreto, nel rispetto del principio di proporzionalità tenuto conto, segnatamente, della natura, della durata e della gravità della violazione accertata.

Ne consegue che, qualora norme in materia di previa autorizzazione, di partecipazione o sanzionatorie non siano disciplinate da criteri sostanziali e da modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso non discriminatorio e proporzionato, la loro adozione e la loro attuazione integrano un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

Per quanto attiene all'applicazione dell'articolo 101 TFUE alle norme in parola, la Corte osserva che, anche se l'adozione di norme in materia di previa autorizzazione delle competizioni di calcio tra club può essere motivata dal perseguimento di taluni obiettivi legittimi, come quello consistente nel far rispettare i principi, i valori e le regole del gioco alla base del calcio professionistico, esse riconoscono alla FIFA e alla UEFA il potere di autorizzare, di controllare o di condizionare l'accesso di tutte le imprese potenzialmente concorrenti al mercato interessato e di determinare così sia il livello di concorrenza che può esistere su detto mercato, sia le condizioni in cui detta eventuale concorrenza può essere esercitata.

Inoltre, le norme in materia di partecipazione dei club e dei giocatori a tali competizioni sono idonee a rafforzare l'oggetto anticoncorrenziale inerente a tutti i meccanismi di previa autorizzazione non accompagnati da limiti, obblighi e controlli atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso e non discriminatorio, impedendo ad ogni impresa organizzatrice di una competizione potenzialmente concorrente di rivolgersi utilmente alle risorse disponibili sul mercato, vale a dire ai club e ai giocatori, posto che questi ultimi si espongono, in caso di partecipazione a una competizione che non ha ricevuto la previa autorizzazione della FIFA e della UEFA, a sanzioni che non sono disciplinate da alcun criterio materiale o modalità procedurale idonei a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso, non discriminatorio e proporzionato.

Ne consegue che, qualora non siano disciplinate da tali criteri e da tali modalità procedurali, le norme di cui trattasi presentano, per loro stessa natura, un sufficiente grado di dannosità per la concorrenza e devono, quindi, essere considerate come aventi per oggetto di impedirla. Esse ricadono, pertanto, nel divieto sancito nell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, senza che sia necessario esaminarne gli effetti attuali o potenziali.

In secondo luogo, la Corte affronta la questione se le controverse norme in materia di previa autorizzazione, di partecipazione e sanzionatorie possano beneficiare di un'esenzione o essere considerate giustificate. A tal riguardo, la Corte ricorda, anzitutto, che determinati comportamenti specifici, quali norme etiche o deontologiche adottate da un'associazione, possono non ricadere nel divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE anche se hanno quali effetti inerenti di restringere la concorrenza, a condizione che essi si giustifichino alla luce del perseguimento di obiettivi legittimi di interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale e che la necessità e il carattere proporzionato degli strumenti attuati a tal fine siano stati debitamente dimostrati. Essa precisa, tuttavia, che tale giurisprudenza non si applica in presenza di comportamenti che violano per loro stessa natura l'articolo 102 TFUE o presentano un grado di nocività che consente di ritenere che essi abbiano per «oggetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

Inoltre, per quanto attiene all'esenzione prevista all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, grava sulla parte che ne invoca il beneficio dimostrare il soddisfacimento di quattro condizioni cumulative. Il comportamento deve così consentire, con un sufficiente grado di probabilità, la realizzazione di incrementi di efficienza riservando agli utenti una congrua parte dei profitti risultanti da detti incrementi, senza imporre restrizioni che non sono indispensabili per realizzare detti incrementi e senza eliminare tutta la concorrenza effettiva per una parte sostanziale dei prodotti o dei servizi di cui trattasi.

Compete al giudice del rinvio valutare, sulla base degli elementi di prova forniti dalle parti del procedimento principale, se dette condizioni siano rispettate nel caso di specie. Ciò premesso, con riferimento all'ultima condizione relativa all'esistenza di una effettiva concorrenza, la Corte osserva che il giudice del rinvio dovrà tener conto del fatto che le norme in materia di previa autorizzazione, di partecipazione e sanzionatorie non sono disciplinate da criteri sostanziali e da modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso e non discriminatorio, situazione questa idonea a consentire agli enti che hanno adottato dette norme di impedire ogni forma di concorrenza sul mercato dell'organizzazione e della commercializzazione delle competizioni calcistiche tra club sul territorio dell'Unione.

In maniera coerente, dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 102 TFUE emerge che un comportamento abusivo di un'impresa che detiene una posizione dominante può sfuggire al divieto enunciato in tale disposizione se l'impresa interessata può dimostrare che il proprio comportamento era oggettivamente giustificato da circostanze esterne all'impresa e proporzionato a detta giustificazione o che era controbilanciato, o anche superato, da vantaggi in termini di efficienza che vanno anche a beneficio del consumatore.

Nel caso di specie, per quanto attiene, da un lato, a un'eventuale giustificazione oggettiva, le norme introdotte dalla FIFA e dalla UEFA hanno per obiettivo di riservare a detti enti l'organizzazione di tutte le competizioni di tal genere, con il rischio di eliminare ogni forma di concorrenza da parte di un'impresa terza, cosicché un siffatto comportamento integra un abuso di posizione dominante vietato dall'articolo 102 TFUE e non giustificato da necessità di carattere tecnico o commerciale. Dall'altro, per quanto riguarda i vantaggi in termini di efficienza, competerà a dette due associazioni sportive dimostrare, dinanzi al giudice del rinvio, che il loro comportamento può consentire di realizzare incrementi di efficienza, che tali incrementi di efficienza neutralizzano i probabili effetti svantaggiosi di detto comportamento per la concorrenza e per gli interessi dei consumatori, che tale comportamento è indispensabile alla realizzazione di detti incrementi di efficienza e che esso non elimina una concorrenza effettiva sopprimendo la totalità o la maggior parte delle fonti esistenti di concorrenza attuale o potenziale.

In terzo luogo, con riferimento alle norme della FIFA e della UEFA relative ai diritti che possono derivare dalle competizioni di calcio professionistico tra club organizzate da detti enti, la Corte osserva che, alla luce del loro tenore letterale, degli obiettivi che esse mirano oggettivamente a conseguire dal punto di vista della concorrenza, nonché del contesto economico e giuridico in cui esse si inseriscono, tali norme sono idonee non soltanto ad impedire ogni forma di concorrenza tra i club di calcio professionistico affiliati alle federazioni nazionali di calcio membri della FIFA e della UEFA nell'ambito della commercializzazione dei diversi diritti legati agli incontri cui essi partecipano, ma anche a compromettere il funzionamento della concorrenza a danno di imprese terze operanti su una serie di mercati dei media o dei servizi posti a valle di detta commercializzazione, a danno dei consumatori e dei telespettatori.

Ne consegue che le norme di cui trattasi hanno per oggetto di impedire o di restringere la concorrenza sui diversi mercati interessati, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, e integrano uno «sfruttamento abusivo» di una posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE, salvo che il loro carattere sia giustificato, in particolare, dalla realizzazione di incrementi di efficienza e da benefici riservati agli utenti. Spetterà, quindi, al giudice del rinvio stabilire, da un lato, se la negoziazione dell'acquisto di questi diritti presso due venditori esclusivi consenta agli acquirenti attuali o potenziali di ridurre i costi delle transazioni e l'incertezza cui essi sarebbero esposti se dovessero negoziare caso per caso con i club partecipanti e, dall'altro, se il profitto realizzato con la vendita centralizzata di tali diritti consenta di garantire, comprovatamente, una certa forma di ridistribuzione solidale nel mondo del calcio a favore di tutti gli utenti.

In quarto e ultimo luogo, la Corte constata che le norme in materia di previa autorizzazione, partecipazione e sanzionatorie costituiscono un ostacolo alla libera prestazione dei servizi sancita dall'articolo 56 TFUE. Infatti, consentendo alla FIFA e alla UEFA di controllare, in maniera discrezionale, la possibilità per tutte le imprese terze di organizzare e di commercializzare competizioni tra club sul territorio dell'Unione, la possibilità per qualsiasi club di calcio professionistico di partecipare a dette competizioni e, di riflesso, la possibilità per qualsiasi altra impresa di fornire servizi legati all'organizzazione o alla commercializzazione di dette competizioni, tali norme possono non soltanto ostacolare o rendere meno attraenti le diverse attività economiche interessate, ma anche impedirle, limitando l'accesso ad esse per qualsiasi nuovo arrivato. Inoltre, l'assenza di criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo che disciplinino dette norme non consente di ritenere che l'adozione di queste ultime sia giustificata da un obiettivo legittimo di interesse generale.

3. Concentrazioni

Sentenza del 13 luglio 2023 (Grande Sezione), Commissione/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561)

«Impugnazione – Concorrenza – Regolamento (CE) n. 139/2004 – Controllo delle concentrazioni di imprese – Servizi di telecomunicazione mobile – Decisione che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno – Mercato oligopolistico – Ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva – Effetti non coordinati – Livello di prova – Potere discrezionale della Commissione europea in materia economica – Limiti del sindacato giurisdizionale – Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali – Fattori rilevanti per dimostrare un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva – Nozione di "importante forza concorrenziale" e di "diretti (close) concorrenti" – Prossimità della concorrenza tra le imprese partecipanti alla concentrazione – Analisi quantitativa degli effetti della concentrazione prevista sui prezzi – Incrementi di efficienza – Snaturamento – Censura sollevata d'ufficio dal Tribunale dell'Unione europea – Annullamento»

L'11 settembre 2015, alla Commissione europea è stato notificato un progetto di concentrazione tra due dei quattro operatori di telefonia mobile attivi sul mercato al dettaglio dei servizi di telecomunicazione mobile nel Regno Unito. Tale progetto doveva consentire alla CK Hutchison Holdings Ltd, tramite la sua società figlia indiretta Hutchison 3G UK Investments Ltd, divenuta CK Telecoms UK Investments Ltd (in prosieguo: la «CK Telecoms»), di acquisire il controllo esclusivo della Telefónica Europe plc (in prosieguo: la «O2»). A seguito della concentrazione prevista, la Hutchison 3G UK Ltd (in prosieguo: la «Three»), società figlia indiretta della CK Hutchison Holdings, e la O2 sarebbero diventate il principale operatore di tale mercato, davanti agli altri due restanti operatori, ossia la EE Ltd, società figlia della BT Group plc (in prosieguo: la «BT/EE») ed ex operatore storico, nonché la Vodafone.

Con decisione dell'11 maggio 2016 [251], la Commissione, in applicazione del regolamento sulle concentrazioni [252] e dei propri orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali [253], ha dichiarato l'operazione di concentrazione incompatibile con il mercato interno. Tale istituzione ha sviluppato tre «teorie del pregiudizio». Infatti, essa ha ritenuto che l'operazione avrebbe creato ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva a causa di effetti non coordinati risultanti, in primo luogo, dall'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali sul mercato al dettaglio (prima «teoria del pregiudizio»), che avrebbe verosimilmente comportato un aumento dei prezzi dei servizi di telecomunicazione mobile e una limitazione della scelta per i consumatori. In secondo luogo, essendo il mercato rilevante caratterizzato dal fatto che BT/EE e la Three, da un lato, e la Vodafone e la O2, dall'altro, hanno concluso accordi di condivisione di rete, l'operazione avrebbe influito negativamente sulla qualità dei servizi per i consumatori, ostacolando lo sviluppo dell'infrastruttura di rete mobile nel Regno Unito (seconda «teoria del pregiudizio»). In terzo luogo, la concentrazione avrebbe rischiato di avere effetti non coordinati significativi sul mercato all'ingrosso (terza «teoria del pregiudizio»).

Adito da CK Telecoms con un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa, il Tribunale è stato così chiamato a pronunciarsi, per la prima volta, sulle condizioni di applicazione del regolamento sulle concentrazioni ad una concentrazione su un mercato oligopolistico che non

---

251 Decisione della Commissione, dell'11 maggio 2016, che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno (Caso M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), notificata con il numero C(2016) 2796, disponibile in inglese, nella versione non riservata, al seguente indirizzo: <https ://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf>, e pubblicata in forma sintetica nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2016, C 357, pag. 15, in prosieguo: la «decisione controversa»).

252 Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 24, pag. 1).

253 Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, C 31, pag. 5; in prosieguo: gli «orientamenti»).

comportava né la creazione né il rafforzamento di una posizione dominante individuale o collettiva, ma che poteva produrre effetti non coordinati.

Con sentenza del 28 maggio 2020 [254], il Tribunale ha annullato la decisione controversa, dichiarando, in sostanza, che la Commissione non era riuscita a dimostrare che la concentrazione notificata avrebbe prodotto effetti non coordinati tali da costituire ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva, vuoi sul mercato al dettaglio, ai sensi della prima e della seconda teoria del pregiudizio, vuoi sul mercato all'ingrosso, nel quadro della terza teoria.

La Commissione ha impugnato la suddetta sentenza.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, giudica fondata la maggior parte delle censure formulate dalla Commissione nell'ambito dei sei motivi dedotti a sostegno della sua impugnazione e, di conseguenza, annulla integralmente la sentenza impugnata. In tale occasione, la Corte fornisce precisazioni, in particolare, sui seguenti aspetti: (i) il livello di prova richiesto alla Commissione per constatare l'esistenza di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, (ii) l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento sulle concentrazioni, (iii) la portata del sindacato giurisdizionale, (iv) l'interpretazione delle nozioni di «importante forza concorrenziale» e di «diretti (close) concorrenti», (v) gli incrementi di efficienza che possono essere presi in considerazione dalla Commissione, e (vi) la valutazione complessiva dei fattori rilevanti che possono influire sulla probabilità che una concentrazione comporti o meno effetti non coordinati significativi su un mercato oligopolistico.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina il motivo di impugnazione diretto a contestare, in linea di principio, la determinazione, da parte del Tribunale, del livello di prova richiesto alla Commissione, nell'ambito dell'analisi prospettica degli effetti della concentrazione controversa, per dimostrare l'eventuale esistenza di ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva tale da giustificare una decisione di incompatibilità.

Per quanto riguarda la determinazione del livello probatorio richiesto, la Corte osserva, anzitutto, che le disposizioni del regolamento sulle concentrazioni che delimitano le prerogative della Commissione in materia di controllo delle concentrazioni [255] rivestono un carattere simmetrico per quanto riguarda i requisiti probatori imposti alla Commissione al fine di dimostrare che una concentrazione notificata ostacolerebbe o meno in modo significativo una concorrenza effettiva e deve quindi essere dichiarata incompatibile o compatibile con il mercato interno. In tale contesto, la Corte ricorda che l'analisi così richiesta non può fondarsi su alcuna presunzione generale di compatibilità o di incompatibilità con il mercato interno. Peraltro, il livello di prova richiesto non dipende né dal tipo di operazione di concentrazione esaminata dalla Commissione né dalla complessità intrinseca di una tesi che ipotizza un ostacolo alla concorrenza riguardo a una concentrazione notificata. In tali circostanze, tenuto conto della natura prospettica dell'analisi economica richiesta, la Corte dichiara che, per potersi pronunciare su un'operazione di concentrazione, è sufficiente che la Commissione dimostri, mediante elementi sufficientemente significativi e concordanti, che è più probabile che improbabile che tale concentrazione ostacoli o meno in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una sua parte sostanziale. Pertanto, considerando, nella sentenza impugnata, che la Commissione

---

254 Sentenza del 28 maggio 2020, ***CK Telecoms UK Investments/Commissione*** (T-399/16, EU:T:2020:217, in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

255 V., nel caso di specie, articolo 2, paragrafi 2 e 3, e articolo 8, paragrafi 1 e 3, del regolamento sulle concentrazioni.

è tenuta a dimostrare con «seria probabilità l'esistenza di ostacoli significativi» a una concorrenza effettiva a seguito di una concentrazione e che «il requisito probatorio applicabile nel caso di specie è, di conseguenza, più rigoroso di quello secondo cui (…) un ostacolo significativo a una concorrenza effettiva sarebbe "più probabile che improbabile"», il Tribunale ha applicato un requisito probatorio che non deriva dal regolamento sulle concentrazioni, come interpretato dalla Corte e, così facendo, è incorso in un errore di diritto.

In secondo luogo, la Corte ritiene erronea l'interpretazione data dal Tribunale all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento sulle concentrazioni, letto alla luce del considerando 25 di quest'ultimo, quanto alle condizioni richieste per dimostrare l'eventuale esistenza di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva risultante da una concentrazione avente effetti non coordinati in un mercato oligopolistico. Il Tribunale ha ritenuto che detto considerando preveda due condizioni cumulative affinché detti effetti possano, in determinate circostanze, avere come conseguenza un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, vale a dire, da un lato, l'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali reciprocamente esercitati dalle imprese partecipanti alla concentrazione e, dall'altro, la riduzione della pressione concorrenziale sugli altri concorrenti. Pertanto, tale giudice ha richiesto alla Commissione di dimostrare che le suddette due condizioni erano soddisfatte nel caso di specie. Orbene, poiché una simile interpretazione, che presuppone il carattere cumulativo di dette condizioni, implica che l'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali reciprocamente esercitati dalle imprese partecipanti alla concentrazione e l'aumento unilaterale dei prezzi che potrebbero derivarne non sono mai, di per sé, sufficienti a dimostrare un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, tale interpretazione è incompatibile con l'obiettivo del regolamento sulle concentrazioni, il quale mira a istituire un controllo su tutte le concentrazioni che possono comportare un siffatto ostacolo, comprese quelle che danno luogo ad effetti non coordinati.

Traendo le conseguenze dalle considerazioni di principio che precedono, la Corte procede, in terzo luogo, all'esame del motivo di impugnazione con il quale la Commissione ha addebitato, in sostanza, al Tribunale, anzitutto, di aver violato i limiti del controllo giurisdizionale ad esso incombente nell'interpretazione delle nozioni di «importante forza concorrenziale» e di «diretti (close) concorrenti», poi, di aver snaturato tanto la decisione controversa quanto il suo controricorso e, infine, di aver proceduto a un'interpretazione erronea delle nozioni di «importante forza concorrenziale» e di «diretti (close) concorrenti» di cui agli orientamenti.

A tale riguardo, la Corte sottolinea, innanzitutto, che non si può addebitare al Tribunale di aver ecceduto i limiti del controllo giurisdizionale ad esso incombente nell'interpretazione di tali nozioni. Infatti, se è vero che dette nozioni richiedono un'analisi economica al momento della loro attuazione, il giudice dell'Unione resta nondimeno competente a interpretarle nell'esercizio del sindacato di cui è investito nei confronti delle decisioni della Commissione adottate in materia di controllo delle concentrazioni.

Ciò premesso, l'esame da parte della Corte dei punti della motivazione criticati rivela che le carenze rilevate dal Tribunale, in relazione all'attuazione di dette nozioni, derivano tanto da uno snaturamento della decisione controversa quanto da un'interpretazione erronea delle nozioni di «importante forza concorrenziale» e di «diretti (close) concorrenti».

Da un lato, da tale decisione non risulta che la Commissione abbia ritenuto che l'eliminazione di un'«importante forza concorrenziale» o la prossimità della concorrenza fossero sufficienti nel caso di specie, di per sé, a provare un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Giudicando il contrario, il Tribunale ha quindi snaturato il senso della decisione controversa. Dall'altro lato, la Corte constata che il Tribunale è incorso in un errore di diritto ritenendo che, per poter qualificare un'impresa come «importante forza concorrenziale», spettasse alla Commissione dimostrare, in particolare, che l'impresa interessata esercitasse una concorrenza particolarmente aggressiva in termini di prezzi e costringesse gli altri operatori sul mercato ad allinearsi ai suoi prezzi, mentre è sufficiente che essa dimostri che l'impresa in questione eserciti sul processo concorrenziale un'influenza maggiore di quanto farebbero pensare le sue quote di mercato o altri sistemi di

misurazione similari, come confermato dal punto 37 degli orientamenti. Il Tribunale ha quindi erroneamente rilevato, nel caso di specie, che la Commissione non aveva sufficientemente dimostrato che la Three rientrasse in tale nozione. Allo stesso modo, la Corte considera che, ai fini dell'attuazione della nozione di «diretti (close) concorrenti», il Tribunale non era neppure legittimato ad esigere dalla Commissione che essa dimostrasse la prossimità «particolare» delle imprese partecipanti alla concentrazione per poterle qualificare come «diretti (close) concorrenti».

In quarto luogo, per quanto riguarda l'analisi quantitativa degli effetti della concentrazione prevista sui prezzi, anch'essa ritenuta suffragata in modo insufficiente dal Tribunale, dall'esame dei punti pertinenti della sentenza impugnata risulta che nessuno degli elementi presi in considerazione dal Tribunale è idoneo a suffragare la constatazione contestata.

Infatti, da un lato, nell'osservare – dopo aver confrontato la stima, presentata come non contestata, dell'aumento dei prezzi previsto nel caso di specie a valori superiori stabiliti in altri casi –- che questi valori non sono stati tuttavia considerati «significativi» dalla Commissione, il Tribunale ha snaturato le memorie della Commissione in primo grado, che rivelano il disaccordo delle parti in merito alla stima da prendere in considerazione, e ha erroneamente confrontato il presente caso con tali altri casi di concentrazione esaminati dalla Commissione.

Dall'altro lato, il Tribunale è parimenti incorso in errore nel ritenere che spettasse alla Commissione includere nella sua analisi quantitativa incrementi di efficienza detti «standard» che, secondo tale giudice, sono propri a tutte le concentrazioni. La Corte afferma infatti che spetta unicamente alle parti dell'operazione dimostrare tali effetti favorevoli alla concorrenza, i quali, per di più, non possono presumersi.

In quinto luogo, la Corte esamina il motivo di impugnazione con cui la Commissione addebita al Tribunale di non aver analizzato se tutti i fattori rilevanti consentissero di ritenere che essa fosse riuscita, nel caso di specie, a dimostrare che la concentrazione avrebbe comportato un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva e di avere quindi erroneamente limitato il suo esame ad alcuni fattori che suffragavano la prima teoria del pregiudizio e alla questione se, considerati separatamente, tali fattori fossero sufficienti per dimostrare un siffatto ostacolo. La Corte accoglie tale motivo di impugnazione e dichiara che il Tribunale è incorso in un errore di diritto quando, in seguito al suo esame della fondatezza dei fattori e delle constatazioni contestati dalla CK Telecoms in primo grado e alla luce del risultato che ne deriva, non ha proceduto a una valutazione complessiva dei fattori e delle constatazioni rilevanti per verificare se la Commissione avesse dimostrato l'esistenza di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva.

In sesto luogo, la Corte esamina i punti della motivazione interessati dall'impugnazione sui quali il Tribunale si è basato per respingere l'analisi della Commissione ai sensi della seconda teoria del pregiudizio. A tale riguardo, la Corte considera, da un lato, che la constatazione del Tribunale secondo cui la Commissione non ha effettuato una valutazione di un possibile deterioramento della qualità della rete dell'entità risultante dalla concentrazione derivava da uno snaturamento della decisione controversa. Dall'altro lato, la Corte osserva che la CK Telecoms non aveva addebitato alla Commissione, dinanzi al Tribunale, di aver omesso di precisare o di analizzare il contesto temporale adeguato nel quale tale istituzione intendeva dimostrare l'esistenza di effetti non coordinati e di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Ciò premesso, il Tribunale ha effettuato di propria iniziativa un'analisi di tale problematica. Pertanto, tale giudice ha erroneamente sollevato d'ufficio una censura che non può tuttavia essere qualificata come motivo di ordine pubblico.

Tenuto conto dell'ampiezza, della natura e della portata degli errori in cui il Tribunale è incorso, i quali incidono sull'intero ragionamento seguito dallo stesso nella sentenza impugnata, la Corte dichiara che quest'ultima deve essere annullata. Dato che il Tribunale ha pronunciato la sua sentenza senza esaminare integralmente i motivi di ricorso dedotti e che la natura e la portata degli errori individuati dalla Corte richiedono, essenzialmente, una nuova analisi, la Corte ritiene che lo stato degli atti non consenta di statuire sulla controversia e, di conseguenza, ne dispone il rinvio dinanzi al Tribunale.

4. Aiuti di Stato

Sentenza del 12 gennaio 2023 (Grande Sezione), DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1)

«Rinvio pregiudiziale – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Normativa nazionale che prevede l'obbligo per l'operatore pubblico di rifornirsi presso i produttori di energie rinnovabili ad un prezzo superiore a quello di mercato – Mancato versamento di una parte dell'aiuto in questione – Domanda di compensazione presentata da detti produttori dinanzi ad un'autorità pubblica distinta da quella che è, in linea di principio, tenuta, in base alla citata normativa nazionale, a versare l'aiuto in parola, e il bilancio della quale è destinato unicamente a garantire il suo funzionamento – Aiuto nuovo – Obbligo di notifica – Aiuto de minimis – Regolamento (UE) n. 1407/2013 – Articolo 5, paragrafo 2 – Cumulo – Presa in considerazione degli importi di aiuto già percepiti durante il periodo di riferimento sulla base della suddetta normativa nazionale»

Le società «DOBELES HES» SIA e «GM» SIA (in prosieguo: i «produttori in questione») gestiscono delle centrali idroelettriche in Lettonia e producono elettricità a partire da fonti di energia rinnovabili.

Fino al 7 giugno 2005, una disposizione della legge lettone in materia di energia riconosceva ai produttori di elettricità, a determinate condizioni, il diritto di vendere le loro eccedenze di produzione elettrica all'impresa di distribuzione dell'elettricità autorizzata ad un prezzo preferenziale corrispondente al doppio della tariffa media di vendita dell'elettricità, quale stabilito dall'autorità nazionale di regolazione. A partire dall'entrata in vigore, l'8 giugno 2005, di nuove disposizioni disciplinanti la vendita, da parte dei produttori di elettricità, di eccedenze di produzione ad una tariffa preferenziale, una disposizione ha permesso ai produttori di elettricità a partire da fonti di energia rinnovabili che avevano già cominciato la loro attività a questa data di conservare il beneficio del regime anteriore.

L'autorità di regolazione ha interpretato questa disposizione nel senso che essa ha bloccato, per questi produttori, la tariffa preferenziale applicabile al suo valore alla data del 7 giugno 2005, sicché essa ha cessato di aggiornarla. Pertanto, a partire da questa data, i due produttori in questione hanno venduto il surplus della loro produzione ad un prezzo corrispondente al doppio della tariffa media di vendita dell'elettricità all'epoca in vigore. Tuttavia, con una decisione del 20 gennaio 2010, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) ha dichiarato erronea l'interpretazione fornita dall'autorità di regolazione riguardo alla disposizione in questione, là dove tale autorità aveva ritenuto che il termine «prezzi» dovesse essere inteso come un prezzo fisso, e non come un meccanismo di fissazione dei prezzi, sicché del pari erroneamente essa si era ritenuta non più competente, a partire dall'8 giugno 2005, a fissare la tariffa media di vendita dell'elettricità.

Date tali circostanze, i produttori in questione hanno presentato all'autorità di regolazione, ciascuno per la parte di propria competenza, una domanda per il risarcimento delle perdite subite a motivo del mancato aggiornamento della suddetta tariffa media a partire dall'8 giugno 2005. Dinanzi al rifiuto dell'autorità di regolazione di accogliere le loro rispettive domande, i produttori in questione hanno adito, nel 2011, il giudice amministrativo, il quale, con sentenze in data 31 maggio 2019 e 10 luglio 2019, ha parzialmente accolto le loro rispettive pretese, subordinando però il pagamento delle somme poste a carico dell'autorità di regolazione, in quanto versamento di aiuti di Stato, all'adozione di una decisione della Commissione europea di autorizzazione di tali aiuti.

L'autorità di regolazione ha proposto un ricorso per cassazione contro tali sentenze dinanzi all'Augstākā tiesa (Corte suprema, Lettonia). Nutrendo dubbi, in particolare, sulla qualificazione da dare ai risarcimenti controversi, alla luce della nozione di «aiuti di Stato», nonché in merito ai requisiti da soddisfare, eventualmente, al fine di permettere il versamento dei suddetti risarcimenti, alla luce

delle prerogative della Commissione in materia di aiuti di Stato, la Corte suprema ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre a sua volta alla Corte una serie di questioni pregiudiziali a questo proposito, formulate in termini identici nelle due cause.

Con la sua sentenza pronunciata in Grande Sezione, la Corte precisa le condizioni alle quali una misura nazionale, la quale permette ai produttori di elettricità generata a partire da fonti di energia rinnovabili di beneficiare di una tariffa maggiorata, può essere qualificata come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, nell'ipotesi in cui tale qualificazione venisse adottata nei confronti della misura in questione, malgrado che questa non sia stata debitamente notificata alla Commissione, la Corte ammette nondimeno che il giudice nazionale possa accogliere una domanda di versamento di una somma a titolo di una siffatta misura di sostegno, subordinandone il pagamento al requisito di una previa notifica dell'aiuto alla Commissione nonché all'ottenimento del consenso di quest'ultima al riguardo.

Giudizio della Corte

In un primo tempo, la Corte fornisce gli elementi di interpretazione richiesti dal giudice del rinvio al fine di permettergli di stabilire se la misura nazionale all'origine delle cause di cui esso è investito possa essere qualificata come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

A questo proposito, la Corte esamina, anzitutto, la questione se una normativa nazionale, la quale obbliga l'impresa di distribuzione di elettricità autorizzata ad acquistare l'elettricità prodotta partire da fonti di energia rinnovabili ad un prezzo superiore a quello di mercato e che prevede che i costi supplementari che ne derivano siano finanziati mediante un prelievo obbligatorio sopportato dai consumatori finali, costituisca un intervento «mediante risorse statali», ai sensi della disposizione sopra citata. Nel caso di specie, la Corte ricorda che i fondi risultanti da un prelievo il cui onere finanziario viene sopportato di fatto da una determinata categoria di soggetti possono essere considerati come aventi carattere di «risorse statali» soltanto qualora il prelievo in questione sia obbligatorio ai sensi del diritto nazionale. Pertanto, i fondi alimentati mediante un'imposta o tramite altri prelievi obbligatori ai sensi della normativa nazionale e gestiti e ripartiti conformemente a tale normativa costituiscono «risorse statali», ai sensi della medesima disposizione di cui sopra. Tuttavia, il fatto che delle somme restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse vengano qualificate come «risorse statali». Di conseguenza, fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio è tenuto ad effettuare, i fondi mediante i quali viene concesso un vantaggio tariffario, in applicazione della normativa lettone in questione, ai produttori di elettricità generata a partire da fonti di energia rinnovabili sono «risorse statali», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, alla luce dei due criteri alternativi applicabili a tale nozione.

Peraltro, la Corte precisa che la data della liberalizzazione completa del mercato dell'elettricità in Lettonia è irrilevante al fine di stabilire se l'aiuto fornito dall'operatore pubblico in questo Stato membro acquistando l'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili ad un prezzo superiore a quello di mercato debba essere qualificato come aiuto di Stato.

Inoltre, qualora una normativa nazionale abbia istituito un «aiuto di Stato», ai sensi di detta disposizione, anche il pagamento di una somma reclamata in sede giudiziaria in applicazione di tale normativa costituisce un aiuto siffatto. Secondo la Corte, per stabilire se delle somme corrispondano ad «aiuti di Stato», è indifferente che i ricorsi intesi ad ottenere il loro versamento siano qualificati come «domande di ristoro» o come «domande di risarcimento» ai sensi del diritto nazionale.

Infine, la Corte osserva che, se il giudice nazionale può, eventualmente, emettere una sentenza da cui risulta che una delle parti deve, in applicazione del diritto nazionale, ricevere una somma corrispondente ad un aiuto di Stato, ciò non significa affatto che, in questo caso, sia detto giudice a concedere tale aiuto. Infatti, l'istituzione di un aiuto di Stato non può di per sé derivare da una decisione giurisdizionale, dato che essa ricade nell'ambito di una valutazione di opportunità che è

estranea alle funzioni del giudice. La Corte da ciò conclude che, qualora una normativa nazionale istitutiva di un diritto ad un pagamento maggiorato per l'elettricità prodotta a partire da fonti di energia rinnovabili costituisca un «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, eventuali domande in sede giurisdizionale intese ad ottenere il beneficio integrale di tale diritto devono essere considerate come domande di versamento della parte di tale aiuto di Stato non percepita, e non come domande intese alla concessione, da parte del giudice adito, di un aiuto di Stato distinto.

In un secondo momento, la Corte apporta delle precisazioni in merito all'applicazione dei criteri previsti, in materia di aiuti *de minimis*, dal regolamento n. 1407/2013 [256], i quali non sono assoggettati all'obbligo di notifica previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. A questo proposito, la Corte dichiara che il rispetto della soglia *de minimis* fissata all'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento deve essere valutato alla luce dell'importo dell'aiuto reclamato ai sensi della normativa nazionale pertinente cumulato con quello dei versamenti già percepiti durante il periodo di riferimento a titolo di questa normativa.

In un terzo momento, la Corte si pronuncia sull'interazione delle rispettive prerogative del giudice nazionale e della Commissione, nell'ipotesi in cui le somme richieste dai produttori in questione nelle cause di cui procedimenti principali corrispondano ad aiuti di Stato.

Nel caso di specie, poiché l'aiuto in questione non corrisponde a nessuna delle categorie di aiuti esistenti previste dal diritto dell'Unione [257], fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio è tenuto ad effettuare, la Corte da ciò conclude che il sostegno in questione, compresa la parte del medesimo il cui versamento venga richiesto in un momento successivo, deve essere qualificato come «aiuto nuovo» [258].

Passando così, alla luce della constatazione sopra esposta, ad esaminare l'ipotesi in cui il giudice nazionale venga investito di una domanda intesa ad ottenere il versamento di un aiuto illegittimo, non essendo stato questo notificato alla Commissione, la Corte sottolinea che il compito di controllo degli aiuti di Stato che il diritto dell'Unione affida a detto giudice deve in linea di principio portare quest'ultimo a respingere una domanda siffatta. Tuttavia, la Corte ammette che una decisione del giudice nazionale la quale condanni il convenuto al versamento dell'aiuto in questione, ma a condizione che quest'ultimo venga previamente notificato alla Commissione dalle autorità nazionali in questione e che tale istituzione esprima, o si presuma abbia espresso, il proprio accordo in proposito, è parimenti idonea ad evitare che un aiuto nuovo venga versato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, nonché dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 3 del regolamento 2015/1589.

---

256 Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 [TFUE] agli aiuti «*de minimis*» (GU 2013, L 352, pag. 1).

257 Articolo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9).

258 Ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

Sentenza del 31 gennaio 2023 (Grande Sezione), Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58)

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articoli 107 e 108 TFUE – Aiuto alla ristrutturazione – Settore bancario – Fase di esame preliminare – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Piano di ristrutturazione – Impegni assunti dallo Stato membro interessato – Misure di condivisione degli oneri – Conversione di crediti subordinati in capitale proprio – Detentori di obbligazioni – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Articolo 263, quarto comma, TFUE – Legittimazione ad agire – Persona fisica o giuridica che l'atto riguarda direttamente e individualmente – Violazione dei diritti procedurali degli interessati – Mancato avvio del procedimento d'indagine formale – Articolo 108, paragrafo 2, TFUE – Nozione di "interessati" – Regolamento (UE) 2015/1589 – Articolo 1, lettera h) – Nozione di "interessato" – Misure nazionali prese in considerazione dalla Commissione europea – Irricevibilità del ricorso»

Nel 2008 la banca italiana Monte dei Paschi di Siena (in prosieguo: la «BMPS») ha effettuato un aumento di capitale di EUR 950 milioni, interamente sottoscritto dalla J.P. Morgan Securities Ltd (in prosieguo: la «JPM») in forza di contratti conclusi tra le medesime (in prosieguo: i «contratti FRESH»). La JPM ha ottenuto i fondi necessari per finanziare tale operazione presso la Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxembourg) SA (in prosieguo: la «MUFJ»), che ha emesso, a tal fine, obbligazioni denominate FRESH per un importo di EUR 1 miliardo. I detentori di tali obbligazioni percepiscono, dal canto loro, canoni sotto forma di cedole loro trasmessi dalla MUFJ.

Alla fine del 2016, la BMPS ha presentato una domanda di sostegno finanziario pubblico straordinario sotto forma di ricapitalizzazione precauzionale ai sensi della normativa italiana. Facendo seguito a tale domanda, le autorità italiane hanno notificato alla Commissione europea un aiuto alla ricapitalizzazione della BMPS per un importo di EUR 5,4 miliardi. Tale aiuto doveva aggiungersi ad un sostegno alla liquidità individuale di EUR 15 miliardi a favore della BMPS, che la Commissione aveva temporaneamente approvato con decisione del 29 dicembre 2016.

Con decisione del 4 luglio 2017 [259], la Commissione ha approvato, al termine della fase di esame preliminare, sia il sostegno alla liquidità di EUR 15 miliardi a favore della BMPS sia l'aiuto alla ricapitalizzazione precauzionale di quest'ultima per un importo di EUR 5,4 miliardi (in prosieguo: la «decisione controversa»). Tali misure di aiuto, accompagnate da un piano di ristrutturazione della BMPS e da impegni proposti dalle autorità italiane, sono state considerate aiuti di Stato compatibili con il mercato interno per motivi di stabilità finanziaria [260].

Il piano di ristrutturazione della BMPS prevedeva, in particolare, la possibilità di annullare i contratti FRESH conclusi tra quest'ultima e la JPM. A seguito dell'annullamento di detti contratti, diversi detentori di obbligazioni FRESH hanno proposto dinanzi al Tribunale un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa. A sostegno dei loro ricorsi, tali ricorrenti facevano valere, in particolare, di aver subito una perdita economica sostanziale a causa dell'annullamento dei contratti FRESH e che tale annullamento derivava dal piano di ristrutturazione che accompagnava le misure di aiuto notificate dalla Repubblica italiana.

Dinanzi al Tribunale, La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità per il motivo che i ricorrenti non hanno né interesse ad agire né legittimazione ad agire, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

---

259 Decisione C(2017) 4690 final della Commissione, del 4 luglio 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.47677 (2017/N) – Italia, nuovi aiuti e modifica del piano di ristrutturazione della Banca Monte dei Paschi di Siena.

260 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, punto b), TFUE, relativo agli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

Poiché tale eccezione di irricevibilità è stata respinta dal Tribunale [261], la Commissione ha proposto impugnazione dinanzi alla Corte limitata alla sola questione della legittimazione ad agire. Accogliendo tale impugnazione, la Grande Sezione della Corte precisa i contorni della nozione di «interessato» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che conferisce la legittimazione ad agire in quanto persona che l'atto riguarda direttamente e individualmente, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

Giudizio della Corte

Con il suo motivo unico, la Commissione contesta, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore di diritto dichiarando che, in quanto «interessati» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589 [262], i ricorrenti dispongono della legittimazione ad agire per l'annullamento, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE [263], della decisione controversa al fine di garantire la salvaguardia dei diritti procedurali che essi trarrebbero dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

A tal riguardo, la Corte ricorda che dalla sua giurisprudenza risulta che un «interessato», ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, è legittimato a proporre un ricorso diretto all'annullamento di una decisione della Commissione di non sollevare obiezioni nei confronti di un aiuto di Stato notificato, adottata al termine della fase di esame preliminare, a condizione che esso intenda salvaguardare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione. Orbene, dal momento che la decisione controversa è stata adottata al termine della fase di esame preliminare, senza avviare il procedimento di indagine formale previsto al paragrafo 2 dell'articolo 108 TFUE, e che i ricorrenti intendono salvaguardare i diritti procedurali che essi trarrebbero da tale disposizione, correttamente il Tribunale ha esaminato la loro qualità di «interessati» al fine di determinare se il loro ricorso sia ricevibile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

Per contro, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel concludere che i ricorrenti abbiano la qualità di «interessati» nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti notificati, come condotto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

Il regolamento 2015/1589 definisce la nozione di «interessato», che è analoga a quella di «interessato» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, come riferita a qualsiasi persona, impresa o associazione di imprese i cui interessi possano essere lesi dalla concessione di un aiuto. Poiché tale nozione riceve un'interpretazione estensiva nella giurisprudenza, essa può includere qualsiasi persona in grado di dimostrare che la concessione di un aiuto di Stato rischi di incidere concretamente sulla sua situazione.

A tal riguardo, il Tribunale ha ritenuto che gli impegni delle autorità italiane riguardanti il piano di ristrutturazione della BMPS, che accompagnavano le misure di aiuto notificate e che avrebbero comportato, secondo i ricorrenti, una perdita economica rilevante per i detentori delle obbligazioni FRESH, costituiscano parte integrante delle misure di aiuto notificate, dal momento che la

---

261 Sentenza del 24 febbraio 2021, ***Braesch e a./Commissione*** (T-161/18, EU:T:2021:102).

262 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2015, L 248, pag. 9).

263 L'articolo 263, quarto comma, TFUE prevede due ipotesi in cui la legittimazione ad agire è riconosciuta a una persona fisica o giuridica per proporre un ricorso contro un atto dell'Unione di cui essa non è destinataria. Da un lato, tale ricorso può essere proposto a condizione che l'atto la riguardi direttamente e individualmente. Dall'altro lato, la suddetta persona può proporre ricorso contro un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione se quest'ultimo la riguarda direttamente.

Commissione, con la decisione controversa, aveva reso vincolanti dette misure, cosicché tale decisione riguarda sia le misure di aiuto notificate sia gli impegni delle autorità italiane. Il Tribunale ne ha dedotto che la concessione degli aiuti notificati e, pertanto, l'adozione della decisione controversa hanno avuto un'incidenza concreta sulla situazione dei ricorrenti, cosicché essi devono essere qualificati come «interessati» ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589.

Orbene, così statuendo, il Tribunale ha violato le norme del diritto dell'Unione che disciplinano la portata della decisione controversa.

Su tale punto, la Corte precisa che, qualora una misura di aiuto notificata recepisca, su proposta dello Stato membro interessato, impegni assunti da quest'ultimo, da ciò non deriva tuttavia che tali impegni debbano essere considerati imposti in quanto tali dalla Commissione e che i loro eventuali effetti nocivi su terzi siano quindi attribuibili alla decisione adottata da tale istituzione.

Infatti, con una decisione adottata al termine della fase di esame preliminare, la Commissione non può imporre o vietare nulla allo Stato membro interessato. Essa è unicamente legittimata ad approvare, con una decisione di non sollevare obiezioni, il progetto di aiuto quale notificato da tale Stato membro, dichiarando detto aiuto compatibile con il mercato interno.

Ne consegue che, con la decisione controversa, la Commissione si è limitata ad autorizzare la Repubblica italiana a dare esecuzione agli aiuti di Stato notificati prendendo atto del contesto fattuale previamente definito da tale Stato membro nel piano di ristrutturazione della BMPS e negli impegni che quest'ultimo ha notificato al fine di dissipare ogni dubbio quanto alla compatibilità di tali aiuti con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Non si può pertanto ritenere che gli impegni proposti dalla Repubblica italiana nell'ambito del procedimento di esame preliminare siano stati imposti dalla stessa decisione controversa, in quanto detti impegni risultano unicamente da atti adottati da tale Stato membro.

Pertanto, l'annullamento dei contratti FRESH, in sede di attuazione del piano di ristrutturazione che accompagnava gli aiuti notificati, non può essere considerato come un effetto obbligatorio della decisione controversa, in quanto non risulta dall'attuazione di detti aiuti in quanto tali. Esso deriva, per contro, dalle misure, certamente connesse nei fatti, ma giuridicamente distinte, adottate dallo Stato membro che ha notificato tali aiuti alla Commissione. La circostanza che dette misure siano state adottate, in particolare, da tale Stato membro allo scopo di ottenere dalla Commissione una decisione che autorizzi detti aiuti e che esse siano oggetto di impegni presi in considerazione in una siffatta decisione di tale istituzione è irrilevante al riguardo.

Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, quindi, gli impegni di cui alla decisione controversa non sono stati imposti o resi vincolanti dalla Commissione in tale decisione, ma costituiscono misure puramente nazionali notificate dalla Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, sotto la propria responsabilità, che sono state prese in considerazione dalla Commissione quale elemento di fatto al fine di valutare se gli aiuti in questione, in assenza di qualsiasi dubbio al riguardo, potessero essere dichiarati compatibili con il mercato interno al termine della fase di esame preliminare.

In risposta all'argomento dei ricorrenti vertente sull'obbligo incombente alla Commissione di verificare la conformità delle misure di aiuto notificate dalla Repubblica italiana con il diritto dell'Unione nel suo insieme, la Corte ricorda che, secondo una giurisprudenza consolidata, il procedimento di cui all'articolo 108 TFUE non deve mai condurre ad un risultato che sia contrario alle disposizioni specifiche del Trattato. Pertanto, un aiuto che, in quanto tale o per talune sue modalità,

violi disposizioni o principi generali del diritto dell'Unione, non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno. Di conseguenza, conformemente a tale giurisprudenza, la Commissione ha controllato, nella decisione controversa, che gli aiuti notificati fossero conformi alla direttiva 2014/59 [264]. In tale contesto, la Commissione, in particolare, ha verificato che le misure di condivisione degli oneri previste dal piano di ristrutturazione proposto dalla Repubblica italiana, che hanno comportato l'annullamento dei contratti FRESH, fossero adeguate al fine di limitare l'importo dell'aiuto concesso al minimo necessario per realizzare l'obiettivo consistente nel ricapitalizzare la BMPS.

Per contro, la Commissione non era tenuta a verificare se tali misure di condivisione degli oneri violassero esse stesse i diritti che i ricorrenti affermano di trarre dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale. Infatti, una siffatta violazione, anche a supporla dimostrata, deriverebbe non già dall'aiuto in quanto tale, dal suo oggetto o dalle sue modalità inscindibili, bensì dalle misure adottate dalla Repubblica italiana al fine di ottenere dalla Commissione una decisione che autorizzasse detto aiuto al termine della fase di esame preliminare.

In tali circostanze, il fatto che le misure di condivisione degli oneri si inseriscano nell'ambito di un piano di ristrutturazione che richiede il versamento di aiuti statali, notificati dalla Repubblica italiana alla Commissione al fine di chiedere la loro approvazione al termine della fase di esame preliminare, non conferisce ai ricorrenti, che si ritengono lesi da tali misure, la qualità di «interessato», ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, nell'ambito del procedimento condotto da tale istituzione ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Se i ricorrenti ritengono che, a causa dell'adozione delle misure di condivisione degli oneri previste dal piano di ristrutturazione della BMPS, la Repubblica italiana abbia violato il diritto dell'Unione, è dinanzi al giudice nazionale, il solo competente a tal riguardo, che essi devono contestare la legittimità di tali misure, fermo restando che detto giudice ha la facoltà, o rispettivamente l'obbligo se si pronuncia in ultima istanza, di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, se necessario, per interrogarla in merito all'interpretazione o alla validità delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione. Orbene, è proprio questa la situazione nel caso di specie, dal momento che i ricorrenti non sostengono di essere lesi dagli aiuti in questione, ma affermano soltanto di subire l'incidenza delle misure di condivisione degli oneri previste dal piano di ristrutturazione considerato nella decisione controversa.

Alla luce di tali precisazioni, la Corte accoglie il motivo unico dedotto dalla Commissione nella sua impugnazione e annulla la sentenza del Tribunale. Poiché lo stato degli atti consente di statuire sulla controversia, la Corte accoglie, inoltre, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in primo grado e, pertanto, respinge il ricorso dei ricorrenti in quanto irricevibile.

Sentenza del 5 dicembre 2023 (Grande Sezione), Lussemburgo e a./Commissione (C-451/21 P e C-454/21 P, EU:C:2023:948)

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Decisioni fiscali anticipate (tax ruling) adottate da uno Stato membro – Aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno – Obbligo di recupero di tale aiuto – Nozione di "vantaggio" – Determinazione del quadro di riferimento – Imposizione

---

264 Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 173, pag. 190).

fiscale "normale" secondo il diritto nazionale – Controllo della Corte dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto nazionale da parte del Tribunale dell'Unione europea – Fiscalità diretta – Interpretazione restrittiva – Poteri della Commissione europea – Obbligo di motivazione – Qualificazione giuridica dei fatti – Nozione di "abuso di diritto" – Valutazione ex ante da parte dell'amministrazione tributaria dello Stato membro di cui trattasi – Principio della certezza del diritto»

Tra il 2008 e il 2014 l'amministrazione tributaria lussemburghese ha emesso due serie di decisioni fiscali anticipate (in prosieguo: i «tax ruling») riguardanti due operazioni di ristrutturazione realizzate da diverse società lussemburghesi del gruppo Engie.

Le operazioni di ristrutturazione di cui trattasi, che presentano una struttura economica e giuridica simile, ruotano entrambe intorno alla cessione, all'interno del gruppo Engie, degli attivi di una società a una società figlia. Al fine di finanziare tale acquisto, la società figlia emette presso una società intermediaria un prestito senza interessi, obbligatoriamente convertibile in azioni alla scadenza, denominato prestito senza interessi convertibile in azioni («zéro-intérêts obligation remboursable en actions»; in prosieguo: il «prestito ZORA»). Al termine del prestito, la società figlia deve rimborsare, mediante un'emissione di azioni, l'importo nominale del prestito maggiorato di un «premio» costituito da tutti gli utili da essa realizzati nel corso del prestito, qualificati come «accrescimenti sul prestito ZORA».

Per finanziare la sottoscrizione del prestito, la società intermediaria ricorre, dal canto suo, a un contratto di vendita a termine prepagato, concluso con una società holding del gruppo Engie, che è azionista unica sia della società figlia che della società intermediaria. Al momento della conclusione di detto contratto, la società holding versa alla società intermediaria un importo corrispondente all'importo nominale del prestito ZORA, a fronte del quale la società intermediaria cede alla società holding i diritti relativi alle azioni che saranno emesse al termine del prestito ZORA, comprese quelle corrispondenti, se del caso, al valore cumulativo degli accrescimenti sul prestito ZORA.

Dopo aver chiesto informazioni alle autorità lussemburghesi sui tax ruling adottati nei confronti del gruppo Engie, la Commissione ha avviato il procedimento di indagine formale. In esito a tale procedimento, la Commissione ha constatato, con decisione del 20 giugno 2018 [265], che il Granducato di Lussemburgo aveva concesso, tramite la propria amministrazione tributaria, in violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, e dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, un vantaggio selettivo al gruppo Engie. Essa ha disposto il recupero di tale vantaggio presso i beneficiari. Nella sua decisione la Commissione ha ritenuto, in sostanza, che, a causa dei tax ruling di cui trattasi, la quasi totalità degli utili realizzati dalle società figlie della Engie in Lussemburgo non fossero stati assoggettati a imposta.

Il Granducato di Lussemburgo e talune società del gruppo Engie hanno proposto ricorsi di annullamento contro tale decisione, che sono stati respinti dal Tribunale [266].

Investita di impugnazioni proposte dal Granducato di Lussemburgo e da talune società del gruppo Engie, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla la sentenza del Tribunale e poi, pronunciandosi definitivamente sulla controversia, annulla anche la decisione controversa. In tale contesto, essa precisa la propria giurisprudenza relativa alla definizione e all'analisi del quadro di riferimento alla luce del quale deve essere valutata la selettività di misure fiscali, al fine di determinare se esse costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

---

265 Decisione (UE) 2019/421 della Commissione, del 20 giugno 2018, relativa all'aiuto di Stato SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Engie (GU 2019, L 78, pag. 1; in prosieguo: la «decisione controversa»).

266 Sentenza del 12 maggio 2021, ***Lussemburgo e a./Commissione*** (T-516/18 e T-525/18, EU:T:2021:251).

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte dichiara ricevibili i motivi di impugnazione che contestano le valutazioni del Tribunale in merito al quadro di riferimento derivante dal diritto lussemburghese, individuato dalla Commissione al fine di esaminare se i tax ruling di cui trattasi conferissero un vantaggio selettivo al gruppo Engie.

A tal riguardo, la Corte osserva che determinare se il Tribunale abbia adeguatamente delimitato il sistema di riferimento di diritto lussemburghese e, per estensione, abbia interpretato in modo corretto le disposizioni nazionali che compongono tale sistema costituisce una questione di diritto che può essere oggetto del sindacato della Corte nella fase dell'impugnazione. Pertanto, gli argomenti dei ricorrenti in sede di impugnazione diretti a mettere in discussione la scelta del quadro di riferimento o il suo significato nella prima fase dell'analisi dell'esistenza di un vantaggio selettivo sono ricevibili, poiché tale analisi deriva da una qualificazione giuridica del diritto nazionale sulla base di una disposizione del diritto dell'Unione.

Dopo aver dichiarato ricevibili tali motivi di impugnazione, la Corte ricorda, nel merito, che, per poter qualificare una misura fiscale nazionale come «selettiva», ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione deve, in un primo tempo, individuare il sistema di riferimento, ossia il regime fiscale «normale» applicabile nello Stato membro interessato, e, in un secondo tempo, dimostrare che la misura fiscale di cui trattasi deroga a tale sistema di riferimento, in quanto introduce differenziazioni tra operatori che si trovano, sotto il profilo dell'obiettivo perseguito da tale sistema, in una situazione materiale e giuridica comparabile.

Su tale punto la Corte osserva, inoltre, che, al di fuori dei settori in cui il diritto tributario dell'Unione è oggetto di armonizzazione, spetta allo Stato membro di cui trattasi determinare, attraverso l'esercizio delle proprie competenze in materia di fiscalità diretta, le caratteristiche costitutive dell'imposta, le quali definiscono, in linea di principio, il sistema di riferimento o regime fiscale «normale». Ciò vale, in particolare, per la determinazione della base imponibile, del suo fatto generatore e delle eventuali esenzioni dall'imposta. Ne consegue che solo il diritto nazionale applicabile nello Stato membro di cui trattasi deve essere preso in considerazione al fine di individuare detto sistema di riferimento. Tale conclusione non pregiudica, tuttavia, la possibilità di constatare che il quadro di riferimento stesso, quale risultante dal diritto nazionale, è incompatibile con il diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato, allorché il sistema fiscale di cui trattasi è stato configurato secondo parametri manifestamente discriminatori, destinati a eludere detto diritto.

Alla luce di tali principi, la Corte constata che, per stabilire la selettività dei tax ruling di cui trattasi, la Commissione si è basata su quattro percorsi argomentativi, il secondo dei quali è stato avallato dal Tribunale nella sentenza impugnata. Nell'ambito di questo secondo percorso interpretativo, la Commissione ha sostenuto che l'esenzione dei redditi corrispondenti agli accrescimenti sul prestito ZORA, concessa in forza dei tax ruling a livello delle società holding, derogava all'applicazione «normale» degli articoli 164 e 166 della legge lussemburghese relativa all'imposta sul reddito (in prosieguo: la «LIR») [267], riguardanti rispettivamente l'imposizione fiscale sulla distribuzione degli utili e l'esenzione dei redditi da partecipazioni.

Poiché il Granducato di Lussemburgo ha contestato l'interpretazione degli articoli 164 e 166 della LIR adottata dalla Commissione, la Corte rileva che, qualora l'interpretazione del regime fiscale «normale»

---

267 Loi du 4 décembre 1967, concernant l'impôt sur le revenu (legge del 4 dicembre 1967 relativa all'imposta sul reddito, Mémorial A 1967, pag. 1228), come modificata.

fornita dallo Stato membro interessato sia compatibile con il tenore letterale delle disposizioni di cui trattasi, la Commissione può discostarsi da tale interpretazione solo se è in grado di dimostrare che un'altra interpretazione prevale nella giurisprudenza o nella prassi amministrativa di tale Stato membro, basandosi su elementi attendibili e concordanti, sottoposti a un dibattito in contraddittorio.

Orbene, gli elementi sui quali il Tribunale si è basato non gli consentivano di constatare validamente che la Commissione fosse riuscita a dimostrare a sufficienza che, per quanto riguarda l'interpretazione degli articoli 164 e 166 della LIR, prevaleva, nel diritto lussemburghese, un'interpretazione diversa da quella proposta dal Granducato di Lussemburgo, essendo quest'ultima compatibile con il tenore letterale di tali disposizioni. Pertanto, la Corte constata che è al termine di un'analisi viziata da un errore di diritto e da uno snaturamento dei fatti che il Tribunale ha confermato la fondatezza del secondo percorso argomentativo seguito dalla Commissione al fine di stabilire la selettività dei tax ruling.

La Corte esamina, inoltre, l'argomento dei ricorrenti in sede di impugnazione vertente sul quarto percorso interpretativo presentato, in subordine, dalla Commissione al fine di stabilire la selettività dei tax ruling di cui trattasi, secondo il quale il vantaggio selettivo derivava dalla mancata applicazione, da parte delle autorità tributarie lussemburghesi, dell'articolo 6 della legge di adeguamento fiscale [268], relativo all'abuso di diritto. Su tale punto i ricorrenti in sede di impugnazione contestano l'analisi del Tribunale secondo la quale la Commissione poteva stabilire il carattere selettivo dei tax ruling alla luce di detto articolo, senza tener conto della prassi amministrativa nazionale relativa a tale disposizione, con la motivazione che quest'ultima non avrebbe dato luogo a difficoltà interpretative.

A tal riguardo, la Corte ricorda che la qualificazione di una misura fiscale come «selettiva» non soltanto presuppone la conoscenza del contenuto delle pertinenti norme di diritto, ma richiede altresì l'esame della loro portata, fondato, tra l'altro, sulla prassi amministrativa e giurisdizionale dello Stato membro di cui trattasi. Essa sottolinea, inoltre, che l'articolo 6 della legge di adeguamento fiscale, relativo all'abuso di diritto, presenta per sua natura un grado particolarmente elevato di generalità. La scelta di prevedere una siffatta disposizione e di definire le sue modalità di attuazione rientra nelle competenze proprie degli Stati membri in materia di imposte dirette nei settori che non sono stati oggetto di armonizzazione nel diritto dell'Unione e, pertanto, nella loro autonomia fiscale.

In tali circostanze, la Commissione può concludere che l'omessa applicazione dell'articolo 6 della legge di adeguamento fiscale, da parte delle autorità tributarie lussemburghesi, al fine di negare un trattamento fiscale richiesto da un contribuente in una domanda di tax ruling ha determinato la concessione di un vantaggio selettivo solo nei limiti in cui tale omissione si discosti dalla giurisprudenza o dalla prassi amministrativa nazionali relative a tale disposizione. In caso contrario, la Commissione sarebbe in grado di definire essa stessa che cosa costituisce o meno una corretta applicazione di una simile disposizione, il che eccederebbe i limiti delle competenze a essa attribuite dai trattati in materia di controllo degli aiuti di Stato.

Pertanto, la Corte dichiara che il Tribunale ha parimenti commesso un errore di diritto nel ritenere che la presa in considerazione, da parte della Commissione, della prassi amministrativa delle autorità tributarie lussemburghesi relativa all'articolo 6 della legge di adeguamento fiscale non fosse necessaria, sulla base del rilievo che tale disposizione non avrebbe dato luogo ad alcuna difficoltà di interpretazione.

---

268 Steueranpassungsgesetz (legge di adeguamento fiscale), del 16 ottobre 1934 (Mémorial A 1934, pag. 9001).

In considerazione di quanto precede, la Corte annulla la sentenza impugnata. Ritenendo, inoltre, che lo stato degli atti consenta di statuire sulla controversia, la Corte esamina, poi, essa stessa i ricorsi di annullamento della decisione controversa proposti dal Granducato di Lussemburgo e da talune società del gruppo Engie.

A sostegno dei loro ricorsi di annullamento, tali parti contestano, in sostanza, i quattro percorsi interpretativi sui quali la Commissione si è basata per stabilire la selettività dei tax ruling di cui trattasi.

Per quanto riguarda il secondo percorso interpretativo seguito dalla Commissione, secondo il quale l'esenzione dei redditi corrispondenti agli accrescimenti sul prestito ZORA, concessa in forza dei tax ruling a livello delle società holding, derogava all'applicazione «normale» degli articoli 164 e 166 della LIR, la Corte sottolinea, da un lato, che dalla sua analisi dei motivi di impugnazione risulta che la valutazione del Tribunale è viziata da uno snaturamento dei fatti. Dall'altro lato, la Corte conferma che, nella decisione controversa, la Commissione si è discostata dall'interpretazione degli articoli 164 e 166 della LIR fornita dal Granducato di Lussemburgo, senza dimostrare che quest'ultima era incompatibile con il tenore letterale di dette disposizioni o che un'altra interpretazione prevaleva nella giurisprudenza o nella prassi amministrativa lussemburghese, il che costituisce un errore di diritto.

Dopo aver constatato che dalla sua analisi dei motivi di impugnazione risulta che anche il quarto percorso interpretativo era viziato in diritto, la Corte esamina i motivi di annullamento riguardanti i percorsi argomentativi primo e terzo, nei quali la Commissione si è basata su un quadro di riferimento esteso al sistema lussemburghese di imposizione fiscale delle società, al fine di stabilire la selettività dei tax ruling.

A quest'ultimo riguardo, la Corte evidenzia, in particolare, che il sistema di riferimento o regime fiscale «normale» deve includere le disposizioni che prevedono le esenzioni che l'amministrazione tributaria nazionale ha ritenuto applicabili al caso di specie, qualora, come avviene nella fattispecie, tali disposizioni non conferiscano, di per sé, un vantaggio selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. In un'ipotesi del genere, in considerazione delle competenze proprie degli Stati membri in materia di fiscalità diretta e del rispetto dovuto alla loro autonomia fiscale, la Commissione non può dimostrare una deroga a un quadro di riferimento limitandosi a constatare che una misura si discosta da un obiettivo generale di imposizione fiscale di tutte le società residenti nello Stato membro di cui trattasi, senza tener conto di disposizioni del diritto nazionale che specificano le modalità con cui detto obiettivo viene attuato. Orbene, nel caso di specie, la Commissione non ha incluso l'articolo 166 della LIR nel quadro di riferimento esteso al sistema lussemburghese di imposizione fiscale delle società, benché tale disposizione costituisca la base giuridica dei tax ruling di cui trattasi. Pertanto, la Corte conclude che tale errore ha necessariamente viziato l'intera analisi di selettività effettuata dalla Commissione in base al quadro di riferimento esteso al sistema lussemburghese di imposizione fiscale delle società.

Alla luce di quanto precede, la Corte accoglie i motivi di annullamento della decisione controversa vertenti su errori di valutazione e di diritto nell'individuazione di un vantaggio selettivo e annulla, di conseguenza, tale decisione.

Sentenza del 14 dicembre 2023, Commissione/Amazon.com e a. (C-457/21 P, EU:C:2023:985)

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Decisione fiscale anticipata (tax ruling) adottata da uno Stato membro – Aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno – Nozione di "vantaggio" – Determinazione del quadro di riferimento – Tassazione cosiddetta "normale" secondo il diritto

nazionale – Principio di libera concorrenza (Arm's length principle) – Controllo da parte della Corte dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto nazionale da parte del Tribunale»

A partire dal 2006, il gruppo Amazon ha proseguito le sue attività commerciali in Europa attraverso due società stabilite nel Granducato di Lussemburgo, vale a dire, da un lato, Amazon Europe Holding Technologies SCS (in prosieguo: la «LuxSCS») e, dall'altro, Amazon EU Sàrl (in prosieguo: la «LuxOpCo»), società interamente controllata da LuxSCS.

In tale contesto, la LuxSCS ha ottenuto, mediante diversi accordi conclusi con entità americane del gruppo Amazon, il diritto di sfruttare taluni diritti di proprietà intellettuale relativi, essenzialmente, alla tecnologia, ai dati dei clienti e ai marchi di detto gruppo, nonché il diritto di concedere in sublicenza i beni immateriali di cui trattasi. A questo proposito, LuxSCS ha stipulato, in particolare, un accordo di licenza con LuxOpCo, in qualità di principale operatore delle attività commerciali del gruppo Amazon in Europa. In forza di tale accordo, la LuxOpCo si impegnava a pagare una royalty alla LuxSCS quale contropartita per l'utilizzo dei beni immateriali.

Nel 2014, il gruppo Amazon è stato oggetto di una seconda ristrutturazione e l'accordo contrattuale esistente fra la LuxSCS e la LuxOpCo non è stato più applicato.

In preparazione della ristrutturazione del 2006, le autorità fiscali lussemburghesi hanno concesso al gruppo Amazon, a seguito di una richiesta di quest'ultimo, una decisione fiscale anticipata («tax ruling»; in prosieguo: il «ruling fiscale») relativamente al trattamento riservato alla LuxOpCo e alla LuxSCS ai fini dell'imposta lussemburghese sul reddito delle società. Il ruling fiscale confermava, da un lato, che la LuxSCS non era soggetta all'imposta lussemburghese sul reddito delle società a causa della sua forma societaria e approvava, dall'altro, il metodo di calcolo dell'importo della royalty annuale dovuta dalla LuxOpCo alla LuxSCS a titolo del suddetto accordo di licenza.

Con decisione del 4 ottobre 2017 [269] (in prosieguo: la «decisione controversa»), la Commissione europea ha ritenuto che tale ruling fiscale, nonché la sua attuazione annuale dal 2006 al 2014, costituissero un aiuto al gruppo Amazon incompatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE. A tal riguardo, la Commissione ha ritenuto, in particolare, che il metodo di calcolo dell'importo della royalty annuale dovuta dalla LuxOpCo alla LuxSCS, quale approvato nel ruling fiscale, non consentisse di pervenire a un risultato di libera concorrenza. Secondo la Commissione, la royalty annuale calcolata in applicazione di tale metodo era troppo elevata, il che diminuiva in modo artificioso la base imponibile della LuxOpCo.

Investito di due ricorsi di annullamento proposti dal Granducato di Lussemburgo e dal gruppo Amazon avverso la decisione controversa, il Tribunale ha annullato tale decisione con una sentenza del 12 maggio 2021 [270], con la motivazione, in sostanza, che la Commissione non era riuscita a dimostrare l'esistenza di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

L'impugnazione proposta dalla Commissione è respinta dalla Corte, la quale dichiara, sostituendo la motivazione e sulla scia della sua sentenza Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione [271], che, applicando, nella decisione controversa, il principio di libera concorrenza, quando detto principio non

---

269 Decisione (UE) 2018/859 della Commissione, del 4 ottobre 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Amazon (GU 2018, L 153, pag. 1).

270 Sentenza del 12 maggio 2021, ***Lussemburgo e Amazon/Commissione*** (T-816/17 e T-318/18, EU:T:2021:252).

271 Sentenza dell'8 novembre 2022, ***Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione*** (C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859; in prosieguo: la «sentenza Fiat»).

era incorporato nel diritto tributario lussemburghese al momento dell'adozione del ruling fiscale, la Commissione ha commesso un errore nell'individuazione del sistema di riferimento alla luce del quale doveva essere valutato tale ruling fiscale, che vizia l'intero ragionamento relativo all'esistenza di un vantaggio selettivo.

Giudizio della Corte

In un primo momento, la Corte dichiara ricevibili i motivi di impugnazione che contestano l'interpretazione e l'applicazione del principio di libera concorrenza effettuate dal Tribunale a sostegno della sua conclusione secondo cui la Commissione non era riuscita a dimostrare l'esistenza di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Poiché la Commissione ha incluso il principio di libera concorrenza nell'ambito di riferimento utilizzato ai fini del suo esame dell'esistenza di un vantaggio selettivo, la Corte rileva che la questione se, nella sentenza oggetto di impugnazione, il Tribunale abbia delimitato in modo adeguato il sistema di riferimento pertinente e, per estensione, abbia interpretato e applicato correttamente le disposizioni che lo compongono è una questione di diritto che può essere oggetto del controllo della Corte in sede di impugnazione.

Ne consegue che sono ricevibili gli argomenti della Commissione diretti a mettere in discussione l'interpretazione e l'applicazione del principio di libera concorrenza effettuate dal Tribunale per dichiarare che il sistema di riferimento adottato nella decisione controversa era erroneo e, pertanto, che l'esistenza di un vantaggio a favore del gruppo Amazon non era dimostrata.

Nel merito, la Corte ricorda, in un secondo momento, che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, il principio di libera concorrenza può essere applicato ai fini dell'esame delle misure di natura fiscale nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE solo se è riconosciuto dal diritto nazionale interessato e secondo le modalità definite da quest'ultimo. Pertanto, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel ritenere che la Commissione potesse, in generale, applicare il principio di libera concorrenza nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, senza precisare che tale istituzione era tenuta, in via preliminare, ad assicurarsi che il principio in parola fosse incorporato nel diritto tributario lussemburghese e che vi si facesse espressamente riferimento in quanto tale.

Inoltre, riferendosi all'«importanza pratica certa» rivestita dalle linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nella valutazione del rispetto del principio di libera concorrenza, mentre tali linee guida non sono vincolanti nei confronti dei paesi membri dell'OCSE, il Tribunale ha commesso un altro errore di diritto in quanto ha dato per scontata l'applicabilità di dette linee guida senza controllare se la Commissione si fosse accertata che il diritto tributario lussemburghese vi facesse esplicitamente riferimento.

Pertanto, la Corte conclude che l'analisi effettuata dal Tribunale per quanto riguarda la condizione relativa all'esistenza di un vantaggio selettivo, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, è viziata in diritto dal momento che si basa su una determinazione erronea del sistema di riferimento pertinente.

In un terzo momento, la Corte decide, tuttavia, di respingere integralmente l'impugnazione, con sostituzione della motivazione.

A tal riguardo, la Corte constata, in primo luogo, che, al fine di dimostrare l'esistenza di un vantaggio a favore del gruppo Amazon, la Commissione ha applicato il principio di libera concorrenza come se fosse stato riconosciuto in quanto tale nel diritto dell'Unione, mentre dalla sentenza Fiat risulta che non esiste, allo stato attuale del diritto dell'Unione, un principio autonomo di libera concorrenza che si applichi indipendentemente dall'incorporazione di quest'ultimo nel diritto nazionale.

In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto che la legge lussemburghese relativa all'imposta sul reddito fosse interpretata dall'amministrazione tributaria nel senso che essa sanciva il principio di

libera concorrenza nel diritto tributario lussemburghese. Tuttavia, come risulta dalla sentenza Fiat, solo un'incorporazione di detto principio in quanto tale nel diritto nazionale, la quale richiede come minimo che quest'ultimo faccia esplicito riferimento a detto principio, consentirebbe alla Commissione di applicarlo nell'ambito della valutazione dell'esistenza di un vantaggio selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Orbene, come riconosciuto dalla Commissione stessa nella decisione controversa, il requisito in parola non era soddisfatto al momento dell'adozione del ruling fiscale in discussione, cosicché tale istituzione non poteva applicare retroattivamente detto principio nella decisione in parola.

In terzo luogo, la Corte rileva che, applicando, nella decisione controversa, le linee guida dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento senza aver dimostrato che le medesime fossero state, in tutto o in parte, esplicitamente riprese nel diritto lussemburghese, la Commissione ha violato il divieto, ricordato nella sentenza Fiat, di prendere in considerazione, nell'esame dell'esistenza di un vantaggio fiscale selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e al fine di stabilire l'onere fiscale che deve normalmente gravare su un'impresa, parametri e norme esterni al sistema fiscale nazionale di cui trattasi, come tali linee guida, a meno che quest'ultimo non vi faccia esplicito riferimento.

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il Tribunale ha giustamente constatato che la Commissione non aveva dimostrato l'esistenza di un vantaggio a favore del gruppo Amazon, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e ha annullato, di conseguenza, la decisione controversa. Pertanto, essa respinge integralmente l'impugnazione proposta dalla Commissione.

IX. Disposizioni fiscali [272]

Sentenza del 28 febbraio 2023 (Grande Sezione), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127)

«Rinvio pregiudiziale – Potere di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea – Articolo 291, paragrafo 2, TFUE – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto (IVA) – Direttiva 2006/112/CE – Articoli 28 e 397 – Soggetto passivo che agisce in nome proprio ma per conto terzi – Fornitore di servizi tramite mezzi elettronici – Regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 – Articolo 9 bis – Presunzione – Validità»

La Fenix International Ltd (in prosieguo: la «Fenix»), una società registrata ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nel Regno Unito, gestisce su Internet una piattaforma di social network nota con il nome Only Fans. Tale piattaforma viene proposta agli «utenti» in tutto il mondo, i quali si suddividono in «creatori» e in «fan». Ogni creatore dispone di un «profilo» sul quale carica e pubblica contenuti, quali fotografie, video e messaggi, ai quali i fan possono accedere effettuando pagamenti ad hoc o pagando un abbonamento mensile. La Fenix stabilisce un importo minimo dovuto sia per gli abbonamenti sia per le «mance» nonché le condizioni generali di utilizzo della piattaforma. Oltre a quest'ultima, la Fenix fornisce il dispositivo che consente di effettuare le operazioni finanziarie. La Fenix è responsabile della riscossione e della distribuzione dei pagamenti effettuati dai fan, avvalendosi di un prestatore di servizi di pagamento. La Fenix preleva il 20% di ogni somma versata a favore di un creatore e applica alla somma così riscossa l'IVA a un'aliquota del 20%, che figura nelle fatture che essa emette. Tutti i pagamenti appaiono sull'estratto conto bancario del fan di cui trattasi come pagamenti effettuati alla Fenix.

Con avviso di accertamento relativo all'IVA dovuta per i mesi da luglio 2017 a gennaio 2020 nonché per il mese di aprile 2020, l'amministrazione tributaria britannica, ritenendo che si dovesse considerare che la Fenix agiva in nome proprio [273], ha chiesto alla Fenix di assolvere l'IVA sulla totalità della somma ricevuta da un fan e non soltanto sul 20% di tale somma, che essa prelevava a titolo di remunerazione.

La Fenix ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio [274] contestando la validità della base giuridica degli avvisi di accertamento [275], nonché i loro rispettivi importi. A sostegno del suo ricorso, la Fenix ha

---

272 Alla presente voce deve essere segnalata anche la sentenza del 24 luglio 2023 (Grande Sezione), ***Lin*** (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606). Tale sentenza è illustrata alla voce I.2 «Principi della legalità e della proporzionalità dei delitti e delle pene».

273 Conformemente all'articolo 9 bis, paragrafo 1, primo comma, del regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 del Consiglio, del 15 marzo 2011, recante disposizioni di applicazione della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU 2011, L 77, pag. 1), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1042/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013 (GU 2013, L 284, pag. 1), il soggetto passivo che interviene in una prestazione di servizi prestati tramite mezzi elettronici attraverso una rete di telecomunicazione, un'interfaccia o un portale quale un mercato delle applicazioni «si presume (...) che agisca in nome proprio ma per conto del prestatore di tali servizi, a meno che tale prestatore sia esplicitamente designato, da detto soggetto passivo, quale prestatore e ciò risulti dagli accordi contrattuali tra le parti». Il secondo comma di tale disposizione pone due condizioni che devono essere soddisfatte «al fine di considerare il prestatore di servizi prestati tramite mezzi elettronici esplicitamente designato dal soggetto passivo quale prestatore di tali servizi». Infine, ai sensi del terzo comma di detta disposizione, «a un soggetto passivo che, in relazione ad una prestazione di servizi prestati tramite mezzi elettronici, autorizzi l'addebito al destinatario o la prestazione dei servizi ovvero stabilisca i termini e le condizioni generali della prestazione non è consentito designare esplicitamente un'altra persona quale prestatore di tali servizi».

274 Il First-tier Tribunal (Tax Chamber) [Tribunale di primo grado (sezione tributaria), Regno Unito].

asserito che, adottando la disposizione impugnata, il Consiglio dell'Unione europea ha ecceduto i limiti delle competenze di esecuzione conferitegli dalla direttiva IVA [276]. Infatti, la disposizione impugnata andrebbe oltre l'articolo 28 della direttiva [277], di cui dovrebbe costituire una misura di applicazione, prevedendo che il mandatario che interviene in una prestazione di servizi tramite mezzi elettronici si ritiene aver ricevuto e fornito detti servizi, anche quando l'identità del fornitore è nota. Essa modificherebbe fondamentalmente la responsabilità del mandatario nel settore dell'IVA, trasferendo l'onere fiscale sulle piattaforme gestite su Internet, dal momento che risulterebbe impossibile, in pratica, confutare la presunzione stabilita.

Interpellata dal giudice del rinvio sulla validità della disposizione impugnata [278], in quanto il Consiglio avrebbe ecceduto le competenze di esecuzione di cui beneficia ai sensi del Trattato FUE e della direttiva IVA, la Corte, riunita in Grande Sezione, constata, con la sua sentenza, che dall'esame di tale disposizione non è emerso alcun elemento idoneo a inficiare la validità di tale disposizione.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte rileva, in primo luogo, che, anche se l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione spetta agli Stati membri [279], competenze di esecuzione possono, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze specificamente previste dal Trattato UE, essere conferite al Consiglio ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE. Per quanto riguarda la direttiva IVA, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, ha il potere di adottare le misure necessarie per la sua applicazione. Il conferimento al Consiglio di tale potere si spiega e si giustifica, da un lato, con la necessità che le misure di esecuzione di tale direttiva siano uniformi e, dall'altro lato, con la volontà di riservare al Consiglio la competenza ad adottare siffatte misure di esecuzione in ragione dell'incidenza finanziaria, talvolta non trascurabile, che tali misure possono avere negli Stati membri. Tra le misure adottate dal Consiglio sulla base di detto potere figura la disposizione impugnata, che mira a garantire l'applicazione uniforme dell'articolo 28 di detta direttiva.

In secondo luogo, quanto ai limiti delle competenze di esecuzione di cui all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, la Corte ricorda che le disposizioni che stabiliscono gli elementi essenziali di una normativa di base non possono essere adottate in atti di esecuzione, né in atti delegati, ma devono essere adottate secondo la procedura legislativa applicabile, ossia, per quanto riguarda la direttiva IVA, la procedura speciale istituita all'articolo 113 TFUE [280].

---

275 Vale a dire l'articolo 9 bis, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011 (in prosieguo: la «disposizione impugnata»).

276 Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva IVA»). Il suo articolo 397 prevede che «[i]l Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta le misure necessarie per l'applicazione della presente direttiva».

277 L'articolo 28 della direttiva medesima prevede che qualora un soggetto passivo che agisca in nome proprio ma per conto terzi partecipi ad una prestazione di servizi, si ritiene che egli abbia ricevuto o fornito tali servizi a titolo personale.

278 La Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle domande presentate dai giudici del Regno Unito prima della fine del periodo di transizione definita dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 7), ossia il 31 dicembre 2020.

279 Articolo 291, paragrafo 1, TFUE.

280 L'articolo 113 TFUE prevede che: «[i]l Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte

Inoltre, la Corte precisa che tali considerazioni relative ai limiti delle competenze di esecuzione della Commissione, risultanti dalla sua giurisprudenza, sono valide anche quando, in applicazione dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, siffatte competenze sono attribuite al Consiglio. Infatti, da un lato, facendo riferimento sia alla Commissione sia al Consiglio, tale disposizione non opera alcuna distinzione quanto alla natura e alla portata delle competenze di esecuzione in funzione dell'istituzione che ne è investita. Dall'altro lato, dall'impianto sistematico degli articoli 290 e 291 TFUE discende che l'esercizio da parte del Consiglio delle competenze di esecuzione non può essere disciplinato da condizioni diverse da quelle che si impongono alla Commissione quando è chiamata a esercitare il suo potere di esecuzione.

Di conseguenza, le competenze di esecuzione conferite al Consiglio comportano la facoltà di adottare misure necessarie o utili per l'attuazione uniforme delle disposizioni dell'atto legislativo sul cui fondamento sono adottate e che si limitano a precisarne il contenuto, nel rispetto degli obiettivi generali essenziali perseguiti da tale atto, senza modificarlo o integrarlo, nei suoi elementi essenziali o non essenziali. In particolare, si deve considerare che una misura di esecuzione si limita a precisare le disposizioni dell'atto legislativo interessato quando mira unicamente, in generale o per taluni casi specifici, a chiarire la portata di tali disposizioni o a determinarne le modalità di applicazione, a condizione tuttavia che, così facendo, tale misura eviti qualsiasi contraddizione rispetto agli obiettivi di dette disposizioni e non alteri, in alcun modo, il contenuto normativo di tale atto o il suo ambito di applicazione.

Pertanto, al fine di determinare se, adottando la disposizione impugnata, il Consiglio abbia rispettato i limiti delle competenze di esecuzione che gli sono state conferite, la Corte verifica se tale disposizione si limiti a precisare il contenuto dell'articolo 28 della direttiva IVA, che essa attua, il che implica di verificare se essa rispetti gli obiettivi generali essenziali di tale direttiva, se sia necessaria o utile per l'attuazione uniforme di tale articolo 28 e se non integri né modifichi in alcun modo quest'ultimo.

A tal riguardo, la Corte constata innanzitutto che la disposizione impugnata rispetta gli obiettivi generali essenziali della direttiva IVA e del suo articolo 28. Infatti, l'obiettivo della disposizione impugnata è garantire un'applicazione uniforme dell'attuale sistema dell'IVA, per quanto riguarda in particolare l'imposizione dei servizi prestati tramite mezzi elettronici a persone che non sono soggetti passivi [281], e della presunzione, stabilita all'articolo 28 della direttiva IVA, secondo cui il soggetto passivo che, nell'ambito di una prestazione di servizi, agisce in qualità di intermediario in nome proprio, ma per conto di terzi, è ritenuto essere il prestatore di tali servizi.

La Corte conclude poi nel senso dell'utilità, se non persino della necessità, della disposizione impugnata, per l'attuazione uniforme della direttiva IVA, alla luce dell'interesse di garantire la certezza del diritto dei prestatori di servizi e di quello di evitare la doppia o mancata imposizione che sarebbe risultata da modalità di applicazione divergenti tra gli Stati membri.

La Corte esamina infine se la disposizione impugnata rispetti il divieto di integrare o modificare il contenuto dell'articolo 28 della direttiva IVA. A tal riguardo, essa constata che non risulta affatto dalla direttiva IVA che il legislatore dell'Unione abbia rinunciato a garantire, eventualmente mediante l'attribuzione di competenze di esecuzione al Consiglio in forza di tale direttiva, un'applicazione

---

indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

281 Che, a partire dal 1º gennaio 2015, sono tassabili nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, nel luogo del suo indirizzo permanente o della sua residenza abituale, a prescindere dal luogo di stabilimento del soggetto passivo che presta tali servizi.

uniforme delle condizioni previste a detto articolo 28, in particolare quella secondo cui, per poter essere considerato prestatore di un servizio, il soggetto passivo che partecipa a tale prestazione deve agire in nome proprio, ma per conto di terzi. Più specificamente, non si può considerare che la disposizione impugnata integri o modifichi il contenuto dell'articolo 28 della direttiva IVA, e segnatamente la presunzione stabilita in tale articolo, ma costituisce una mera precisazione di tale contenuto, nel contesto specifico dei servizi prestati tramite mezzi elettronici attraverso una rete di telecomunicazione, un'interfaccia o un portale quale un mercato delle applicazioni. In particolare, tale disposizione tiene pienamente conto della realtà economica e commerciale delle operazioni quale criterio fondamentale per l'applicazione del sistema comune dell'IVA. La Corte ne trae la conclusione che, adottando la disposizione impugnata, al fine di garantire l'attuazione dell'articolo 28 della direttiva IVA in condizioni uniformi nell'Unione, il Consiglio non ha ecceduto le competenze di esecuzione ad esso conferite dalla direttiva IVA, in applicazione dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE.

X. Ravvicinamento delle legislazioni

1. Proprietà intellettuale e industriale

Sentenza del 16 febbraio 2023, Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105)

«Rinvio pregiudiziale – Proprietà intellettuale – Disegno o modello – Direttiva 98/71/CE – Articolo 3, paragrafi 3 e 4 – Requisiti per ottenere la protezione per un componente di un prodotto complesso – Nozioni di "visibilità" e di "utilizzazione normale" – Visibilità di un componente di un prodotto complesso durante la normale utilizzazione di tale prodotto da parte dell'utilizzatore finale»

La Monz, una società di diritto tedesco, è titolare di un disegno o modello che rappresenta la parte inferiore di una sella di bicicletta o di una moto, registrato dal 2011 presso il Deutsches Patent- und Markenamt (Ufficio tedesco dei brevetti e dei marchi, Germania, in prosieguo: il «DPMA»).

Il 27 luglio 2016 la Büchel, una società di diritto tedesco, ha chiesto dinanzi al DPMA la dichiarazione di nullità di detto disegno o modello, facendo valere che esso non soddisfaceva le condizioni richieste per ottenere la protezione giuridica dei disegni o modelli [282]. Tale disegno o modello, infatti, applicato a una sella di bicicletta, che è una componente di un prodotto complesso come una bicicletta o una moto, non sarebbe visibile nel caso di una normale utilizzazione di tale prodotto.

Il DPMA ha respinto la domanda di dichiarazione di nullità considerando che, per il disegno o modello in parola, non sussisteva alcun motivo di esclusione della protezione come disegni o modelli. A suo avviso, la parte sulla quale si applica il disegno o modello rimane visibile in caso di utilizzazione normale del prodotto complesso, ciò che comprende anche lo smontaggio e il rimontaggio della sella a fini diversi dalla manutenzione, dall'assistenza o dalla riparazione.

A seguito di un ricorso avverso tale decisione, il Bundespatentgericht (Corte federale dei brevetti, Germania) ha dichiarato la nullità del disegno o modello in parola con la motivazione che esso non soddisfaceva i requisiti di novità e di individualità. A suo avviso, una componente che sia visibile solo in occasione della separazione da un prodotto complesso non soddisfa la condizione di visibilità e non può pertanto beneficiare di detta protezione giuridica. Inoltre, detto giudice ritiene che il fatto di circolare in bicicletta nonché di salire sulla bicicletta o di scendere da essa può essere considerato come utilizzazione normale, ove la parte inferiore della sella non è visibile nel contesto di tali usi.

In tale contesto, il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), adito dalla Monz con un'impugnazione, ha chiesto alla Corte, in sostanza, da una parte, se il requisito di visibilità dei disegni o modelli applicati a un prodotto o incorporati in un prodotto che costituisce una componente di un prodotto complesso deve essere valutato in funzione di determinate condizioni di utilizzo del prodotto complesso o, al contrario, della sola possibilità oggettiva di riconoscere il disegno o modello applicato sulla componente quale integrata al prodotto complesso. D'altra parte, detto giudice si è chiesto, in sostanza, quali siano i criteri pertinenti per caratterizzare l'utilizzazione normale di un prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale.

---

282 Ai sensi dell'articolo 4 del Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (legge sulla protezione dei disegni), del 24 febbraio 2014 (BGBl. 2014 I, pag. 122), che traspone la direttiva 98/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli (GU 1998, L 289, pag. 28).

Con la sua sentenza emessa in una causa pregiudiziale, la Corte precisa, da una parte, il requisito di visibilità perché un disegno o modello applicato a un prodotto o incorporato in un prodotto che costituisce una componente di un prodotto complesso possa beneficiare della protezione giuridica dei disegni o modelli e, dall'altra, i criteri che caratterizzano la nozione di «utilizzazione normale» di tale prodotto, ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 3 e 4, della direttiva 98/71.

Giudizio della Corte

In un primo momento, la Corte si focalizza sulla questione della visibilità di una componente, una volta incorporata in un prodotto complesso. Inizialmente, essa ricorda che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/71 stabilisce una regola speciale concernente specificamente i disegni o modelli applicati a un prodotto o incorporati in un prodotto che costituisce una componente di un prodotto complesso. Essa sottolinea, a tal riguardo, che è l'aspetto di un prodotto o di una parte di esso che costituisce l'oggetto della protezione giuridica dei disegni o modelli.

Per quanto riguarda i requisiti che devono essere soddisfatti affinché l'aspetto della componente del prodotto complesso possa essere oggetto di tutela in quanto disegno o modello, la Corte rinvia alla sua precedente giurisprudenza secondo cui tale componente deve essere visibile e delimitata da caratteristiche che costituiscono il suo aspetto particolare, il che presuppone che l'aspetto di questa parte non possa confondersi interamente nel prodotto d'insieme. La Corte sottolinea che questa giurisprudenza, che si inscrive nel contesto della protezione dei disegni o modelli previsto dal regolamento n. 6/2002 [283], è parimenti applicabile al sistema di protezione dei disegni o modelli della direttiva 98/71.

Tuttavia, per beneficiare della protezione giuridica dei disegni o modelli, la componente, una volta incorporata nel prodotto complesso, deve rimanere visibile durante la normale utilizzazione di tale prodotto. In tal senso, una valutazione *in abstracto* della visibilità della parte incorporata in un prodotto complesso, senza connessione con una qualsivoglia situazione concreta di utilizzazione di tale prodotto, non è sufficiente perché una tale parte possa beneficiare di una protezione giuridica. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 98/71 non impone che una parte che è incorporata a un prodotto complesso resti visibile nella sua integralità in ogni momento dell'utilizzazione di detto prodotto.

Pertanto, la visibilità di una componente incorporata in un prodotto complesso non può essere valutata unicamente dal punto di osservazione dell'utilizzatore finale di tale prodotto, ma anche dal punto di vista di un osservatore esterno.

In un secondo momento, la Corte esamina la nozione di «utilizzazione normale» di un tale prodotto da parte dell'utilizzatore finale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 98/71. Per quanto riguarda, da una parte, la questione se l'utilizzazione normale di un prodotto complesso corrisponda all'utilizzazione voluta dal produttore della componente, a quella voluta dal produttore del prodotto complesso o all'uso abituale del prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale, la Corte statuisce che tale disposizione considera l'utilizzazione normale del prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale.

La Corte precisa, a tal riguardo, che l'utilizzazione normale o abituale di un prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale corrisponde, in linea di principio, ad un'utilizzazione conforme alla destinazione del prodotto complesso voluta dal produttore o dal progettista di quest'ultimo. Tuttavia,

283 Regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (GU 2002, L 3, pag. 1).

il legislatore dell'Unione ha inteso riferirsi all'utilizzazione abituale del prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale, al fine di escludere un'utilizzazione di tale prodotto in altre fasi degli scambi commerciali e di evitare così un'elusione della condizione di visibilità. Pertanto, la valutazione dell'utilizzazione normale di un prodotto complesso non può essere fondata unicamente sull'intenzione del produttore della componente o del prodotto complesso.

D'altra parte, per quanto riguarda la questione relativa a quale utilizzazione di un prodotto complesso da parte dell'utilizzatore finale costituisca una «utilizzazione normale», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva 98/71, la Corte afferma che il fatto che tale disposizione non precisi quale tipo di utilizzazione del prodotto sia contemplato da tale nozione e si riferisca, in maniera generale, all'utilizzazione di un siffatto prodotto da parte dell'utilizzatore finale, depone a favore di un'interpretazione estensiva di detta nozione. A tal riguardo, tenuto conto del fatto che, in pratica, l'utilizzazione di un prodotto nella sua funzione principale richiede spesso differenti atti che possono essere compiuti prima o dopo che il prodotto abbia svolto tale funzione principale, la Corte conclude che l'utilizzazione normale di un prodotto complesso comprende tutti questi atti, ad eccezione di quelli espressamente esclusi, vale a dire gli atti relativi alla manutenzione, all'assistenza e alla riparazione.

Conseguentemente, la nozione di «utilizzazione normale» deve comprendere gli atti che si riferiscono all'utilizzazione abituale di un prodotto nonché altri atti che possono ragionevolmente essere compiuti durante tale uso e che sono usuali dal punto di osservazione dell'utilizzatore finale, compresi quelli che possono essere compiuti prima o dopo che il prodotto ha svolto la sua funzione principale, quali il deposito e il trasporto di quest'ultimo.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte statuisce che il requisito di visibilità dei disegni o modelli applicati a un prodotto o incorporati in un prodotto che costituisce una componente di un prodotto complesso deve essere valutato alla luce di una situazione di utilizzazione normale del prodotto complesso, di modo che la componente di cui trattasi, una volta incorporata in detto prodotto, rimanga visibile durante siffatta utilizzazione. A tal fine, la visibilità di una componente di un prodotto complesso in occasione della sua utilizzazione normale da parte dell'utilizzatore finale deve essere valutata dal punto di osservazione di tale utilizzatore nonché da quello di un osservatore esterno. Tale utilizzazione normale deve comprendere gli atti compiuti durante l'utilizzazione principale di un prodotto complesso nonché quelli che devono essere abitualmente compiuti dall'utilizzatore finale nell'ambito di una siffatta utilizzazione, ad eccezione della manutenzione, dell'assistenza e della riparazione.

2. Assicurazioni auto

Sentenza del 12 ottobre 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767)

«Rinvio pregiudiziale – Assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli – Direttiva 2009/103/CE – Articolo 1, punto 1 – Nozione di "veicolo" – Legislazione nazionale che prevede l'indennizzo automatico di taluni utenti della strada vittime di incidenti stradali – Persona che non guida un "autoveicolo" ai sensi di tale legislazione – Nozione equivalente a quella di "veicolo" ai sensi della direttiva 2009/103 – Bicicletta munita di un motore elettrico che fornisce pedalata assistita e che dispone di una funzione di accelerazione attivabile solo dopo uso della forza muscolare»

Il 14 ottobre 2017, BV (in prosieguo: la «vittima»), che circolava su una bicicletta ad assistenza elettrica sulla strada pubblica, è stato investito da un'autovettura assicurata dalla KBC Verzekeringen NV (in prosieguo: la «KBC»). La vittima è deceduta. Poiché l'incidente è considerato un «incidente in itinere», la P&V Verzekeringen CVBA (in prosieguo: la «P&V»), società assicuratrice del datore di lavoro della

vittima in materia di infortuni sul lavoro, ha versato un risarcimento ed è subentrata nei diritti della vittima e in quelli dei suoi aventi causa.

La P&V ha citato in giudizio la KBC al fine di ottenere il rimborso delle sue spese, sulla base della normativa nazionale. Nel caso di specie, quest'ultima prevede in particolare un obbligo, per gli assicuratori della responsabilità civile dei conducenti di autoveicoli coinvolti in un incidente stradale, di risarcire in ogni caso i danni subiti dalle vittime di tale incidente qualora siano considerati «utenti deboli della strada», ove tale qualificazione dipende dalla questione se la vittima dell'incidente fosse o meno il conducente di un «autoveicolo» al momento del suddetto incidente. La KBC ha presentato una domanda riconvenzionale volta ad ottenere dalla P&V il rimborso di una somma di denaro che sarebbe stata indebitamente versata. A sua difesa, la P&V ha fatto valere che la vittima non poteva essere considerata il conducente di un autoveicolo.

Investito di un'impugnazione proposta dalla KBC, lo Hof van Cassatie (Corte di cassazione, Belgio) ha interrogato la Corte in via pregiudiziale sull'interpretazione della nozione di «veicolo», ai sensi dell'articolo 1, punto 1, della direttiva 2009/103 [284].

Con la sua sentenza, la Corte dichiara che non rientra in tale nozione una bicicletta dotata di un motore elettrico che fornisce unicamente pedalata assistita e dispone di una funzione di accelerazione senza pedalare fino ad una velocità di 20 km/h che può essere attivata solo dopo l'uso della forza muscolare.

Giudizio della Corte

La Corte rileva, anzitutto, che dalla formulazione dell'articolo 1, punto 1, della direttiva 2009/103 risulta che rientrano nella nozione di «veicolo», ai sensi di tale disposizione, solo i veicoli destinati a circolare sul suolo che possono essere azionati da una forza meccanica, ad eccezione di quelli che circolano su rotaie. Tuttavia, siffatta formulazione non consente, di per sé, di determinare se tale forza meccanica debba svolgere un ruolo esclusivo nell'azionamento del veicolo di cui trattasi.

La Corte ricorda poi, da un lato, che, secondo il considerando 2 della direttiva 2009/103, l'obbligo di «assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli» rinvia all'«assicurazione degli autoveicoli» e che tale espressione riguarda tradizionalmente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di mezzi quali i motocicli, le autovetture e gli autocarri che, salvo i casi in cui sono fuori uso, sono mossi esclusivamente da una forza meccanica.

D'altro lato, l'articolo 13 della direttiva 2009/103 [285] precisa che ciascuno Stato membro adotta tutte le misure appropriate affinché sia reputata senza effetto, per quanto riguarda il ricorso dei terzi vittime di un sinistro, qualsiasi disposizione legale o clausola contrattuale contenuta in un contratto di assicurazione che escluda dall'assicurazione l'utilizzo o la guida di veicoli da parte di persone non titolari di una patente di guida per il veicolo in questione. Orbene, dalla direttiva 2006/126 [286] risulta che, in linea di principio, solo la guida di veicoli idonei a circolare con mezzi propri, ad eccezione di quelli che circolano su rotaie, è soggetta ad una patente di guida nazionale.

---

284 Direttiva 2009/103/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU 2009, L 263, pag. 11).

285 Direttiva 2009/103, articolo 13, paragrafo 1, lettera b).

286 Direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida (GU 2006, L 403, pag. 8), articolo 4, paragrafo 1.

Infine, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2009/103, la Corte sottolinea che quest'ultima mira a garantire che le vittime di incidenti causati dagli autoveicoli beneficino di un trattamento analogo, indipendentemente dal luogo del territorio dell'Unione in cui si è verificato l'incidente, nonché a garantire in tal modo la loro protezione.

Orbene, mezzi che non sono azionati esclusivamente da una forza meccanica e che non possono quindi circolare sul suolo senza uso della forza muscolare, come una bicicletta ad assistenza elettrica che può accelerare senza pedalare fino ad una velocità di 20 km/h, non risultano capaci di causare a terzi danni fisici o materiali paragonabili, quanto alla loro gravità o alla loro quantità, a quelli che possono causare i motocicli, le autovetture, gli autocarri o altri veicoli, circolanti sul suolo, azionati esclusivamente da una forza meccanica. Infatti, questi ultimi possono raggiungere una velocità sensibilmente più elevata di quella che può essere raggiunta da tali mezzi e sono, ancora attualmente, utilizzati prevalentemente ai fini della circolazione. L'obiettivo di protezione delle vittime di incidenti stradali causati dagli autoveicoli, perseguito dalla direttiva 2009/103, non impone quindi che tali mezzi rientrino nella nozione di «veicolo», ai sensi dell'articolo 1, punto 1, della direttiva in parola.

3. Veicoli a motore

Sentenza del 21 marzo 2023 (Grande Sezione), Mercedes-Benz Group (Responsabilità dei costruttori di veicoli dotati di impianti di manipolazione) (C-100/21, EU:C:2023:229)

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Omologazione dei veicoli a motore – Direttiva 2007/46/CE – Articolo 18, paragrafo 1 – Articolo 26, paragrafo 1 – Articolo 46 – Regolamento (CE) n. 715/2007 – Articolo 5, paragrafo 2 – Veicoli a motore – Motore diesel – Emissioni di agenti inquinanti – Valvola di ricircolo dei gas di scarico (valvola EGR) – Riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) limitata da un "intervallo termico" – Impianto di manipolazione – Tutela degli interessi del singolo acquirente di un veicolo munito di un impianto di manipolazione illecito – Diritto al risarcimento per illecito civile nei confronti del costruttore del veicolo – Modalità di calcolo del risarcimento – Principio di effettività – Articolo 267 TFUE – Ricevibilità – Ricorso alla Corte da parte di un giudice monocratico»

Nel 2014, QB aveva acquistato, presso un rivenditore, un veicolo usato della marca Mercedes-Benz, modello C 220 CDI, dotato di un motore diesel di generazione Euro 5. Tale veicolo, immesso sul mercato dal costruttore di automobili Mercedes-Benz Group AG (già Daimler AG), era stato immatricolato per la prima volta nel 2013. Detto veicolo era dotato di un software di programmazione del motore che riduceva il tasso di ricircolo dei gas di scarico quando le temperature esterne si collocavano al di sotto di una certa soglia, il che aveva come conseguenza un aumento delle emissioni di ossido di azoto (NOx). Pertanto, tale ricircolo era pienamente efficace solo se la temperatura esterna non scendeva al di sotto di tale soglia.

QB ha proposto un ricorso dinanzi al Landgericht Ravensburg (Tribunale del Land, Ravensburg, Germania), giudice del rinvio, diretto al risarcimento del danno che la Mercedes-Benz Group gli avrebbe causato dotando il veicolo di cui trattasi di impianti di manipolazione, vietati in forza del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore [287].

[287] Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di

Si ricorda che tale regolamento ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente e, più specificamente, di ridurre notevolmente le emissioni di NOx dei veicoli a motore diesel per migliorare la qualità dell'aria e rispettare i valori limite in termini di inquinamento [288]. Esso definisce l'«impianto di manipolazione» come «ogni elemento di progetto che rilevi temperatura, velocità del veicolo, velocità del motore (RPM), marcia innestata, depressione del collettore o altri parametri, al fine di attivare, modulare, ritardare o disattivare il funzionamento di una qualsiasi parte del sistema di controllo delle emissioni che riduca l'efficacia di tale sistema in modi che è lecito attendersi durante il normale funzionamento e il normale uso del veicolo» [289]. Peraltro, la direttiva che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, quale applicabile ai fatti del procedimento principale [290], conteneva le disposizioni amministrative e i requisiti tecnici generali applicabili all'omologazione di tutti i veicoli nuovi che rientrano nel suo ambito d'applicazione e dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli, al fine di semplificarne l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione all'interno dell'Unione [291].

Secondo la normativa in vigore nel diritto tedesco, l'esercizio, da parte del singolo acquirente di un autoveicolo non conforme al diritto dell'Unione, del diritto al risarcimento presuppone la violazione di una legge tesa alla tutela di terzi [292]. Il giudice del rinvio ha quindi deciso di interrogare la Corte sulla questione se le disposizioni pertinenti, nel caso di specie, della direttiva quadro [293], da un lato, e del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore [294], dall'altro, tutelino, oltre agli interessi generali, gli interessi particolari di un singolo acquirente di un veicolo a motore nei confronti del costruttore qualora tale veicolo sia dotato di un impianto di manipolazione vietato dal regolamento di cui trattasi. Inoltre, esso si è posto la questione se, nell'ambito del risarcimento del danno causato all'acquirente di un veicolo munito di un impianto di manipolazione vietato, il diritto dell'Unione osti a che il beneficio derivante dall'uso effettivo di tale veicolo sia imputato al rimborso del prezzo di acquisto di detto veicolo e, in caso contrario, a che tale beneficio sia calcolato sulla base del prezzo di acquisto totale dello stesso veicolo.

Riunita in Grande Sezione, la Corte fornisce importanti precisazioni sulla questione del diritto al risarcimento degli acquirenti di veicoli i cui motori siano stati muniti di un impianto di manipolazione illecito diretto a ridurre l'efficacia del sistema di controllo delle emissioni inquinanti di particelle di NOx.

---

informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2007, L 171, pag. 1), e più precisamente, in forza dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale regolamento.

288 Considerando 1 e 6 del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore.

289 Articolo 3, punto 10, del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore.

290 Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli (GU 2007, L 263, pag. 1), come modificata dal regolamento (CE) n. 385/2009 della Commissione, del 7 maggio 2009 (GU 2009, L 118, pag. 13) (in prosieguo: la «direttiva quadro»).

291 Articolo 1 della direttiva quadro.

292 Articolo 823, paragrafo 2, del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile).

293 Ossia l'articolo 18, paragrafo 1, l'articolo 26, paragrafo 1, e l'articolo 46 della direttiva quadro.

294 Ossia l'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte segnala che spetta al giudice del rinvio, da un lato, decidere, alla luce della sua giurisprudenza, se eventualmente il software di cui è dotato il veicolo acquistato da QB configuri un «impianto di manipolazione» ai sensi del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore.

Dall'altro, essa ricorda che il divieto di usare impianti di manipolazione che riducono l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni conosce tre eccezioni, di cui l'unica rilevante nel caso di specie riguarda l'ipotesi in cui «l'impianto si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli» [295]. Per essere giustificato, tale impianto di manipolazione deve rispondere rigorosamente alla necessità di evitare i rischi immediati di danni al motore di una gravità tale da generare un pericolo concreto durante la guida del veicolo dotato di siffatto impianto. Inoltre, un impianto di manipolazione che, in condizioni normali di circolazione, dovrebbe funzionare la maggior parte dell'anno affinché il motore sia protetto da danni o avarie e venga garantito il funzionamento sicuro del veicolo sarebbe manifestamente in contrasto con l'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito dal regolamento in parola e non può quindi essere giustificato. Anche in tal caso, spetta al giudice del rinvio procedere alle valutazioni di fatto necessarie ai fini dell'applicazione di tali condizioni.

In via principale, in primo luogo, la Corte dichiara che le disposizioni pertinenti della direttiva quadro e del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore, considerate congiuntamente, tutelano, oltre agli interessi generali, gli interessi particolari del singolo acquirente di un veicolo a motore nei confronti del costruttore di quest'ultimo qualora tale veicolo sia dotato di un impianto di manipolazione vietato in forza delle disposizioni di tale regolamento.

Infatti, la Corte ricorda che il divieto di usare impianti di manipolazione, che riducono l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni, persegue un obiettivo generale consistente nel garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente e che è nel perseguimento di tale obiettivo generale che si inserisce l'obbligo, per i costruttori, di fornire ai consumatori e agli utenti informazioni oggettive e precise sul carattere più o meno inquinante dei veicoli nel momento in cui questi ultimi effettuano le loro decisioni di acquisto. Inoltre, i veicoli rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva quadro devono essere oggetto di omologazione e tale omologazione può essere concessa soltanto se il tipo di veicolo in questione è conforme alle disposizioni del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli, segnatamente a quelle relative alle emissioni.

Orbene, la Corte aggiunge che, conformemente alla direttiva quadro, oltre a tali requisiti relativi all'omologazione CE a carico dei costruttori, questi ultimi sono parimenti tenuti a rilasciare al singolo acquirente di un veicolo un certificato di conformità. In forza della suddetta direttiva quadro, tale certificato è obbligatorio ai fini dell'immatricolazione e della vendita o messa in circolazione di un veicolo. Inoltre, le sanzioni previste dalla direttiva quadro devono garantire che l'acquirente di un veicolo sia in possesso di un certificato di conformità che gli consenta di farlo immatricolare in qualsiasi Stato membro senza dover fornire documenti tecnici supplementari. Tale acquirente può quindi ragionevolmente attendersi che il regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore sia rispettato. La Corte ne trae la conclusione che la direttiva quadro, considerata congiuntamente al regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore, stabilisce un legame diretto tra il costruttore di automobili e il singolo acquirente di un veicolo a motore diretto a garantire a quest'ultimo che tale veicolo sia conforme alla normativa pertinente dell'Unione.

---

295 Eccezione contenuta nell'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore.

A tal riguardo, la Corte constata che non è escluso che un tipo di veicolo, coperto da un'omologazione CE, che consenta a tale veicolo di essere utilizzato su strada, possa essere originariamente omologato dall'autorità competente in materia di omologazione senza che le sia stata rivelata la presenza di un software, come quello di cui trattasi nel caso di specie. La direttiva quadro riguarda la situazione in cui l'illiceità di un elemento di progetto di un veicolo, alla luce, ad esempio, dei requisiti del regolamento relativi all'omologazione dei veicoli, viene scoperta solo dopo tale omologazione. Pertanto, l'illiceità di un impianto di manipolazione installato su un veicolo a motore, scoperta dopo l'omologazione CE per tale veicolo, può rimettere in discussione la validità di tale omologazione e, per estensione, quella del certificato di conformità che deve attestare che tale veicolo, appartenente alla serie del tipo omologato, soddisfaceva tutti gli atti normativi al momento della sua produzione. Tale illiceità è quindi idonea, in particolare, a creare un'incertezza quanto alla possibilità di immatricolare, vendere o mettere in circolazione detto veicolo e, nel tempo, ad arrecare pregiudizio all'acquirente di un veicolo dotato di un impianto di manipolazione vietato.

In secondo luogo, in risposta alla questione se, in sostanza, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che, nell'ambito del risarcimento del danno causato all'acquirente di un veicolo munito di un impianto di manipolazione vietato, esso osta a che il beneficio derivante dall'uso effettivo di tale veicolo sia imputato al rimborso del prezzo di acquisto di quest'ultimo e, in caso contrario, a che tale beneficio sia calcolato sulla base del prezzo di acquisto totale dello stesso veicolo, la Corte dichiara che, in mancanza di disposizioni di tale diritto in materia, spetta al diritto dello Stato membro interessato determinare le norme vertenti sul risarcimento del danno effettivamente causato all'acquirente di un veicolo munito di siffatto dispositivo, purché tale risarcimento sia adeguato rispetto al danno subito.

Infatti, da un lato, la Corte ricorda l'interpretazione cui è giunta, secondo la quale la direttiva quadro tutela gli interessi particolari del singolo acquirente di un veicolo a motore nei confronti del costruttore qualora tale veicolo sia dotato di un impianto di manipolazione vietato, sicché esso dispone di un diritto a che detto veicolo non ne sia dotato. D'altro lato, essa sottolinea che la direttiva quadro e il regolamento relativo all'omologazione dei veicoli a motore prevedono che spetti agli Stati membri stabilire sanzioni, che devono essere effettive, efficaci, proporzionate e dissuasive, applicabili in caso di inosservanza delle loro disposizioni. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a prevedere che l'acquirente di un veicolo munito di un impianto di manipolazione vietato benefici di un diritto al risarcimento da parte del costruttore di tale veicolo. Spetta certamente a ciascuno Stato membro determinare le modalità di ottenimento di tale risarcimento. Tuttavia, la Corte precisa che non sarebbe conforme al principio di effettività una normativa nazionale che renda, in pratica, impossibile o eccessivamente difficile per l'acquirente di un veicolo a motore ottenere un risarcimento adeguato per danni causatigli dalla violazione, da parte del costruttore del veicolo di cui trattasi, del divieto di usare impianti di manipolazione. Con tale riserva, la Corte ricorda che i giudici sono legittimati a vigilare affinché la tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione non comporti un indebito arricchimento. Pertanto, il giudice del rinvio deve verificare se l'imputazione del beneficio derivante dall'uso effettivo del veicolo di cui trattasi garantisca un risarcimento adeguato all'acquirente, purché sia dimostrato che quest'ultimo ha subito un danno connesso all'installazione nel suo veicolo di un impianto di manipolazione vietato.

4. Emissione di organismi geneticamente modificati (OGM)

Sentenza del 7 febbraio 2023 (Grande Sezione), Confédération paysanne e a. (Mutagenesi casuale in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75)

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Emissione deliberata di organismi geneticamente modificati – Direttiva 2001/18/CE – Articolo 3, paragrafo 1 – Allegato I B, punto 1 – Ambito di applicazione – Esenzioni – Tecniche o metodi di modificazione genetica utilizzati convenzionalmente con una lunga tradizione di sicurezza – Mutagenesi casuale in vitro»

Nel 2015 la Confédération paysanne, un sindacato agricolo francese, e otto associazioni aventi come scopo la tutela dell'ambiente e la diffusione d'informazioni riguardanti i pericoli che comportano gli organismi geneticamente modificati (OGM), hanno adito il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) con un ricorso riguardante l'esclusione di talune tecniche o metodi di mutagenesi [296] dall'ambito di applicazione della normativa francese di recepimento della direttiva 2001/18 [297] sull'emissione deliberata nell'ambiente di OGM. In tale contesto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) aveva sottoposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale che ha dato luogo alla sentenza Confédération paysanne e a. (C-528/16), pronunciata nel 2018 [298].

La presente causa si colloca sulla scia della suddetta sentenza, nella quale la Corte ha dichiarato che sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2001/18 solo gli organismi ottenuti mediante tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha considerato che risulta da detta sentenza l'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/18 degli organismi ottenuti mediante tecniche o metodi che siano emersi o si siano principalmente sviluppati successivamente alla data di adozione di tale direttiva, segnatamente mediante tecniche di «mutagenesi casuale in vitro» [299]. Quindi, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha emesso un'ingiunzione per ottemperare alla quale il governo francese ha elaborato, in particolare, un progetto di decreto relativo alla modifica dell'elenco delle tecniche di ottenimento degli OGM che sono state oggetto di un utilizzo convenzionale senza inconvenienti comprovati alla salute pubblica o all'ambiente. Tale progetto di decreto prevedeva che la mutagenesi casuale, ad eccezione della mutagenesi casuale in vitro, dovesse essere considerata come rientrante in un siffatto utilizzo.

A seguito della notifica di detto progetto di decreto [300], la Commissione europea ha emesso un parere circostanziato, nel quale ha indicato che non era giustificato, in base al diritto dell'Unione e alla luce

---

296 Tecnica che consente di provocare artificialmente, con l'ausilio di fattori chimici o fisici, mutazioni a un ritmo molto più sostenuto (da 1 000 a 10 000 volte più veloce) di quello delle mutazioni spontanee.

297 Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU 2001, L 106, pag. 1).

298 Sentenza del 25 luglio 2018, ***Confédération paysanne e a.*** (C-528/16, EU:C:2018:583).

299 La mutagenesi casuale designa un processo nel corso del quale, dopo aver provocato artificialmente, con l'ausilio di fattori chimici o fisici, mutazioni a un ritmo ben più sostenuto di quello delle mutazioni spontanee, le mutazioni sono introdotte negli organismi in modo casuale. La mutagenesi casuale in vitro è una tecnica che sottopone le cellule di piante coltivate in vitro ad agenti mutageni chimici o fisici, contrariamente alla mutagenesi casuale in vivo, praticata sulle piante intere o su parti di piante.

300 In applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).

dei progressi scientifici, operare una distinzione tra la mutagenesi casuale in vivo e la mutagenesi casuale in vitro. Poiché il progetto di decreto non è stato adottato dalle autorità francesi, la Confédération paysanne e il gruppo di associazioni per la tutela dell'ambiente hanno nuovamente adito il Conseil d'État (Consiglio di Stato) al fine di ottenere l'esecuzione dell'ingiunzione pronunciata.

L'alto giudice amministrativo ha ritenuto che fosse necessario precisare la portata della sentenza Confédération paysanne e a., al fine di determinare se, alla luce delle caratteristiche e degli utilizzi della mutagenesi casuale in vitro, occorresse considerare che tale tecnica o metodo rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/18. Esso ha quindi adito la Corte in via pregiudiziale.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte precisa le condizioni alle quali gli organismi ottenuti mediante l'applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi fondati sulle stesse modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, ma che differiscono da tale seconda tecnica o secondo metodo di mutagenesi per altre caratteristiche, sono, in linea di principio, esclusi dalla deroga prevista dalla direttiva 2001/18 [301].

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte sottolinea che la limitazione della portata della deroga prevista dalla direttiva 2001/18 quanto all'applicabilità di quest'ultima alle tecniche o ai metodi di mutagenesi, con riferimento al duplice criterio dell'uso convenzionale in varie applicazioni, da un lato, e della tradizione di sicurezza, dall'altro [302], è strettamente connessa all'obiettivo stesso di detta direttiva [303], vale a dire la tutela della salute umana e dell'ambiente, conformemente al principio di precauzione. L'applicazione di tale duplice criterio consente quindi di garantire che, a causa degli utilizzi vari e risalenti nel tempo di una tecnica o di un metodo di mutagenesi e delle informazioni disponibili quanto alla loro sicurezza, gli organismi ottenuti mediante tale tecnica o metodo possano essere emessi nell'ambiente o immessi in commercio all'interno dell'Unione europea senza che appaia indispensabile, allo scopo di evitare il verificarsi di effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, sottoporre tali organismi alle procedure di valutazione dei rischi [304].

In tale contesto, la Corte constata che un'estensione generale del beneficio dell'esenzione dall'ambito di applicazione della direttiva 2001/18 agli organismi ottenuti mediante applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi fondati sulle stesse modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, ma che combinano tali modalità con altre caratteristiche, distinte da quelle di detta seconda tecnica o di detto secondo metodo di mutagenesi, non sarebbe conforme all'intento del legislatore dell'Unione.

---

301 Deroga prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, di quest'ultima. In forza di tale disposizione, detta direttiva non si applica agli organismi ottenuti con le tecniche di modificazione genetica di cui all'allegato I B della stessa, che comprendono, tra l'altro, la mutagenesi.

302 Questo duplice criterio è stato elaborato dalla Corte nella sentenza Confédération paysanne e a. (C-528/16).

303 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2001/18, quest'ultima mira, conformemente al principio di precauzione, alla tutela della salute umana e dell'ambiente, da un lato, quando si emettono deliberatamente nell'ambiente OGM a scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno dell'Unione e, dall'altro, quando si immettono in commercio all'interno dell'Unione OGM come tali o contenuti in prodotti.

304 Previste rispettivamente nella parte B e nella parte C della direttiva 2001/18.

Infatti, l'emissione nell'ambiente o l'immissione in commercio, senza aver condotto a buon fine una procedura di valutazione dei rischi, di organismi ottenuti mediante una siffatta tecnica o metodo di mutagenesi può comportare, in taluni casi, effetti negativi, eventualmente irreversibili e che interessano diversi Stati membri, sulla salute umana e sull'ambiente, anche qualora tali caratteristiche non riguardino le modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato.

Tuttavia, ritenere che gli organismi ottenuti mediante l'applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza rientrino necessariamente nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/18, qualora tale tecnica o tale metodo abbiano subito una modifica qualsiasi, sarebbe tale da privare in larga misura di effetto utile la deroga prevista da detta direttiva. Infatti, una simile interpretazione potrebbe rendere eccessivamente difficile qualsiasi forma di adattamento delle tecniche o dei metodi di mutagenesi, anche se tale interpretazione non è necessaria per raggiungere l'obiettivo di tutela dell'ambiente e della salute umana perseguito dalla direttiva di cui trattasi, nel rispetto del principio di precauzione.

Pertanto, la Corte considera che il fatto che una tecnica o un metodo di mutagenesi abbiano una o più caratteristiche distinte da quelle di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza giustifica l'esclusione della deroga prevista dalla direttiva solo qualora sia dimostrato che tali caratteristiche possono comportare modificazioni del materiale genetico dell'organismo interessato diverse, per la loro natura o per il ritmo con cui si verificano, da quelle risultanti dall'applicazione di tale seconda tecnica o di tale secondo metodo di mutagenesi.

Ciò premesso, la Corte si sofferma, in un'ultima parte della sua analisi, sulla distinzione tra le tecniche di mutagenesi in vivo e in vitro, al centro della controversia di cui al procedimento principale. A tal riguardo, a seguito di un'analisi del regime previsto dalla direttiva 2001/18 sulle tecniche o sui metodi che coinvolgono colture in vitro, essa dichiara che ritenere che, a causa degli effetti inerenti alle colture in vitro, un organismo ottenuto mediante applicazione in vitro di una tecnica o di un metodo di mutagenesi inizialmente utilizzati in vivo sia escluso dalla deroga prevista dalla direttiva 2001/18 non terrebbe conto del fatto che il legislatore dell'Unione non ha ritenuto che tali effetti inerenti fossero rilevanti ai fini della definizione dell'ambito di applicazione di tale direttiva. In particolare, la Corte rileva che la direttiva 2001/18 prevede l'esclusione di diverse tecniche di modificazione genetica che comportano il ricorso a colture in vitro dal regime di controllo degli OGM previsto da tale direttiva.

5. Viaggi, vacanze e circuiti «tutto compreso»

Sentenza del 8 giugno 2023, UFC – Que choisir e CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449)

«Rinvio pregiudiziale – Pacchetti turistici e servizi turistici collegati – Direttiva (UE) 2015/2302 – Articolo 12, paragrafi da 2 a 4 – Risoluzione di un contratto di pacchetto turistico – Circostanze inevitabili e straordinarie – Pandemia di COVID-19 – Rimborso dei pagamenti effettuati dal viaggiatore interessato per un pacchetto – Rimborso sotto forma di una somma di denaro o rimborso per equivalente, sotto forma di una nota di credito ("buono") – Obbligo di rimborsare tale viaggiatore entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto in questione – Deroga temporanea a tale obbligo – Modulazione degli effetti nel tempo di una decisione emanata in conformità al diritto nazionale e che annulla una normativa nazionale in contrasto con tale obbligo»

Nel contesto della pandemia di COVID-19, il governo francese ha adottato una normativa diretta a esentare temporaneamente gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborsare i pagamenti effettuati dai viaggiatori in caso di risoluzione di un contratto di pacchetto turistico [305]. Due associazioni per la tutela degli interessi dei consumatori hanno chiesto al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) l'annullamento di tale normativa, adducendo una violazione del diritto dei viaggiatori che hanno stipulato tale tipo di contratto di risolvere quest'ultimo a seguito del sopravvenire di «circostanze inevitabili e straordinarie» e di essere integralmente rimborsati per i pagamenti effettuati per il pacchetto turistico entro 14 giorni da tale risoluzione, quale previsto dalla direttiva relativa ai pacchetti turistici [306].

Detto giudice nutre segnatamente dubbi quanto all'interpretazione della nozione di «rimborso» prevista da tale direttiva, nonché quanto alla compatibilità con quest'ultima della normativa nazionale relativa all'esenzione temporanea degli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso.

Con la sua sentenza, la Corte precisa la nozione di «rimborso» nel contesto della direttiva sui pacchetti turistici. Inoltre, essa si pronuncia sull'incompatibilità della normativa nazionale con tale direttiva [307] e sulla modulazione degli effetti nel tempo di una decisione nazionale di annullamento di tale medesima normativa, giudicata incompatibile con il diritto dell'Unione.

---

305 In forza dell'articolo 1 dell'ordinanza n. 2020-315 del 25 marzo 2020 relativa alle condizioni finanziarie per la risoluzione di alcuni contratti di viaggi turistici e soggiorni in caso di circostanze inevitabili e straordinarie o di forza maggiore, gli organizzatori di viaggi erano autorizzati, per quanto riguarda le «risoluzioni» notificate tra il 1° marzo e il 15 settembre 2020, ad ottemperare al loro obbligo di rimborso proponendo al viaggiatore interessato, entro 3 mesi dalla notifica della «risoluzione» del contratto di pacchetto turistico di cui trattasi, un buono per un importo pari ai pagamenti effettuati nell'ambito di tale pacchetto turistico. Detta proposta era valida per un periodo di 18 mesi.

306 V. articolo 12 della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU 2015, L 326, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva relativa ai pacchetti turistici»). In forza del paragrafo 2, prima frase, di tale articolo, il viaggiatore ha il diritto di risolvere il contratto di pacchetto turistico prima dell'inizio del pacchetto senza corrispondere spese di risoluzione in caso di «circostanze inevitabili e straordinarie» verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione di detto pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione.

307 V. segnatamente articolo 4 e articolo 12, paragrafi da 2 a 4, della direttiva relativa ai pacchetti turistici.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte afferma che, secondo un'interpretazione letterale, la nozione di «rimborso», ai sensi della direttiva relativa ai pacchetti turistici [308] va intesa come restituzione unicamente sotto forma di una somma di denaro, dei pagamenti effettuati nell'ambito di un pacchetto turistico. La possibilità di sostituire tale obbligo di pagare una somma di denaro con una prestazione avente altra forma, come l'offerta di buoni, non viene espressamente prevista in tale direttiva. Detto diritto al rimborso in denaro, di cui i consumatori possono disporre liberamente, contribuisce a un obiettivo di tutela dei loro interessi.

In secondo luogo, la Corte dichiara che la direttiva sui pacchetti turistici [309] osta all'esenzione temporanea degli organizzatori di pacchetti turistici, nel contesto della pandemia di COVID-19, dal loro obbligo di rimborsare integralmente ai viaggiatori, entro 14 giorni dalla risoluzione di un contratto, i pagamenti effettuati per il contratto risolto. La conclusione è la stessa anche laddove una siffatta misura nazionale miri ad evitare che la solvibilità di tali organizzatori di viaggi sia compromessa al punto da mettere a repentaglio la loro sussistenza a causa del numero considerevole di richieste di rimborso attese, e quindi miri a preservare la sopravvivenza del settore interessato.

La Corte analizza, innanzitutto, la nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» [310]. In applicazione del principio della certezza del diritto e alla luce della tutela dei consumatori, tale nozione è idonea a ricomprendere la pandemia di COVID-19, in quanto rivela l'esistenza di «rischi significativi per la salute umana» [311], e può essere applicata alle risoluzioni di contratti di pacchetto turistico quando queste ultime sono fondate sulle conseguenze provocate da un simile evento.

La Corte sottolinea poi che la nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» è simile alla nozione di «forza maggiore» e costituisce, alla luce in particolare dei lavori preparatori della direttiva sui pacchetti turistici, un'attuazione esaustiva di quest'ultima nozione ai fini di tale direttiva. Pertanto, gli Stati membri non possono esentare, per cause di forza maggiore, quand'anche solo temporaneamente, gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso previsto da tale direttiva dato che quest'ultima non prevede alcuna eccezione al carattere obbligatorio di tale obbligo.

Infine, anche se gli Stati membri possono sostenere, dinanzi ai propri giudici nazionali, che la non conformità di una normativa nazionale alle disposizioni di una direttiva è giustificata da cause di forza maggiore, la Corte precisa che una normativa nazionale che consente di esentare temporaneamente,

---

308 V. segnatamente articolo 12, paragrafi 2 a 3, della direttiva relativa ai pacchetti turistici. Il paragrafo 2, seconda frase, di tale articolo prevede che, in caso di risoluzione di un contratto di pacchetto turistico il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per detto pacchetto. Inoltre, conformemente all'articolo 4 e all'articolo 12, paragrafo 3, lettera b), di tale medesima direttiva, se l'organizzatore di viaggi in questione non è in grado di eseguire il contratto a causa di «circostanze inevitabili e straordinarie», esso può risolvere tale contratto e rimborsare integralmente a tale viaggiatore i pagamenti effettuati per il pacchetto e ciò senza indebito ritardo, e in ogni caso, entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto di pacchetto turistico.

309 V. articolo 4 e articolo 12, paragrafi da 2 a 4, della direttiva relativa ai pacchetti turistici.

310 Quale prevista all'articolo 12, paragrafi 2 e 3, lettera b), della direttiva relativa ai pacchetti turistici. La nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» è definita all'articolo 3, punto 12, di tale direttiva come «una situazione fuori dal controllo della parte che invoca una tale situazione e le cui conseguenze non sarebbero state evitate nemmeno adottando tutte le ragionevoli misure».

311 Ai sensi del considerando 31 della direttiva relativa ai pacchetti turistici, che precisa la portata della nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie», i rischi significativi per la salute umana rientrano in tale nozione.

nelle circostanze di una crisi sanitaria mondiale quale la pandemia di COVID-19, gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborsare ai viaggiatori interessati i pagamenti effettuati per un pacchetto turistico non soddisfa le condizioni che disciplinano la possibilità di invocare la forza maggiore da parte degli Stati membri.

Infatti, sotto un primo profilo, sebbene la pandemia di COVID-19 rientri in circostanze indipendenti dallo Stato membro interessato e che queste ultime siano straordinarie e imprevedibili, una normativa nazionale che esenti, in modo generalizzato, tutti gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso non può, per sua stessa natura, essere giustificata dalla forza maggiore. Infatti, una sospensione provvisoria generalizzata di tale obbligo di rimborso non prende in considerazione la situazione finanziaria concreta e individuale degli organizzatori di viaggi interessati. Sotto un secondo profilo, non è stato provato che le conseguenze finanziarie che tale normativa intende combattere non potessero essere evitate se non violando la direttiva relativa ai pacchetti turistici, e in particolare adottando alcune misure di aiuto di Stato. Sotto un terzo profilo, tale medesima normativa nazionale, che prevede l'esenzione degli organizzatori di pacchetti turistici dall'obbligo di rimborso per un periodo che può spingersi fino a 21 mesi dalla notifica della «risoluzione» del contratto di pacchetto turistico in questione, chiaramente non è concepita per limitare i suoi effetti al periodo necessario per porre rimedio alle difficoltà causate dall'evento che può rientrare nell'ambito della forza maggiore.

In terzo e ultimo luogo, la Corte rammenta che, quando un giudice nazionale è investito, conformemente al suo diritto interno, di un ricorso per l'annullamento di una normativa nazionale che esso considera contraria al diritto dell'Unione, è tenuto a procedere all'annullamento di tale normativa. Nel caso di specie, la Corte precisa, da un lato, che la minaccia agli interessi economici degli operatori attivi nel settore dei pacchetti turistici, generata dalla pandemia di COVID-19, non è paragonabile alle considerazioni imperative relative alla tutela dell'ambiente o all'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato, che sono circostanze eccezionali per le quali essa ha, peraltro, riconosciuto ai giudici nazionali la facoltà di modulare nel tempo e di rimaneggiare gli effetti di loro decisioni di annullamento di una normativa nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione. Dall'altro lato, la Corte rileva che non risulta che l'annullamento della normativa nazionale che consente agli Stati membri di esentare, nel contesto della pandemia di COVID-19, gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso, produrrebbe sul settore dei pacchetti turistici conseguenze pregiudizievoli di portata tale da rendere necessario il mantenimento dei suoi effetti al fine di tutelare gli interessi finanziari degli operatori del settore. Di conseguenza, il principio di leale cooperazione [312] non consente a un giudice nazionale investito di un ricorso di annullamento di una normativa nazionale contraria alla direttiva relativa ai pacchetti turistici di modulare gli effetti nel tempo della sua decisione che annulla tale normativa nazionale.

312 Previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

XI. Internet e commercio elettronico

Sentenza del 9 novembre 2023, Google Ireland e a. (C-376/22, EU:C:2023:835)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2000/31/CE – Servizi della società dell'informazione – Articolo 3, paragrafo 1 – Principio del controllo nello Stato membro di origine – Articolo 3, paragrafo 4 – Deroga al principio della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione – Nozione di "provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione" – Articolo 3, paragrafo 5 – Possibilità di notificare a posteriori provvedimenti che limitano la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione in caso di urgenza – Omessa notifica – Opponibilità di tali provvedimenti – Normativa di uno Stato membro che impone ai fornitori di piattaforme di comunicazione, siano essi stabiliti o meno nel suo territorio, un insieme di obblighi in materia di controllo e segnalazione dei contenuti asseritamente illeciti – Direttiva 2010/13/UE – Servizi di media audiovisivi – Servizio di piattaforme per la condivisione di video»

Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited e Tik Tok Technology Limited sono società con sede in Irlanda che forniscono, in particolare in Austria, servizi di piattaforme di comunicazione.

Con le sue decisioni, adottate nel 2021, la Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (autorità austriaca di regolamentazione in materia di comunicazione) ha dichiarato che le tre società summenzionate erano soggette alla legge austriaca [313].

Ritenendo che tale legge austriaca, che impone ai fornitori di servizi di piattaforme di comunicazione, siano essi stabiliti in Austria o altrove, una serie di obblighi in materia di controllo e di segnalazione dei contenuti asseritamente illeciti, non dovesse essere loro applicata, tali società hanno proposto dei ricorsi avverso le decisioni della KommAustria. Tali ricorsi sono stati respinti in primo grado.

A seguito di tale rigetto, dette società hanno proposto ricorsi per «Revision» dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). A sostegno di tali ricorsi, esse deducono, in particolare, che gli obblighi istituiti dalla legge austriaca sarebbero sproporzionati e incompatibili con la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione e con il principio del controllo di tali servizi da parte dello Stato membro di origine (in altri termini, da parte dello Stato nel cui territorio è stabilito il prestatore di servizi), previsto dalla direttiva sul commercio elettronico [314].

Nutrendo dubbi sulla compatibilità della legge austriaca e degli obblighi che essa impone ai prestatori di servizi con la direttiva sul commercio elettronico, che prevede la facoltà per uno Stato membro diverso da quello d'origine di derogare, a determinate condizioni, al principio della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione, la Corte amministrativa ha adito la Corte in via pregiudiziale in ordine all'interpretazione di tale direttiva.

---

313 Ossia al Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (legge federale recante misure di protezione degli utenti di piattaforme di comunicazione) (BGBl. I, 151/2020).

314 Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (GU 2000, L 178, pag. 1, e rettifica in GU 2002, L 285, pag. 27; in prosieguo: la «direttiva sul commercio elettronico»).

Nella sua sentenza, la Corte si pronuncia sulla questione se uno Stato membro di destinazione di servizi della società dell'informazione possa derogare alla libera circolazione di tali servizi adottando non solo provvedimenti individuali e concreti, ma anche provvedimenti generali e astratti riguardanti una categoria di determinati servizi e, concretamente, se tali provvedimenti possano rientrare nella nozione di «provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione» ai sensi della direttiva sul commercio elettronico [315].

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte rileva che la possibilità di derogare al principio della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione riguarda, secondo i termini della direttiva sul commercio elettronico, un «determinato servizio della società dell'informazione». In tale contesto, l'uso della parola «determinato» tende a indicare che il servizio così considerato dev'essere inteso come un servizio individualizzato. Di conseguenza, gli Stati membri non possono adottare provvedimenti generali e astratti riguardanti una categoria di determinati servizi della società dell'informazione descritta in termini generali e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria di servizi.

Tale valutazione non è rimessa in discussione dal fatto che la direttiva sul commercio elettronico utilizzi la nozione di «provvedimenti». Infatti, facendo ricorso a tale termine ampio e generale, il legislatore dell'Unione ha lasciato alla discrezionalità degli Stati membri la natura e la forma dei provvedimenti che essi possono adottare per derogare al principio della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione. Per contro, il ricorso a tale termine non pregiudica affatto la sostanza e il contenuto sostanziale di tali provvedimenti.

La Corte osserva poi che tale interpretazione letterale è corroborata dall'analisi contestuale della direttiva sul commercio elettronico.

Infatti, la possibilità di derogare al principio della libera circolazione dei servizi della società dell'informazione è subordinata alla condizione secondo la quale lo Stato membro di destinazione di tali servizi deve previamente chiedere allo Stato membro di origine di questi ultimi di adottare provvedimenti [316], il che presuppone la possibilità di identificare i prestatori e, di conseguenza, gli Stati membri interessati. Orbene, se gli Stati membri fossero autorizzati a limitare la libera circolazione di tali servizi mediante provvedimenti di carattere generale e astratto applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di una categoria di tali servizi, una siffatta identificazione sarebbe, se non impossibile, quantomeno eccessivamente difficile, cosicché gli Stati membri non sarebbero in grado di rispettare tale condizione.

Infine, la Corte sottolinea che la direttiva sul commercio elettronico si basa sull'applicazione dei principi del controllo nello Stato membro di origine e del reciproco riconoscimento, di modo tale che, nel quadro dell'ambito regolamentato [317], i servizi della società dell'informazione sono disciplinati unicamente nello Stato membro nel cui territorio sono stabiliti i prestatori di tali servizi. Orbene, se gli Stati membri di destinazione fossero autorizzati ad adottare provvedimenti di carattere generale e astratto applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di una categoria di tali servizi, indipendentemente dal fatto che esso sia stabilito o meno in quest'ultimo Stato membro, il principio del controllo nello Stato membro di origine sarebbe rimesso in discussione. Infatti, tale principio

---

315 Articolo 3, paragrafo 4, della direttiva sul commercio elettronico.

316 Articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della direttiva sul commercio elettronico.

317 Ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva sul commercio elettronico.

genera una ripartizione della competenza normativa tra lo Stato membro di origine e lo Stato membro di destinazione. Orbene, autorizzare quest'ultimo Stato ad adottare tali provvedimenti provocherebbe uno sconfinamento nella competenza normativa dello Stato membro di origine e avrebbe l'effetto di assoggettare tali prestatori tanto alla normativa di tale Stato quanto a quella dello Stato membro o degli Stati membri di destinazione. Rimettere in discussione tale principio pregiudicherebbe il sistema e gli obiettivi della direttiva sul commercio elettronico. Peraltro, consentire allo Stato membro di destinazione di adottare siffatti provvedimenti minerebbe la fiducia reciproca tra gli Stati membri e sarebbe in contrasto con il principio del reciproco riconoscimento.

Inoltre, la Corte osserva che la direttiva sul commercio elettronico mira a sopprimere gli ostacoli giuridici al buon funzionamento del mercato interno che risiedono nella divergenza delle normative nonché nell'incertezza giuridica dei regimi nazionali applicabili a tali servizi. Orbene, la possibilità di adottare i provvedimenti summenzionati equivarrebbe, in definitiva, ad assoggettare i prestatori di servizi interessati a normative diverse e, pertanto, a reintrodurre gli ostacoli giuridici alla libera prestazione che tale direttiva intende sopprimere.

Pertanto, la Corte conclude che provvedimenti generali e astratti riguardanti una categoria di determinati servizi della società dell'informazione descritta in termini generali e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria di servizi non rientrano nella nozione di «provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione» ai sensi della direttiva sul commercio elettronico.

XII. Politica economica e monetaria

Sentenza del 4 maggio 2023, BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368)

«Impugnazione – Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi – Regolamento (UE) n. 575/2013 – Calcolo del coefficiente di leva finanziaria – Misura dell'esposizione – Articolo 429, paragrafo 14 – Esclusione delle esposizioni che soddisfano talune condizioni – Rifiuto parziale di autorizzazione – Potere discrezionale della Banca centrale europea (BCE) – Ricorso di annullamento – Errore manifesto di valutazione – Sindacato giurisdizionale»

La Crédit lyonnais è una società per azioni di diritto francese autorizzata come ente creditizio. Tale ente creditizio è una società figlia della Crédit Agricole SA e, a tale titolo, è soggetta alla vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (BCE).

Il 5 maggio 2015 la Crédit agricole, in nome proprio e in quello dei soggetti del gruppo Crédit agricole, tra cui la Crédit lyonnais, ha chiesto alla BCE l'autorizzazione [318] ad escludere ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria le esposizioni verso la Caisse des dépôts et consignations (CDC), un ente pubblico francese, risultanti dai depositi effettuati su diversi libretti di risparmio, che, secondo la normativa francese applicabile, devono essere obbligatoriamente trasferiti alla CDC (in prosieguo: il «risparmio regolamentato»).

La decisione del 24 agosto 2016, con la quale la BCE aveva rifiutato di concedere alla Crédit agricole l'autorizzazione richiesta, è stata annullata da una sentenza del Tribunale [319]. A seguito di tale sentenza, la Crédit agricole ha nuovamente presentato alla BCE la sua domanda di autorizzazione ad escludere le esposizioni verso la CDC. Con decisione del 3 maggio 2019 [320], la BCE ha autorizzato la Crédit agricole e i soggetti facenti parte del gruppo Crédit agricole, ad eccezione della Crédit lyonnais, ad escludere dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria la totalità delle loro esposizioni verso la CDC. Per contro, la Crédit lyonnais è stata autorizzata unicamente ad escluderne il 66%. Nella decisione controversa, la BCE, ritenendo di disporre di un potere discrezionale nel caso di specie, ha applicato una metodologia che teneva conto di tre elementi, vale a dire il merito di credito dell'amministrazione centrale francese, il rischio di svendite e il livello di concentrazione delle esposizioni verso la CDC.

Il ricorso della Crédit lyonnais, diretto all'annullamento della decisione controversa nella parte in cui rifiutava di autorizzare quest'ultima ad escludere dal calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria la totalità delle sue esposizioni verso la CDC, è stato accolto dal Tribunale [321]. In concreto, il Tribunale ha constatato che il punto della motivazione della decisione controversa vertente sul livello di rischio di svendite era viziato da «illegittimità». Di conseguenza, esso ha considerato che gli altri due elementi della metodologia applicata dalla BCE non avrebbero potuto comportare il rifiuto da parte della BCE,

---

318 Prevista all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1), come modificato dal regolamento delegato (UE) 2015/62 della Commissione, del 10 ottobre 2014 (GU 2015, L 11, pag. 37).

319 Sentenza del 13 luglio 2018, ***Crédit agricole/BCE*** (T-758/16, EU:T:2018:472).

320 Decisione ECB SSM-2019-FRCAG-39 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

321 Sentenza del 14 aprile 2021, ***Crédit lyonnais/BCE*** (T-504/19, EU:T:2021:185, in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

nella decisione controversa, di concedere alla Crédit lyonnais il beneficio dell'esclusione per la totalità delle esposizioni di tale ente verso la CDC.

Investita dell'impugnazione proposta dalla BCE, la Corte annulla la sentenza impugnata e, statuendo definitivamente sulla controversia, respinge il ricorso della Crédit lyonnais. Con la sua sentenza, la Corte fornisce chiarimenti sul livello di sindacato esercitato dal giudice dell'Unione in sede di valutazione della legittimità delle decisioni amministrative adottate dalla BCE, qualora quest'ultima goda di un ampio margine di discrezionalità.

Giudizio della Corte

La Corte ricorda che, poiché la BCE dispone di un ampio potere discrezionale nella scelta di concedere o meno l'autorizzazione ad escludere ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria talune esposizioni che soddisfano determinate condizioni, il sindacato giurisdizionale che il giudice dell'Unione deve esercitare sulla fondatezza della motivazione della decisione della BCE non deve condurlo a sostituire la propria valutazione a quella della BCE. Tale sindacato mira a verificare che una siffatta decisione non si basi su fatti materialmente inesatti e che non sia viziata da alcun errore manifesto di valutazione o da sviamento di potere. A tale riguardo, il giudice dell'Unione è tenuto in particolare non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte. Infatti, quando un'istituzione dispone di un ampio potere discrezionale, il rispetto delle garanzie procedurali, tra le quali figura l'obbligo per quest'ultima di esaminare, con cura e imparzialità, tutti gli elementi pertinenti della situazione di cui trattasi, riveste un'importanza fondamentale.

La Corte osserva che, effettuando la propria valutazione delle caratteristiche del risparmio regolamentato e del loro effetto cumulativo, il Tribunale ha ritenuto che il livello di rischio di svendite non fosse sufficientemente elevato da giustificare il rifiuto della BCE di escludere dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria la totalità delle esposizioni della Crédit lyonnais verso la CDC.

Orbene, così facendo, da un lato, il Tribunale non ha rimesso in discussione le constatazioni della BCE relative alle caratteristiche del risparmio regolamentato che l'hanno portata a concludere che tali caratteristiche non consentivano di escludere completamente qualsiasi rischio che la Crédit lyonnais potesse essere obbligata a procedere a svendite. Ciò vale in particolare per le constatazioni della BCE relative alla forte liquidità del risparmio regolamentato in assenza di un meccanismo legale che limiti i ritiri di quest'ultimo nonché all'obbligo per la Crédit lyonnais di rimborsare i depositanti anche durante il periodo di adeguamento di dieci giorni tra le posizioni di quest'ultima e quelle della CDC. Di conseguenza, il ragionamento del Tribunale non rimette in discussione l'esattezza materiale, l'attendibilità o la coerenza degli elementi presi in considerazione nella decisione controversa e non dimostra che tali elementi non costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che dovevano essere presi in considerazione dalla BCE.

Dall'altro lato, la conclusione del Tribunale secondo cui i dati presi in considerazione dalla BCE non erano idonei a suffragare le conclusioni tratte nella decisione controversa deriva dalla sua propria valutazione del livello di rischio di svendite. Tale valutazione, che si fonda sugli stessi elementi presi in considerazione dalla BCE, si discosta da quella accolta da tale istituzione, senza tuttavia dimostrarne il carattere manifestamente erroneo.

Ragionando in tal modo, il Tribunale, anziché effettuare il controllo dell'errore manifesto di valutazione ad esso incombente, ha sostituito la propria valutazione a quella della BCE in un caso in cui tale istituzione beneficia tuttavia di un ampio potere discrezionale.

Inoltre, per quanto riguarda la valutazione del Tribunale della giustificazione della BCE vertente sull'esperienza delle crisi bancarie recenti, quest'ultimo non ha stabilito in che modo le considerazioni

secondo le quali i depositi di risparmio regolamentato non possono essere investiti, a differenza dei depositi a vista, in attività rischiose o non liquide siano tali da dimostrare la manifesta erroneità della valutazione effettuata dalla BCE dello scenario di rischio di ritiri massicci che doveva essere preso in considerazione per analizzare il rischio di svendite a cui era esposta la Crédit lyonnais. Lo stesso vale per quanto riguarda le considerazioni fondate sulla differenza tra la doppia garanzia della Repubblica francese di cui beneficiano i libretti di risparmio regolamentato e il meccanismo di garanzia derivante dalla direttiva 2014/49 [322].

La Corte ne trae la conclusione che il Tribunale ha annullato la decisione controversa sostituendo la propria valutazione del rischio di svendite al quale la Crédit lyonnais era esposta, senza stabilire in che modo la valutazione della BCE contenuta in tale decisione al riguardo sarebbe viziata da un errore manifesto di valutazione. Così facendo, esso ha ecceduto i limiti del suo sindacato giurisdizionale. Inoltre, è parimenti a torto che esso ha ritenuto che la BCE fosse venuta meno al suo obbligo di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi pertinenti della situazione di cui trattasi.

In seguito all'annullamento parziale della sentenza impugnata, la Corte statuisce definitivamente sul ricorso in primo grado. Analizzando gli argomenti sollevati dalla Crédit lyonnais in primo grado, essa considera che, tenuto conto del limitato sindacato giurisdizionale che la stessa è tenuta ad effettuare alla luce dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone la BCE nel caso di specie, la Crédit lyonnais non riesce a dimostrare che le valutazioni di tale istituzione, contenute nella decisione controversa, relative al rischio di svendite e al merito di credito dell'amministrazione francese siano manifestamente errate. Essa conferma quindi la decisione della BCE di negare l'esclusione, ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria della Crédit lyonnais, del 34% delle sue esposizioni verso la CDC.

322 Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 2014, L 173, pag. 149).

XIII. Appalti pubblici

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), Infraestruturas de Portugal e Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016)

«Rinvio pregiudiziale – Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 57, paragrafo 4, primo comma, lettera d) – Aggiudicazione di appalti pubblici nel settore dei trasporti – Direttiva 2014/25/UE – Articolo 80, paragrafo 1 – Motivi di esclusione facoltativi – Obbligo di trasposizione – Conclusione da parte di un operatore economico di accordi intesi a falsare la concorrenza – Competenza dell'amministrazione aggiudicatrice – Incidenza di una decisione precedente di una autorità della concorrenza – Principio di proporzionalità – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a un ricorso effettivo – Principio di buona amministrazione – Obbligo di motivazione»

La Toscca è un operatore economico che ha presentato un'offerta nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico organizzata dalla Infraestruturas de Portugal per l'acquisto di bulloni e traversine di legno di pino trattati con creosoto destinati al settore delle infrastrutture ferroviarie, ove l'appalto è stato poi attribuito alla Futrifer. A seguito del rigetto del ricorso di annullamento proposto dalla Toscca avverso tale decisione di attribuzione, quest'ultima ha proposto appello dinanzi al Tribunal Central Administrativo Norte (Tribunale amministrativo centrale del nord, Portogallo). Detto giudice ha accolto il ricorso della Toscca e ha condannato la Infraestruturas de Portugal ad aggiudicare l'appalto alla Toscca. Tale sentenza è stata annullata per difetto di motivazione dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), che ha rinviato la causa al Tribunal Central Administrativo Norte (Tribunale amministrativo centrale del nord). Detto giudice ha pronunciato una seconda sentenza, in cui ha confermato la soluzione accolta nella sua precedente sentenza.

Questa seconda sentenza è stata impugnata dinanzi alla Corte amministrativa suprema, che è il giudice del rinvio, con ricorsi di impugnazione introdotti dalla Infraestruturas de Portugal e dalla Futrifer. Detto giudice rileva che nel 2019 la Futrifer è stata condannata dall'Autoridade da Concorrência (autorità garante della concorrenza, Portogallo) al pagamento di un'ammenda per violazione del diritto della concorrenza nell'ambito di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, organizzate nel 2014 e nel 2015 dalla stessa amministrazione aggiudicatrice.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte decide, anzitutto, in ordine all'esistenza di un obbligo, per gli Stati membri, di trasporre i motivi di esclusione facoltativi previsti dalle direttive 2014/24 [323] e 2014/25 [324]. Essa chiarisce quindi le condizioni di esercizio della competenza delle amministrazioni aggiudicatrici quanto all'esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a

---

323 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65). L'articolo 57, paragrafo 4, primo comma, di detta direttiva prevede i casi nei quali le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico.

324 Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243). L'articolo 80, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2014/25 prevede che, se gli Stati membri lo richiedono, le norme e i criteri oggettivi per l'esclusione comprendono inoltre i criteri di esclusione di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, alle condizioni stabilite in detto articolo.

una procedura di appalto pubblico per mancanza di affidabilità in ragione di una violazione del diritto della concorrenza commessa al di fuori della procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione. Essa precisa, infine, l'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di motivare una decisione relativa all'affidabilità di un operatore economico, con riguardo al motivo di esclusione facoltativo legato alla partecipazione di tale operatore a accordi intesi a falsare la concorrenza, previsto dalla 2014/24.

Giudizio della Corte

In limine, la Corte si pronuncia sulla questione se gli Stati membri abbiano l'obbligo di trasporre nel loro diritto nazionale i motivi di esclusione facoltativi menzionati nella direttiva 2014/24 [325], nonché nella disposizione della direttiva 2014/25 che rinvia a tali motivi.

Per quanto riguarda, da una parte, i motivi di esclusione facoltativi previsti dalla direttiva 2014/24, la Corte rileva che, contrariamente a quanto risulta da alcune sue sentenze [326], gli Stati membri hanno l'obbligo di trasporre tali motivi nel loro diritto nazionale. Tale obbligo implica che essi debbano prevedere la facoltà o l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di applicare detti motivi. Infatti, risulta, in primo luogo, dalla disposizione della direttiva 2014/24 relativa ai motivi di esclusione facoltativi che la scelta di decidere di escludere o no un operatore economico da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per uno di questi motivi incombe alle autorità aggiudicatrici, a meno che gli Stati membri non decidano di trasformare tale facoltà di esclusione in obbligo. Conseguentemente, affinché tali amministrazioni aggiudicatrici non siano private, quantomeno, della possibilità di applicare tali motivi di esclusione, uno Stato membro non può astenersi dall'integrare tali motivi nella sua legislazione nazionale di trasposizione della direttiva 2014/ 24. In secondo luogo, tale interpretazione è parimenti confermata dal contesto della disposizione relativa ai motivi di esclusione facoltativi, che è in contrasto con altre disposizioni della direttiva medesima, le quali offrono agli Stati membri la scelta per la trasposizione o no di dette disposizioni. A tal riguardo, la Corte sottolinea che la scelta lasciata agli Stati membri per quanto riguarda le condizioni di applicazione dei motivi di esclusione facoltativi [327] non può estendersi alla trasposizione o meno di tali motivi nel diritto nazionale. Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/24 in relazione con i motivi di esclusione facoltativi, la Corte sottolinea che il legislatore dell'Unione ha inteso conferire alle amministrazioni aggiudicatrici, e ad esse sole, il compito di valutare l'integrità e l'affidabilità degli operatori economici che partecipano a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico e, eventualmente, di escludere gli operatori ritenuti poco affidabili.

Per quanto riguarda, d'altra parte, la direttiva 2014/25 [328], la Corte sottolinea che gli Stati membri devono, conformemente al loro obbligo di trasporre l'articolo 80, paragrafo 1, primo comma, di detta direttiva, prevedere quantomeno, la possibilità per gli enti aggiudicatori di includere tra le norme e i criteri di esclusione applicabili nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva i motivi di esclusione previsti dalla direttiva 2014/24, ferma restando l'eventuale decisione di detti Stati consistente nell'imporre a tali enti di includere tali motivi tra i suddetti criteri.

---

325 Più precisamente, dall'articolo 57, paragrafo 4, primo comma, di detta direttiva.

326 Sentenze del 19 giugno 2019, ***Meca*** (C-41/18, EU:C:2019:507, punto 33), del 30 gennaio 2020, ***Tim*** (C-395/18, EU:C:2020:58, punti 34 e 40), e del 3 giugno 2021, ***Rad Service e a.*** (C-210/20, EU:C:2021:445, punto 28). In virtù di tali sentenze, gli Stati membri possono decidere di trasporre o no i motivi di esclusione menzionati a tale disposizione.

327 Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 7, della direttiva 2014/24.

328 Più precisamente, ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 1, terzo comma, di detta direttiva.

Dopo tali precisazioni, la Corte si pronuncia, in primo luogo, sul motivo di esclusione facoltativo connesso con la conclusione, da parte di un operatore economico, di accordi per falsificare la concorrenza, previsti dalla direttiva 2014/24 [329]. Secondo la Corte, tale motivo osta a una normativa nazionale che limita la possibilità di escludere un'offerta di un offerente a causa della sussistenza di indizi seri di condotte di quest'ultimo idonee a falsare le norme in materia di concorrenza nella procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nell'ambito della quale si è verificato tale tipo di condotte. Una tale limitazione, infatti, non risulta dal tenore della disposizione che prevede detto motivo di esclusione. Inoltre, dal contesto in cui si inserisce detta disposizione [330] risulta che la direttiva 2014/24, in qualsiasi momento della procedura, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere o di essere obbligate dagli Stati membri ad escludere un operatore economico qualora risulti che quest'ultimo si trova, tenuto conto degli atti che ha commesso o omesso di compiere prima o durante la procedura, in uno dei casi di cui ai motivi di esclusione previsti dalla direttiva medesima. Tale interpretazione di questa stessa disposizione consente all'amministrazione aggiudicatrice di accertarsi dell'integrità e dell'affidabilità di ciascuno degli operatori economici che possono essere messi in discussione non solo nell'ipotesi di partecipazione di tale operatore a condotte anticoncorrenziali nel contesto della procedura in esame, ma anche nell'ipotesi di partecipazione dell'operatore medesimo a siffatte condotte anteriori.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che il motivo di esclusione facoltativo legato alla conclusione, da parte di un operatore economico, di accordi volti a falsare la concorrenza, previsto dalla direttiva 2014/24, osta a una normativa nazionale che conferisce alla sola autorità nazionale garante della concorrenza il potere di decidere l'esclusione degli operatori economici dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a causa di una violazione delle norme sulla concorrenza. È vero che, in presenza di una procedura specifica disciplinata dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale per perseguire le violazioni del diritto della concorrenza, in cui l'autorità nazionale garante della concorrenza è incaricata di svolgere indagini a tal fine, l'amministrazione aggiudicatrice, nel valutare gli elementi di prova forniti, deve basarsi, in linea di principio, sull'esito di tale procedura. In tale contesto, la decisione di tale autorità che ha riscontrato una violazione del diritto della concorrenza e ha imposto una sanzione pecuniaria a un offerente per questo motivo può essere di particolare importanza, soprattutto se tale sanzione è stata accompagnata da un divieto temporaneo di partecipare a procedure di appalto pubblico. Tuttavia, sebbene tale decisione possa indurre l'amministrazione aggiudicatrice a escludere l'operatore economico in questione dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione, l'assenza di tale decisione non può né impedire né esentare l'amministrazione aggiudicatrice dal formulare tale valutazione. Tale valutazione deve essere effettuata alla luce del principio di proporzionalità e tenendo conto di tutti i fattori pertinenti al fine di verificare se l'applicazione del motivo di esclusione legato alla conclusione, da parte di un operatore economico, di accordi volti a falsare la concorrenza sia giustificata. Di conseguenza, una normativa nazionale che colleghi la valutazione dell'integrità e dell'affidabilità degli offerenti alle conclusioni di una decisione dell'autorità nazionale garante della concorrenza relativa, in particolare, alla futura partecipazione a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, viola il potere discrezionale di cui deve godere l'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dell'applicazione dei motivi di esclusione facoltativi previsti dalla direttiva 2014/24.

---

329 Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, primo comma, lettera d), della direttiva 2014/24, le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico se l'amministrazione aggiudicatrice dispone di indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che l'operatore economico ha sottoscritto accordi con altri operatori economici intesi a falsare la concorrenza.

330 Segnatamente dell'articolo 57, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2014/24.

Nella sua analisi, la Corte prosegue affermando che gli Stati membri non possono, nella loro legislazione, limitare la portata del motivo di esclusione legato alla partecipazione dell'operatore economico interessato a un comportamento anticoncorrenziale.

In terzo luogo, la Corte afferma che, in applicazione del principio di buona amministrazione, la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice sull'affidabilità di un operatore economico, adottata in applicazione del motivo di esclusione facoltativo, previsto dalla direttiva 2014/24, legato alla conclusione, da parte di un operatore economico, di accordi, deve essere motivata. Tale obbligo riguarda, da un lato, le decisioni con cui l'amministrazione aggiudicatrice esclude un offerente in applicazione, in particolare, di tale motivo facoltativo di esclusione. D'altra parte, l'amministrazione aggiudicatrice è soggetta a tale obbligo di motivazione quando constata che un offerente è interessato da uno dei motivi facoltativi di esclusione, ma decide di non escluderlo, ad esempio perché l'esclusione costituirebbe una misura sproporzionata. Tale decisione, infatti, incide sulla posizione giuridica degli altri operatori economici che partecipano alla procedura di appalto pubblico in questione, i quali devono poter difendere i propri diritti, se del caso, presentando ricorso avverso detta decisione.

XIV. Politica sociale [331]

1. Parità di trattamento in materia di lavoro e di sicurezza sociale

Sentenza del 12 gennaio 2023, TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica) (C-356/21, EU:C:2023:9)

«Rinvio pregiudiziale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e c) – Condizioni di accesso al lavoro autonomo – Condizioni di occupazione e di lavoro – Divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale – Lavoratore autonomo che opera sulla base di un contratto d'opera – Risoluzione e mancato rinnovo di un contratto – Libertà di scegliere un contraente»

Tra il 2010 e il 2017 J.K. ha personalmente realizzato, sulla base di contratti d'opera consecutivi di breve durata, stipulati nell'ambito della sua attività economica indipendente, montaggi audiovisivi, trailer o servizi di costume e società per la redazione editoriale e promozionale di un programma della TP, una società che gestisce un canale televisivo pubblico di livello nazionale in Polonia.

Il 20 novembre 2017 J.K. e la TP hanno stipulato un nuovo contratto d'opera della durata di un mese, che prevedeva due turni settimanali in dicembre. Tuttavia, a seguito della pubblicazione su YouTube, il 4 dicembre 2017, da parte di J.K. e del suo partner, di un video avente come scopo la promozione della tolleranza verso le coppie di persone dello stesso sesso, la TP ha informato J.K. della cancellazione dei due turni settimanali in parola.

Pertanto, J.K. non ha svolto nessun periodo di servizio nel corso del mese di dicembre 2017 e tra lui e la TP non è stato stipulato nessun nuovo contratto d'opera.

Successivamente, J.K. ha promosso un'azione dinanzi al giudice del rinvio, il Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie (Tribunale circondariale della città di Varsavia, Polonia), diretta, segnatamente, a ottenere il risarcimento del danno morale derivante dal rifiuto della TP di rinnovare il suo contratto, che ha posto fine al loro rapporto professionale per un motivo fondato, secondo J.K., sul suo orientamento sessuale.

Nell'ambito di tale controversia, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla compatibilità di una disposizione del diritto polacco [332] con il diritto dell'Unione, nella parte in cui tale disposizione esclude dalla tutela contro le discriminazioni, offerta dalla direttiva 2000/78 [333], la libera scelta del contraente,

---

331 Alla presente voce deve essere segnalata anche la sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione*)*, ***Chief Appeals Officer e a.*** (C-488/21, EU:C:2023:1013). Tale sentenza è illustrata alla voce II.1 «Misure restrittive della libera circolazione dei cittadini dell'Unione».

332 Si tratta dell'articolo 5, punto 3, dell'ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (legge sulla trasposizione di alcune norme di diritto dell'Unione europea relative alla parità di trattamento), del 3 dicembre 2010 (Dz. U. n. 254, posizione 1700). Nella sua versione consolidata (Dz. U. del 2016, posizione 1219), tale disposizione prevede che detta legge non si applica alla libera scelta del contraente, a condizione che tale scelta non sia fondata sul sesso, sulla razza, sull'origine etnica o sulla nazionalità.

333 Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16).

unicamente nei limiti in cui tale scelta non sia fondata sul sesso, sulla razza, sull'origine etnica o sulla nazionalità.

A questo proposito, la Corte dichiara che l'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e c), della direttiva 2000/78 osta a una siffatta disposizione nazionale, la quale, in virtù della libera scelta del contraente, ha l'effetto di escludere dalla tutela contro le discriminazioni il rifiuto, fondato sull'orientamento sessuale di una persona, di concludere o di rinnovare con quest'ultima un contratto avente ad oggetto la realizzazione, da parte della persona stessa, di talune prestazioni nell'ambito dell'esercizio di un'attività autonoma.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che i termini «occupazione» e «lavoro, sia dipendente che autonomo», che figurano all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78 [334], devono essere intesi in senso ampio. Pertanto, la direttiva 2000/78 è destinata a coprire un ampio ventaglio di attività professionali, ivi comprese quelle svolte da lavoratori autonomi al fine di assicurare il loro sostentamento. Occorre, tuttavia, distinguere le attività che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva da quelle consistenti in una mera fornitura di beni o di servizi a uno o a più destinatari, che non rientrano in detto ambito di applicazione.

Pertanto, affinché determinate attività professionali rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78, è necessario che tali attività siano reali ed esercitate nell'ambito di un rapporto giuridico caratterizzato da una certa stabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare per quanto riguarda l'attività esercitata da J.K.

Ciò premesso, dato che quest'ultima costituisce un'attività professionale reale ed effettiva, esercitata personalmente, in modo regolare, a beneficio di uno stesso destinatario, che consente a J.K. di accedere, in tutto o in parte, a mezzi di sostentamento, la questione se le condizioni di accesso a una siffatta attività rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78 non dipende dalla qualificazione di tale attività come lavoro «dipendente» o «autonomo».

La Corte conclude che, affinché una persona possa esercitare effettivamente la sua attività professionale, la conclusione di un contratto d'opera costituisce una circostanza la cui esistenza può avere carattere imperativo. Di conseguenza, la nozione di «condizioni di accesso» alle attività autonome [335] può includere la conclusione di un siffatto contratto e il rifiuto di concludere tale contratto per motivi collegati all'orientamento sessuale del contraente rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/78 [336], la Corte rileva che, tenuto conto dell'obiettivo di tale direttiva, la nozione di

---

334 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78, «[n]ei limiti dei poteri conferiti all['Unione], [detta direttiva] si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene (...) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione».

335 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78.

336 In forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/78, quest'ultima è applicabile per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione.

«[condizioni di]occupazione e (...) di lavoro» ivi contenuta riguarda, in senso ampio, le condizioni applicabili a qualsiasi forma di lavoro dipendente e autonomo, a prescindere dalla forma giuridica in cui esso viene svolto.

Di conseguenza, il fatto che J.K. non abbia potuto svolgere nessuno dei periodi di servizio previsti dal contratto d'opera sembra costituire una cessazione involontaria dell'attività di un lavoratore autonomo assimilabile al licenziamento di un lavoratore subordinato, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. In tale contesto, la decisione della TP di non rinnovare il contratto d'opera con J.K., a parere di quest'ultimo a causa del suo orientamento sessuale e di porre così fine al rapporto professionale tra di essi esistente, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/78.

In terzo e ultimo luogo, la Corte sottolinea che ammettere che la libertà contrattuale consenta di rifiutare di contrarre con una persona in base all'orientamento sessuale di quest'ultima equivarrebbe a privare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78 del suo effetto utile, dal momento che tale disposizione vieta specificamente qualsiasi discriminazione fondata su un motivo siffatto per quanto riguarda l'accesso al lavoro autonomo.

Pertanto, nella misura in cui la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, la disposizione di diritto polacco di cui trattasi, che non include l'orientamento sessuale tra le eccezioni alla libertà di scegliere un contraente, non può giustificare, nel caso di specie, un'esclusione dalla protezione contro le discriminazioni, conferita dalla direttiva 2000/78, qualora tale esclusione non sia necessaria, conformemente all'articolo 2, paragrafo 5, di tale direttiva, alla tutela dei diritti e delle libertà altrui, in una società democratica.

2. Parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro

Sentenza del 28 novembre 2023 (Grande Sezione), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924)

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 2000/78/CE – Creazione di un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Divieto di discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali – Settore pubblico – Regolamento di lavoro di una pubblica amministrazione che vieta di indossare in modo visibile qualsiasi segno filosofico o religioso sul luogo di lavoro – Velo islamico – Requisito di neutralità nei contatti con il pubblico, i superiori e i colleghi»

Dall'11 ottobre 2016 OP occupa il posto di «responsabile dell'ufficio» presso il comune di Ans (Belgio), funzione che svolge principalmente senza contatto con gli utenti del servizio pubblico.

L'8 febbraio 2021 ha chiesto l'autorizzazione a indossare il velo islamico sul luogo di lavoro. Tale domanda è stata provvisoriamente respinta dal datore di lavoro.

Successivamente il consiglio comunale ha modificato il regolamento di lavoro del comune di Ans inserendovi un obbligo di «neutralità esclusiva» sul luogo di lavoro, inteso come divieto per tutti i dipendenti di indossare, in tale luogo, qualsiasi segno visibile idoneo a rivelare le loro convinzioni personali, in particolare religiose o filosofiche, a prescindere dal fatto che tali dipendenti siano o meno a contatto con il pubblico.

Ritenendo di essere stata oggetto di una discriminazione fondata sulla sua religione, OP ha proposto un'azione inibitoria dinanzi al tribunal du travail de Liège (Tribunale del lavoro di Liegi, Belgio).

Secondo tale giudice, il divieto di indossare il velo islamico, imposto a OP dal suo datore di lavoro in applicazione del regolamento di lavoro, crea una differenza di trattamento costitutiva di una

discriminazione, ai sensi della direttiva 2000/78 [337]. Tenuto conto dei dubbi nutriti in ordine alla conformità con tale direttiva della disposizione del regolamento di lavoro di cui trattasi, detto giudice ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale.

La Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che una norma interna di un'amministrazione comunale che vieta, in maniera generale e indiscriminata, ai membri del personale di tale amministrazione di indossare in modo visibile, sul luogo di lavoro, qualsiasi segno che riveli, in particolare, convinzioni filosofiche o religiose, può essere giustificata dalla volontà di detta amministrazione di creare un ambiente amministrativo totalmente neutro, purché tale norma sia idonea, necessaria e proporzionata rispetto a tale contesto e tenuto conto dei diversi diritti e interessi in gioco.

Giudizio della Corte

Dopo aver escluso, sulla base degli elementi di fatto addotti dal giudice del rinvio, l'ipotesi di una discriminazione diretta, la Corte ricorda che una norma interna stabilita da un datore di lavoro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, può costituire una differenza di trattamento indirettamente fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78, qualora sia dimostrato che l'obbligo apparentemente neutro contenuto in tale norma comporta, di fatto, un particolare svantaggio per le persone che aderiscono a una determinata religione o a determinate convinzioni personali.

Una tale differenza di trattamento non costituisce tuttavia una discriminazione indiretta se, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), punto i), della direttiva 2000/78, essa è oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento sono appropriati e necessari.

In primo luogo, secondo la Corte, si può ritenere che una disposizione di un regolamento di lavoro di una pubblica amministrazione, come quella di cui trattasi nel caso di specie, persegua una finalità legittima, ai sensi di tale disposizione.

Infatti, in mancanza di consenso a livello dell'Unione europea, a ciascuno Stato membro, ivi compresi, eventualmente, i suoi enti infrastatali, nel rispetto delle competenze loro attribuite, dev'essere riconosciuto un margine di discrezionalità nella concezione della neutralità del servizio pubblico che esso intende promuovere sul luogo di lavoro. Tale margine di discrezionalità consente agli Stati membri e a tali enti infrastatali di tenere conto del contesto loro proprio, in considerazione della diversità dei loro approcci quanto allo spazio che intendono concedere, al loro interno, alla religione o alle convinzioni filosofiche nel settore pubblico. Spetta tuttavia ai giudici nazionali e dell'Unione verificare se le misure nazionali, regionali o locali adottate siano giustificate in linea di principio e se siano proporzionate.

In secondo luogo, la Corte precisa che la disposizione del regolamento di lavoro dev'essere idonea a garantire la buona applicazione della finalità perseguita dal datore di lavoro. A tale proposito spetterà anzitutto al giudice del rinvio verificare se il comune di Ans persegua l'obiettivo della «neutralità esclusiva» in modo realmente coerente e sistematico nei confronti dell'insieme dei dipendenti.

La Corte sottolinea poi che la finalità legittima consistente nell'assicurare, attraverso tale politica di «neutralità esclusiva», un ambiente amministrativo totalmente neutro può essere perseguita efficacemente solo se non è ammessa alcuna manifestazione visibile di convinzioni personali, in

---

337 Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16).

particolare filosofiche o religiose, quando i lavoratori sono a contatto con gli utenti del servizio pubblico o sono in contatto tra loro. Invero, il fatto di indossare qualsiasi segno, anche se di piccole dimensioni, compromette l'idoneità della misura a raggiungere l'obiettivo asseritamente perseguito e rimette così in discussione la coerenza stessa di tale politica.

Infine, spetterà al giudice del rinvio, alla luce di tutti gli elementi caratteristici del contesto in cui tale norma è stata adottata, procedere a una ponderazione degli interessi in gioco tenendo conto, da un lato, dei diritti e dei principi fondamentali in questione e, dall'altro, del principio di neutralità volto a garantire agli utenti e al personale della pubblica amministrazione un ambiente amministrativo privo di manifestazioni visibili di convinzioni personali, in particolare filosofiche o religiose.

Sentenza del 7 dicembre 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956)

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Direttiva 2000/78/CE – Articolo 2, paragrafo 5 – Divieto di discriminazione fondata sull'età – Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – Articolo 19 – Vita indipendente ed inclusione nella società – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 26 – Inserimento sociale e professionale delle persone con disabilità – Servizio di assistenza personale alle persone con disabilità – Offerta di lavoro contenente l'indicazione di un'età minima e di un'età massima della persona ricercata – Presa in considerazione dei desideri e degli interessi della persona con disabilità – Giustificazione»

Nel luglio 2018 la AP Assistenzprofis GmbH, prestatore di servizi di assistenza e di consulenza alle persone con disabilità, ha pubblicato un'offerta di lavoro in cui indicava che A., studentessa di 28 anni, cercava assistenti personali di sesso femminile per aiutarla in tutti gli ambiti della vita quotidiana e che essi dovevano «avere preferibilmente un'età compresa tra i 18 e i 30 anni».

J.M.P., nata nel 1968, ha risposto a tale offerta di lavoro e ha ricevuto una risposta negativa da parte della AP Assistenzprofis.

Ritenendo di aver subìto una discriminazione fondata sull'età, J.M.P. ha proposto un ricorso contro la AP Assistenzprofis dinanzi all'Arbeitsgericht Köln (Tribunale del lavoro di Colonia, Germania) al fine di ottenere il risarcimento del danno che ne sarebbe derivato. Tale giudice ha accolto il suddetto ricorso.

A seguito della sentenza del Landesarbeitsgericht Köln (Tribunale superiore del lavoro di Colonia, Germania), con la quale è stato accolto l'appello proposto dalla AP Assistenzprofis, J.M.P. ha proposto un ricorso per cassazione («Revision») avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, il Bundesarbeitsgericht (Corte federale del lavoro, Germania).

Nutrendo dubbi in merito alla giustificazione, ai sensi della direttiva 2000/78 [338], della discriminazione diretta fondata sull'età che J.M.P. avrebbe subìto e desiderando ottenere chiarimenti in merito alla conciliazione, alla luce della medesima direttiva, del diritto a una tutela efficace contro la discriminazione fondata sull'età con il diritto della persona disabile a una protezione efficace contro la discriminazione fondata sulla sua disabilità, quest'ultimo giudice ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale.

---

338 Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16).

Con la sua sentenza, la Corte risponde che la direttiva 2000/78, letta alla luce dell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, vertente sull'inserimento delle persone con disabilità, nonché dell'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità [339], intitolato «Vita indipendente ed inclusione nella società», non osta a che l'assunzione di una persona che fornisce assistenza personale sia soggetta a un requisito di età, in applicazione di una normativa nazionale, qualora una siffatta misura sia necessaria alla tutela dei diritti e delle libertà altrui.

Giudizio della Corte

La Corte analizza la differenza di trattamento fondata sull'età di cui trattasi nel procedimento principale al fine di determinare se essa sia giustificata alla luce dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2000/78 [340].

Anzitutto, essa constata che tale differenza di trattamento risulta da una misura prevista dalla normativa nazionale [341], conformemente a detto articolo 2, paragrafo 5.

Essa esamina poi se tale misura persegua l'obiettivo della «tutela dei diritti e delle libertà altrui», enunciato da tale disposizione.

A tal riguardo, secondo la Corte, la normativa nazionale in questione persegue un obiettivo volto alla tutela dell'autodeterminazione delle persone disabili, garantendo il diritto all'espressione dei desideri e alla libera scelta di dette persone al momento dell'adozione di decisioni relative alle prestazioni di servizi di assistenza personale e alla loro fornitura, prestazioni che riguardano tutti gli ambiti della vita e si estendono profondamente alla sfera privata e intima delle persone che le ricevono. Questo obiettivo rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2000/78.

Infatti, tale diritto all'espressione dei desideri e alla libera scelta concretizza il diritto all'inserimento delle persone con disabilità sancito all'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali. Inoltre, il rispetto dell'autodeterminazione delle persone con disabilità costituisce un obiettivo sancito dall'articolo 19 della Convenzione dell'ONU, le cui disposizioni possono essere invocate al fine di interpretare quelle della direttiva 2000/78.

Infine, la Corte verifica se la differenza di trattamento di cui trattasi nel procedimento principale derivi da una misura necessaria alla tutela del diritto all'autodeterminazione.

---

339 Approvata a nome dell'Unione europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009 (GU 2010, L 23, pag. 35; in prosieguo: la «Convenzione dell'ONU»).

340 In forza di tale disposizione, la direttiva lascia impregiudicate le misure previste dalla legislazione nazionale che, in una società democratica, sono necessarie alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati e alla tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui.

341 Si tratta dell'articolo 8, paragrafo 1, del Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (IX) (Codice della previdenza sociale, libro IX), del 23 dicembre 2016 (BGBl. 2016 I, pag. 3234; in prosieguo: il «SGB IX»), in combinato disposto con l'articolo 33 del Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (Codice della previdenza sociale, libro I), dell'11 dicembre 1975 (BGBl. 1975 I, pag. 3015; in prosieguo: il «SGB I»), il quale prevede che, quando vengono adottate decisioni in materia di prestazioni di servizi di assistenza personale e quando queste ultime vengono erogate al fine di promuovere la partecipazione alla vita sociale della persona disabile, devono essere soddisfatti i desideri legittimi di tali prestazioni, nella misura in cui essi sono ragionevoli e tenendo conto della situazione personale, dell'età, del sesso, della famiglia nonché delle esigenze religiose e ideologiche di detti beneficiari.

La Corte rileva, a tal riguardo, che, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la presa in considerazione della preferenza per una determinata fascia di età espressa dalla persona disabile può promuovere il rispetto del diritto all'autodeterminazione di tale persona al momento della prestazione di servizi di assistenza personale, in quanto appare ragionevole aspettarsi che una persona appartenente alla stessa fascia di età della persona disabile si integri più facilmente nell'ambiente personale, sociale e universitario di quest'ultima.

Pertanto, la Corte conclude che, fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare alla luce di tutte le circostanze del procedimento principale, la differenza di trattamento fondata sull'età nel caso di specie deriva da una misura necessaria alla tutela dei diritti e delle libertà altrui, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2000/78 e, di conseguenza, può essere giustificata alla luce di tale disposizione.

3. Organizzazione dell'orario di lavoro

Sentenza del 14 dicembre 2023, Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984)

«Rinvio pregiudiziale – Tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori – Organizzazione dell'orario di lavoro – Articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Direttiva 2003/88/CE – Articolo 7 – Diritto alle ferie annuali retribuite – Virus SARS-Cov-2 – Misura di quarantena — Impossibilità di riportare le ferie annuali retribuite concesse per un periodo coincidente con un periodo di quarantena»

A TF, dipendente della Sparkasse Südpfalz dal 2003, sono state concesse ferie annuali retribuite per il periodo dal 3 all'11 dicembre 2020.

Un giorno prima dell'inizio di dette ferie, l'autorità tedesca competente ha ordinato, conformemente alle misure sanitarie nazionali destinate a combattere la propagazione del virus SARS-CoV-2, la messa in quarantena di TF per il periodo dal 2 all'11 dicembre 2020, in quanto egli era stato in contatto con una persona infetta da tale virus.

Il 4 marzo 2021, TF ha chiesto al suo datore di lavoro il riporto dei giorni di ferie annuali retribuite concessi per il periodo che coincideva con il periodo di messa in quarantena cui era stato sottoposto.

Poiché tale riporto è stato rifiutato, TF ha adito l'Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (Tribunale del lavoro di Ludwigshafen sul Reno, Germania), giudice del rinvio.

Nell'ambito di tale controversia, quest'ultimo dubita della compatibilità con il diritto alle ferie annuali retribuite garantito dal diritto dell'Unione della giurisprudenza dei giudici tedeschi, secondo la quale la mera messa in quarantena non equivarrebbe ad un'incapacità lavorativa che obblighi il datore di lavoro a riportare giorni di ferie concessi.

Adita in via pregiudiziale dal giudice del rinvio, la Corte ritiene che una siffatta prassi nazionale, che non consente il riporto dei giorni di ferie annuali retribuite concessi a un lavoratore che non è malato, coincidenti con un periodo di messa in quarantena, sia compatibile con il diritto alle ferie annuali

retribuite sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e reso concreto dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 [342].

Giudizio della Corte

In primo luogo, dopo aver ricordato la duplice finalità delle ferie annuali retribuite, vale a dire, da un lato, consentire al lavoratore di riposarsi dall'esecuzione delle mansioni attribuitegli secondo il suo contratto di lavoro e, dall'altro, di beneficiare di un periodo per rilassarsi e ricrearsi, la Corte rileva che la finalità della misura di quarantena, prevista dal diritto tedesco, è diversa. Infatti, tale misura mira ad evitare la propagazione di una malattia contagiosa mediante l'isolamento delle persone in grado di svilupparne i sintomi.

In secondo luogo, la Corte conferma che una siffatta misura, al pari del verificarsi di un'incapacità lavorativa a causa di una malattia, costituisce un evento imprevedibile e indipendente dalla volontà della persona che ne è oggetto.

Ciò premesso, un lavoratore collocato in quarantena per aver avuto un contatto con una persona infetta dal virus SARS-CoV-2, ma che non è in uno stato di incapacità lavorativa attestato da un certificato medico, si trova in una situazione diversa da quella di un lavoratore in congedo per malattia, che subisce limitazioni fisiche o psichiche causate dalla malattia. Pertanto, la finalità della messa in quarantena, in linea di principio, non è paragonabile a quella di un congedo per malattia. Di conseguenza, un periodo di quarantena non può, di per sé, impedire la realizzazione delle finalità delle ferie annuali retribuite.

In terzo luogo, secondo la Corte, sebbene la messa in quarantena possa incidere sulle condizioni in cui un lavoratore dispone del suo tempo libero, essa non pregiudica, di per sé, il diritto di tale lavoratore di beneficiare effettivamente delle sue ferie annuali retribuite. Infatti, durante il periodo di ferie annuali, il lavoratore non può essere soggetto, da parte del suo datore di lavoro, ad alcun obbligo che possa impedirgli di dedicarsi, liberamente e ininterrottamente, ai propri interessi al fine di neutralizzare gli effetti del lavoro sulla sua sicurezza e salute.

Pertanto, il datore di lavoro non può essere tenuto a compensare gli svantaggi derivanti da un evento imprevedibile, quale una messa in quarantena imposta da un'autorità pubblica, che potrebbe impedire al suo dipendente di approfittare pienamente del suo diritto alle ferie annuali retribuite. Infatti, la direttiva 2003/88 non mira a far sì che qualsiasi evento idoneo ad impedire al lavoratore di godere pienamente e come desidera di un periodo di riposo o di rilassamento, giustifichi che gli siano concesse ferie supplementari, affinché sia garantita la finalità delle ferie annuali.

342 Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 2003, L 299, pag. 9).

XV. Tutela dei consumatori [343]

1. Clausole abusive

Sentenza del 12 gennaio 2023, D.V. (Compenso dell'avvocato – Principio della tariffa oraria) (C-395/21, EU:C:2023:14)

«Rinvio pregiudiziale – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Direttiva 93/13/CEE – Contratto di prestazione di servizi legali stipulato tra un avvocato e un consumatore – Articolo 4, paragrafo 2 – Valutazione del carattere abusivo delle clausole contrattuali – Esclusione delle clausole relative all'oggetto principale del contratto – Clausola che prevede il pagamento di onorari di avvocato secondo il principio della tariffa oraria – Articolo 6, paragrafo 1 – Poteri del giudice nazionale in presenza di una clausola qualificata come "abusiva"»

M.A., in qualità di consumatore, ha stipulato cinque contratti di prestazione di servizi legali con D.V., avvocato. Ciascuno di tali contratti prevedeva che gli onorari dell'avvocato dovessero essere calcolati sulla base di una tariffa oraria, fissata in EUR 100 per le consulenze o le prestazioni di servizi legali fornite a M.A.

Non avendo ricevuto la totalità degli onorari reclamati, D.V. ha adito il giudice di primo grado chiedendo la condanna di M.A. al pagamento degli onorari dovuti a titolo di prestazioni legali effettuate. Il giudice di primo grado ha parzialmente accolto la domanda di D.V, dichiarando tuttavia il carattere abusivo della clausola contrattuale relativa al prezzo dei servizi forniti, e ha ridotto della metà gli onorari reclamati. A seguito della conferma di tale sentenza da parte del giudice d'appello, D.V. ha proposto ricorso per cassazione dinanzi al Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte suprema di Lituania).

Adita in via pregiudiziale da quest'ultimo giudice, la Corte si pronuncia sull'interpretazione della direttiva 93/13 [344]. Nella sua sentenza, la Corte esamina in particolare l'obbligo di trasparenza delle clausole vertenti sull'oggetto principale dei contratti di prestazione di servizi legali e gli effetti dell'accertamento del carattere abusivo di una clausola che fissa il prezzo di detti servizi.

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte constata che la clausola di un contratto di prestazione di servizi legali stipulato tra un avvocato e un consumatore che fissi il prezzo dei servizi forniti secondo il principio della tariffa oraria rientra nell'«oggetto principale del contratto» in forza della direttiva 93/13 [345].

---

343 Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza dell'8 giugno 2023, ***UFC – Que choisir e CLCV*** (C-407/21, EU:C:2023:449), illustrata alla voce X.5 «Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"»; sentenza del 30 marzo 2023, ***Green Network (Ordine di restituzione di somme addebitate)*** (C-5/22, EU:C:2023:273), illustrata alla voce XVI «Energia».

344 Articolo 3, paragrafo 1, articolo 4, paragrafo 2, articolo 6, paragrafo 1, e articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU 1993, L 95, pag. 29).

345 Ai sensi del suo articolo 4, paragrafo 2.

Esaminando, poi, se tale clausola, che non contiene altre informazioni oltre alla tariffa oraria praticata, soddisfi l'obbligo di formulazione chiara e comprensibile [346], la Corte rileva che, tenuto conto della natura dei servizi oggetto di un contratto di prestazione di servizi legali, è spesso difficile, se non impossibile, per il professionista prevedere, sin dalla conclusione del contratto, il numero esatto di ore necessarie per garantire l'esecuzione di tale contratto e, dunque, il costo totale effettivo dei suoi servizi. Tuttavia, sebbene non si possa esigere che il professionista informi il consumatore riguardo alle conseguenze finanziarie finali del suo impegno, che dipendono da eventi futuri, imprevedibili e indipendenti dalla volontà di detto professionista, quest'ultimo è tenuto a comunicare al consumatore, prima della conclusione del contratto, le informazioni che gli consentano di prendere la sua decisione con prudenza e con piena cognizione della possibilità che siffatti eventi si verifichino e delle conseguenze che essi potrebbero comportare per quanto riguarda la durata della prestazione di servizi legali.

Le informazioni in parola, che possono variare in funzione, da un lato, dell'oggetto e della natura delle prestazioni previste e, dall'altro, delle regole professionali e deontologiche applicabili, devono contenere indicazioni che consentano al consumatore di valutare il costo totale approssimativo dei servizi di cui trattasi. Una stima del numero prevedibile o minimo di ore di lavoro necessarie, oppure un impegno a inviare, ad intervalli ragionevoli, fatture o relazioni periodiche che indichino il numero di ore di lavoro svolte potrebbero costituire indicazioni del genere. La Corte precisa che spetta al giudice nazionale valutare, tenendo conto di tali considerazioni e di tutte le pertinenti circostanze della conclusione del contratto di cui trattasi, se il professionista abbia comunicato al consumatore le informazioni precontrattuali adeguate.

La Corte conclude dunque che la clausola che fissi il prezzo secondo il principio della tariffa oraria senza che siano comunicate al consumatore, prima della conclusione del contratto, informazioni che gli consentano di prendere la sua decisione con prudenza e piena cognizione delle conseguenze economiche derivanti dalla conclusione di tale contratto non soddisfa l'obbligo di formulazione chiara e comprensibile.

Successivamente, la Corte ricorda che l'esame del carattere abusivo di una clausola di un contratto stipulato con un consumatore si fonda, in linea di principio, su una valutazione complessiva che non tiene conto unicamente dell'eventuale mancanza di trasparenza di tale clausola. Tuttavia, gli Stati membri possono garantire un livello di protezione più elevato per i consumatori [347].

Di conseguenza, la Corte constata che la clausola di un contratto di prestazione di servizi legali che fissi, secondo il principio della tariffa oraria, il prezzo di tali servizi e che rientri, pertanto, nell'oggetto principale di detto contratto, non deve essere considerata abusiva [348] per il solo fatto che essa non soddisfa l'obbligo di trasparenza, a meno che lo Stato membro il cui diritto nazionale si applica al contratto di cui trattasi abbia espressamente previsto, come nel caso di specie, che la qualificazione come «clausola abusiva» discenda da questo solo fatto.

Infine, per quanto concerne le conseguenze dell'accertamento del carattere abusivo di una clausola relativa al prezzo, la Corte sottolinea che il giudice nazionale ha l'obbligo di disapplicare tale clausola, tranne nel caso in cui il consumatore vi si opponga.

---

346 Obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 93/13.

347 Conformemente all'articolo 8 della direttiva 93/13.

348 In forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 93/13.

La Corte precisa che, qualora, in applicazione delle pertinenti disposizioni di diritto interno, un contratto di prestazione di servizi legali non possa sussistere dopo la soppressione della clausola abusiva relativa al prezzo, e tali servizi siano già stati forniti, la direttiva 93/13 [349] non osta all'invalidazione di detto contratto né a che il giudice nazionale ripristini la situazione in cui il consumatore si sarebbe trovato in assenza di tale clausola, anche quando ciò comporti che il professionista non percepisca alcun compenso per i suoi servizi.

Per quanto concerne le conseguenze che la dichiarazione di nullità dei contratti di cui trattasi nel procedimento principale potrebbe comportare per il consumatore, la Corte ricorda la sua giurisprudenza secondo la quale, nel caso di un contratto di mutuo, la dichiarazione di nullità di un siffatto contratto nella sua interezza renderebbe in linea di principio immediatamente esigibile l'importo residuo dovuto a titolo del mutuo in proporzioni che potrebbero eccedere le capacità finanziarie del consumatore e potrebbe comportare conseguenze particolarmente dannose per quest'ultimo [350]. Tuttavia, il carattere particolarmente dannoso della dichiarazione di nullità di un contratto non si riduce unicamente alle conseguenze di natura puramente pecuniaria.

Infatti, non è escluso che la dichiarazione di nullità di un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi legali che siano già stati forniti possa porre il consumatore in una situazione di incertezza giuridica, in particolare nell'ipotesi in cui il diritto nazionale consenta al professionista di reclamare un compenso per tali servizi su un fondamento diverso da quello del contratto dichiarato nullo. Inoltre, l'invalidità del contratto potrebbe eventualmente incidere sulla validità e sull'efficacia degli atti compiuti in forza del contratto medesimo.

In tali circostanze, la Corte dichiara che, nell'ipotesi in cui l'invalidazione del contratto nella sua interezza esponga il consumatore a conseguenze particolarmente dannose, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la direttiva 93/13 [351] non osta a che il giudice nazionale sani la nullità della clausola abusiva sostituendola con una disposizione di diritto nazionale di natura suppletiva o applicabile in caso di accordo tra le parti di detto contratto. Per contro, tale direttiva osta a che il giudice nazionale sostituisca la clausola abusiva dichiarata nulla con una stima giudiziaria del livello del compenso dovuto per detti servizi.

Sentenza del 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845)

«Rinvio pregiudiziale – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Contratto di credito al consumo – Direttiva 93/13/CEE – Articolo 1, paragrafo 2 – Clausola che riproduce una disposizione legislativa imperativa – Articolo 3, paragrafo 1, articolo 4, paragrafo 1, articolo 6, paragrafo 1, e articolo 7, paragrafo 1 – Clausola di scadenza anticipata del termine – Sindacato giurisdizionale – Proporzionalità rispetto agli inadempimenti contrattuali del consumatore – Articoli 7 e 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Contratto garantito attraverso costituzione di ipoteca su un bene immobile – Vendita stragiudiziale dell'abitazione del consumatore»

---

349 Articolo 6, paragrafo 1, e articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13.

350 V., in tal senso, sentenza del 3 marzo 2020, ***Gómez del Moral Guasch*** (C-125/18, EU:C:2020:138, punto 63 e giurisprudenza citata).

351 Articolo 6, paragrafo 1, e articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13.

SP e CI, ricorrenti nel procedimento principale, hanno stipulato un credito al consumo rimborsabile su un periodo di 20 anni e garantito da un'ipoteca costituita sulla casa familiare nella quale avevano il loro domicilio.

Meno di un anno dopo la conclusione di tale contratto, poiché i ricorrenti nel procedimento principale erano inadempienti, il creditore ha chiesto il rimborso della totalità delle somme dovute a titolo del contratto di credito, sulla base di una clausola di scadenza anticipata contenuta in tale contratto. Egli ha poi proceduto all'esecuzione della propria garanzia mediante la vendita all'asta stragiudiziale dell'immobile dato in garanzia.

Investito dai ricorrenti di una domanda di sospensione di tale vendita, l'Okresný súd Prešov (Tribunale circoscrizionale di Prešov, Slovacchia) ha respinto la loro domanda con una prima sentenza, successivamente confermata, su rinvio, nonostante il suo annullamento da parte del Krajský súd v Prešove (Corte regionale di Prešov, Slovacchia). I ricorrenti hanno interposto appello avverso tale seconda sentenza dinanzi alla Corte regionale di Prešov, giudice del rinvio. Secondo quest'ultimo, la normativa nazionale che autorizza l'esecuzione stragiudiziale di una garanzia immobiliare mediante una vendita all'asta del bene costituente l'abitazione dei consumatori può essere contraria alla direttiva 93/13, nonché al principio di proporzionalità.

Nella sua sentenza, la Corte esamina l'interpretazione della direttiva 93/13 [352] e, più in particolare, la portata del controllo giurisdizionale del carattere abusivo di una clausola di scadenza anticipata contenuta in un contratto di credito al consumo, qualora tale clausola consenta la vendita stragiudiziale dell'abitazione familiare del consumatore.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte rileva che la clausola di scadenza anticipata che consente al creditore di chiedere il rimborso anticipato dell'intero saldo residuo dovuto in caso di inadempimento da parte del debitore dei suoi obblighi contrattuali rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 93/13. Essa sottolinea che, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, questa clausola non va qualificata come «clausola che riproduce disposizioni legislative o regolamentari imperative» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13. Infatti, sebbene tale medesima clausola riprenda talune disposizioni nazionali [353], queste ultime non sono imperative e non soddisfano quindi la seconda condizione richiesta da tale articolo 1, paragrafo 2, per applicare l'esclusione ivi prevista.

In secondo luogo, dopo aver ricordato le norme generali che disciplinano il controllo giurisdizionale del carattere abusivo delle clausole contrattuali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 93/13, la Corte ricorda i criteri alla luce dei quali il giudice nazionale potrà scoprire il carattere eventualmente abusivo di una clausola di un contratto di mutuo ipotecario di lunga durata che determina le condizioni alle quali il creditore è autorizzato ad esigerne il rimborso anticipato, come la clausola di scadenza anticipata.

Pertanto, è importante, nell'ambito di tale valutazione, stabilire, in primo luogo, se la facoltà lasciata al professionista di dichiarare esigibile il mutuo nella sua interezza dipenda dall'inadempimento da parte del consumatore di un obbligo che presenti un carattere essenziale nel contesto del rapporto

---

352 V., segnatamente, articolo 3, paragrafo 1, articolo 4, paragrafo 2, articolo 6, paragrafo 1, e articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU 1993, L 95, pag. 29).

353 Nel caso di specie, l'articolo 53, paragrafo 9, e l'articolo 565 del codice civile slovacco.

contrattuale in oggetto, e, in secondo luogo, se tale facoltà sia prevista per le ipotesi in cui siffatto inadempimento rivesta un carattere sufficientemente grave in considerazione della durata e dell'importo del mutuo. È altresì importante sapere, in terzo luogo, se la facoltà del professionista deroghi alle norme di diritto comune applicabili in materia in assenza di disposizioni contrattuali specifiche e, in quarto luogo, se il diritto nazionale conferisca mezzi adeguati ed efficaci che consentano al consumatore soggetto all'applicazione di una siffatta clausola di ovviare agli effetti dell'esigibilità del mutuo.

Pertanto, quando valuta il carattere abusivo di una clausola di scadenza anticipata, il giudice nazionale deve esaminare, in particolare, il carattere proporzionato della facoltà lasciata al creditore di esigere in forza di tale clausola la totalità delle somme dovute secondo il contratto. Detto giudice deve quindi prendere in considerazione, in particolare, la misura in cui il consumatore viene meno ai suoi obblighi contrattuali, come l'importo delle rate che non sono state onorate rispetto all'importo totale del credito e alla durata del contratto.

Tuttavia, i criteri sopra enunciati non sono né cumulativi, né alternativi, né esaustivi. Così, da un lato, in sede di controllo giurisdizionale della proporzionalità della clausola di scadenza anticipata, possono aggiungersi criteri supplementari, quali l'eventuale squilibrio contrattuale creato dalla clausola di scadenza anticipata e la circostanza che la sua applicazione possa, se del caso, comportare il recupero da parte del creditore delle somme dovute in base al contratto mediante la vendita dell'abitazione familiare del consumatore al di fuori di qualsiasi procedimento giudiziario. Dall'altro lato, nel valutare i mezzi che consentono al consumatore di rimediare agli effetti dell'esigibilità del mutuo, il giudice nazionale deve tener conto, in particolare alla luce del diritto fondamentale all'abitazione [354], delle conseguenze derivanti dall'espulsione del consumatore e della sua famiglia dall'abitazione che costituisce la loro residenza principale. Dunque, in applicazione di tali criteri e tenendo conto di tutte le circostanze in cui il contratto è stato stipulato, il giudice nazionale potrebbe concludere per l'esistenza del carattere abusivo della clausola di scadenza anticipata qualora constati che il professionista può, in forza di tale clausola, esercitare il suo diritto di chiedere il rimborso anticipato del saldo restante dovuto a titolo del mutuo senza tener conto dell'importanza dell'inadempimento del consumatore rispetto all'importo concesso e alla durata del credito.

In tali circostanze, la Corte dichiara che la direttiva 93/13, letta alla luce della Carta [355], osta a una normativa nazionale in forza della quale il controllo giurisdizionale del carattere abusivo di una clausola di scadenza anticipata contenuta in un contratto di credito al consumo non tiene conto del carattere proporzionato della facoltà lasciata al professionista di esercitare il diritto che gli deriva da tale clausola, alla luce di criteri determinati. Tra questi ultimi figurano criteri connessi, in particolare, all'entità dell'inadempimento del consumatore ai suoi obblighi contrattuali, quali l'importo delle rate che non sono state onorate rispetto all'importo totale del credito e alla durata del contratto, nonché alla possibilità che l'applicazione di tale clausola comporti che il professionista possa procedere al recupero delle somme dovute in forza di detta clausola mediante la vendita, al di fuori di qualsiasi procedimento giudiziario, dell'abitazione familiare del consumatore.

---

354 Articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

355 Articoli 7 e 38 della Carta.

2. Diritto di recesso dai contratti a distanza

Sentenza del 21 dicembre 2023 (Grande Sezione), BMW Bank e a. (C-38/21, C-47/21 e C-232/21, EU:C:2023:1014)

«Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori - Contratto di leasing relativo ad un autoveicolo senza obbligo di acquisto – Direttiva 2008/48/CE – Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) – Nozione di contratto di leasing senza obbligo di acquisto dell'oggetto del contratto – Direttiva 2002/65/CE – Articolo 1, paragrafo 1, e articolo 2, lettera b) – Nozione di contratto di servizi finanziari – Direttiva 2011/83/UE – Articolo 2, punto 6, e articolo 3, paragrafo 1 – Nozione di contratto di servizi - Articolo 2, punto 7 – Nozione di contratto a distanza – Articolo 2, punto 8 - Nozione di contratto negoziato fuori dei locali commerciali - Articolo 16, lettera l) – Eccezione al diritto di recesso per una prestazione di servizi di noleggio di autovetture – Contratto di credito per l'acquisto di un autoveicolo – Direttiva 2008/48 – Articolo 10, paragrafo 2 – Requisiti relativi alle informazioni che devono figurare nel contratto – Presunzione di adempimento dell'obbligo di fornire informazioni in caso di utilizzo di un modello informativo previsto dalla normativa – Assenza di effetto orizzontale diretto di una direttiva – Articolo 14, paragrafo 1 – Diritto di recesso – Inizio del periodo di recesso nel caso di informazioni incomplete o inesatte – Carattere abusivo dell'esercizio del diritto di recesso – Decadenza dal diritto di recesso – Obbligo di restituzione preventiva del veicolo in caso di esercizio del diritto di recesso in relazione ad un contratto di credito collegato»

Le tre cause riunite rientrano nell'ambito di diverse controversie tra consumatori e istituti finanziari collegati a concessionari di automobili, in merito alla validità dell'esercizio del loro diritto di recesso riguardante, rispettivamente, un contratto di leasing relativo a un autoveicolo senza obbligo di acquisto (causa C-38/21) e diversi contratti di credito destinati a finanziare l'acquisto di autoveicoli usati (cause C-47/21 e C-232/21).

Nella causa C-38/21, VK si è recato nei locali di un concessionario della marca automobilistica BMW, dove un suo dipendente, intervenendo in qualità di intermediario del credito per la BMW Bank GmbH, gli ha proposto un autoveicolo in leasing e ha presentato i diversi elementi di tale tipo di contratto, quali la durata e le rate mensili. Nel novembre 2018 VK, mediante un mezzo di comunicazione a distanza, ha concluso un contratto di leasing con la BMW Bank riguardante un autoveicolo destinato ad un uso privato. In forza di tale contratto, concluso per 24 mesi e basato sulla concessione da parte della BMW Bank di un prestito, VK non era tenuta ad acquistare il veicolo al termine del periodo contrattuale. Il 25 giugno 2019 VK ha dichiarato di voler recedere dal contratto di leasing. VK riteneva infatti che il periodo di recesso di quattordici giorni previsto dal diritto nazionale non avesse ancora iniziato a decorrere, a causa dell'insufficienza e dell'illeggibilità delle informazioni che dovevano essergli fornite in forza di detto diritto.

Nelle cause C-47/21 e C-232/21 diversi consumatori hanno concluso contratti di mutuo destinati all'acquisto di veicoli da turismo usati per uso privato. In occasione della preparazione e della stipula di tali contratti, i concessionari di automobili presso i quali sono stati acquistati i veicoli hanno agito in qualità di intermediari della C. Bank AG (causa C-47/21) nonché della Volkswagen Bank GmbH e della Audi Bank (causa C-232/21). Successivamente, tali consumatori hanno receduto dai contratti di mutuo conclusi, chiedendo essenzialmente il rimborso delle rate mensili versate fino alla data di recesso. A loro avviso, il periodo di recesso di quattordici giorni previsto dal diritto nazionale non era ancora iniziato, dato che le informazioni relative al diritto di recesso nonché le altre informazioni obbligatorie non erano state loro debitamente trasmesse.

Nella sua sentenza, pronunciata dalla Grande Sezione, la Corte precisa, nel contesto di un contratto di leasing di un autoveicolo senza obbligo di acquisto per il consumatore, l'ambito di applicazione delle direttive 2002/65 [356], 2008/48 [357] e 2011/83 [358] in materia di tutela dei consumatori nonché la portata delle nozioni di «contratto di servizi», «contratto a distanza» e «contratto negoziato fuori dei locali commerciali», ai sensi di quest'ultima direttiva. Inoltre, essa si pronuncia, nel contesto di contratti di credito, su vari aspetti dell'obbligo incombente ai creditori, in forza della direttiva 2008/48, di fornire ai consumatori informazioni vertenti, in particolare, sul diritto di recesso nonché sulle conseguenze della comunicazione di informazioni errate o incomplete in merito all'esercizio di tale diritto. Peraltro, la Corte tratta, sempre in tale contesto e in forza della medesima direttiva, la questione dell'esercizio abusivo da parte del consumatore del diritto di recesso e quella della decadenza da questo stesso diritto.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina la natura di un contratto di leasing relativo ad un autoveicolo senza obbligo di acquisto per il consumatore, alla luce delle direttive 2002/65, 2008/48 e 2011/83.

Per quanto riguarda, sotto un primo profilo, la direttiva 2011/83, la Corte dichiara che un contratto di leasing relativo a un autoveicolo, caratterizzato dal fatto che né tale contratto né un contratto separato prevedono che il consumatore sia tenuto ad acquistare il veicolo alla scadenza del contratto, rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva in quanto «contratto di servizi», ai sensi dell'articolo 2, punto 6, della stessa [359]. Infatti, tale nozione è definita in senso ampio e deve essere intesa nel senso che include tutti i contratti che non rientrano nella nozione di «contratto di vendita», prevista dalla medesima direttiva [360]. Nel caso di specie, un contratto di leasing con il quale un professionista si impegna a mettere un veicolo a disposizione di un consumatore in cambio di pagamenti rateali senza obbligo di acquisto di tale veicolo alla fine del periodo di leasing non rientra in quest'ultima nozione, dato che non prevede il trasferimento della proprietà del veicolo al consumatore. Un siffatto contratto di leasing non rientra neppure nell'elenco dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/83 [361].

Sotto un secondo profilo, la Corte ritiene che un siffatto contratto non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/48. Infatti, sebbene un siffatto contratto rientri nella nozione di

---

356 Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica le direttive 90/619/CEE del Consiglio, 97/7/CE e 98/27/CE (GU 2002, L 271, pag. 16).

357 Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE (GU 2008, L 133, pag. 66).

358 Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Testo che presenta interesse per il SEE (GU 2011, L 304, pag. 64).

359 Ai sensi dell'articolo 2, punto 6, della direttiva 2011/83, la nozione di «contratto di servizi» corrisponde a «qualsiasi contratto diverso da un contratto di vendita in base al quale il professionista fornisce o si impegna a fornire un servizio al consumatore e il consumatore paga o si impegna a pagarne il prezzo».

360 Conformemente all'articolo 2, punto 5, della direttiva 2011/83, il «contratto di vendita» è definito come «qualsiasi contratto in base al quale il professionista trasferisce o si impegna a trasferire la proprietà di beni al consumatore e il consumatore ne paga o si impegna a pagarne il prezzo, inclusi i contratti che hanno come oggetto sia beni che servizi».

361 Come previsto all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2011/83.

«leasing» prevista da tale direttiva [362], esso è tuttavia espressamente escluso dall'ambito di applicazione della stessa in quanto non è corredato da alcun obbligo, per il consumatore, di acquistare l'oggetto del contratto al termine di quest'ultimo.

Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda la direttiva 2002/65, la Corte considera altresì che un contratto di leasing relativo a un autoveicolo, caratterizzato, in particolare, dal fatto che né tale contratto né un contratto separato prevedono che il consumatore sia obbligato ad acquistare il veicolo alla scadenza del contratto, non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva. Infatti, la Corte ricorda che, per rientrare nell'ambito di applicazione di quest'ultima, un contratto deve avere ad oggetto la prestazione di un «servizio finanziario» [363], quale un servizio relativo al credito. Orbene, se è vero che un contratto di leasing di un autoveicolo senza obbligo di acquisto contiene tanto un elemento creditizio quanto un elemento attinente alla locazione, la Corte rileva che un siffatto contratto non si distingue, essenzialmente, da un contratto di locazione di un veicolo di lunga durata. Poiché l'oggetto principale di questo tipo di contratto è quindi la locazione del veicolo, esso non può essere qualificato come contratto di servizio finanziario di natura creditizia

In secondo luogo, nel contesto dell'interpretazione della direttiva 2011/83 in relazione ad un contratto di leasing concernente un autoveicolo senza obbligo di acquisto per il consumatore, la Corte si occupa, anzitutto, delle nozioni di «contratto a distanza» [364] e di «contratto negoziato fuori dei locali commerciali» [365].

In tal senso, la Corte precisa, da un lato, che un contratto di servizi concluso tra un consumatore e un professionista, mediante un mezzo di comunicazione a distanza, non può essere qualificato come «contratto a distanza», qualora la fase di negoziazione che ha preceduto tale conclusione si sia svolta nella presenza fisica e simultanea del consumatore e di un intermediario che agisce in nome o per conto del professionista, il quale abbia fornito al consumatore tutte le informazioni previste dalla direttiva 2011/83 [366], consentendo a quest'ultimo di porgli domande sul contratto previsto o sull'offerta proposta, al fine di dissipare qualsiasi incertezza circa la portata del suo eventuale impegno contrattuale con il professionista.

Dall'altro lato, la Corte considera che un contratto di servizi concluso tra un consumatore e un professionista non può essere qualificato come «contratto negoziato fuori dei locali commerciali» qualora, nel corso della fase propedeutica alla conclusione del contratto mediante l'uso di un mezzo di comunicazione a distanza, il consumatore si sia recato nei locali commerciali di un intermediario il quale agisce in nome o per conto del professionista ai fini della negoziazione di tale contratto, ma opera in un settore di attività diverso da quest'ultimo, a condizione che siano soddisfatte due condizioni. La prima condizione implica che il consumatore, in quanto consumatore medio,

---

362 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2008/48.

363 Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2002/65, «qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento» rientra la nozione di «servizio finanziario».

364 Ai sensi dell'articolo 2, punto 7, della direttiva 2011/83, per contratto a distanza si intende «qualsiasi contratto concluso tra il professionista e il consumatore nel quadro di un regime organizzato di vendita o di prestazione di servizi a distanza senza la presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, mediante l'uso esclusivo di uno o più mezzi di comunicazione a distanza fino alla conclusione del contratto, compresa la conclusione del contratto stesso»

365 Ai sensi dell'articolo 2, punto 8, della direttiva 2011/83, rientra in tale nozione «qualsiasi contratto tra il professionista e il consumatore (...) concluso alla presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, in un luogo diverso dai locali del professionista».

366 Più in particolare, all'articolo 6 della direttiva 2011/83.

normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, potesse aspettarsi, recandosi nei locali commerciali dell'intermediario, di essere oggetto di una sollecitazione commerciale da parte di quest'ultimo ai fini della negoziazione e della conclusione di un contratto di servizi con il professionista. La seconda condizione presuppone che il consumatore abbia potuto facilmente comprendere che tale intermediario agiva in nome o per conto di detto professionista.

Successivamente, esaminando le eccezioni previste all'articolo 16 della direttiva 2011/83 in forza delle quali al consumatore non spetta il diritto di recesso in talune fattispecie, la Corte considera che un contratto di leasing relativo a un autoveicolo concluso tra un professionista e un consumatore e qualificato come contratto di servizi a distanza o negoziato fuori dei locali commerciali ai sensi di detta direttiva, rientra nell'eccezione relativa ai servizi di noleggio di autovetture corredati di una data o di un periodo di esecuzione specifici [367] qualora l'oggetto principale di tale contratto consista nel consentire al consumatore di utilizzare un veicolo per la durata specifica prevista da detto contratto, dietro pagamento regolare di somme di denaro. A tal riguardo, la Corte precisa, da un lato, che il termine «specifico» cui si riferisce tale eccezione può coprire anche contratti di noleggio di lunga durata, come il contratto di leasing di 24 mesi del procedimento principale, purché questa durata sia specificata in modo sufficientemente preciso nel contratto. Dall'altro lato, la Corte sottolinea che, nell'ambito di un contratto di leasing avente ad oggetto un veicolo specificamente acquistato su richiesta del consumatore per soddisfare le specifiche di quest'ultimo, il professionista, nel caso in cui fosse riconosciuto al consumatore un diritto di recesso, potrebbe incontrare difficoltà a riassegnare il veicolo. Infatti, in particolare a causa di tali specifiche, il professionista potrebbe non riuscire, entro un termine ragionevole successivo all'esercizio del diritto di recesso, a destinare il veicolo ad un altro uso equivalente per il periodo corrispondente alla durata del leasing originariamente prevista senza subire un danno economico rilevante.

In terzo luogo, nel contesto dell'interpretazione della direttiva 2008/48, la Corte constata, anzitutto, che i contratti di credito destinati all'acquisto di veicoli da turismo usati destinati ad uso privato, oggetto delle cause C-47/21 e C-232/21, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/48 in quanto contratti di credito [368].

La Corte precisa poi la portata dell'obbligo del professionista relativo alle informazioni da fornire nei contratti di credito rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva [369] e, in particolare, del suo obbligo di informazione in merito al diritto di recesso [370]. La Corte dichiara così che tale obbligo osta a una normativa nazionale che stabilisce una presunzione di legge secondo cui il professionista rispetta il suo obbligo di informare il consumatore del suo diritto di recesso qualora tale professionista, in un contratto, rinvii a disposizioni nazionali che a loro volta rinviano a un modello informativo previsto dalla normativa, avvalendosi al contempo di clausole contenute in tale modello non conformi alle prescrizioni della direttiva 2004/48 [371]. Se un giudice nazionale investito di una controversia

---

367 L'articolo 16, lettera l), della direttiva 2011/83 riguarda l'eccezione relativa alla «fornitura di alloggi per fini non residenziali, il trasporto di beni, i servizi di noleggio di autovetture, i servizi di catering o i servizi riguardanti le attività del tempo libero qualora il contratto preveda una data o un periodo di esecuzione specifici».

368 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2008/48.

369 Come previste all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2008/48.

370 L'articolo 10, paragrafo 2, lettera p), della direttiva 2008/48 prevede l'obbligo di indicare nei contratti di credito l'esistenza o l'assenza del diritto di recesso, il periodo durante il quale esso può essere esercitato e le altre condizioni per il suo esercizio.

371 Articolo 10, paragrafo 2, lettera p), della direttiva 2008/48.

intercorrente esclusivamente tra privati non può interpretare una tale normativa nazionale in modo conforme a detta direttiva, esso non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare tale normativa, ferma restando tuttavia la possibilità, per tale giudice, di disapplicarla sulla base del suo diritto interno e, in mancanza, ferma restando la possibilità, per la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione, di chiedere il risarcimento del danno che ne è risultato a suo carico.

Infine, la Corte si pronuncia su diversi aspetti connessi al diritto di recesso, quale previsto dalla direttiva 2008/48 [372].

In primo luogo, essa precisa il *dies a quo* del termine di recesso. A tal riguardo, qualora le informazioni fornite dal creditore al consumatore ai sensi di tale direttiva [373] si rivelino incomplete o errate, il periodo di quattordici giorni previsto dalla direttiva 2004/48 inizia a decorrere solo se il carattere incompleto o errato di tali informazioni non sia idoneo ad influire sulla capacità del consumatore di valutare la portata dei suoi diritti e obblighi ai sensi di tale direttiva né sulla sua decisione di stipulare il contratto, e a privarlo, se del caso, della possibilità di esercitare i suoi diritti, in sostanza, alle stesse condizioni che sarebbero esistite se tali informazioni fossero state fornite in modo completo ed esatto. In effetti, il fatto di fornire un'informazione incompleta o errata può essere equiparato alla mancanza di qualsiasi informazione solo alla condizione che il consumatore, per questo motivo, sia indotto in errore circa i suoi diritti ed obblighi, e che, pertanto, sia indotto a concludere un contratto che eventualmente non avrebbe stipulato se avesse disposto di tutte le informazioni complete e materialmente esatte.

In secondo luogo, la Corte analizza l'incidenza dell'esecuzione integrale di un contratto di credito sul mantenimento del diritto di recesso. Essa considera che l'esecuzione integrale di un siffatto contratto comporti l'estinzione di tale diritto. In effetti, poiché l'esecuzione di un contratto costituisce il meccanismo naturale di estinzione delle obbligazioni contrattuali, un consumatore non può più avvalersi del diritto di recesso una volta che il contratto di credito sia stato interamente eseguito dalle parti e che gli obblighi reciproci derivanti da tale contratto siano, per tale motivo, cessati.

In terzo luogo, per quanto riguarda la questione dell'esercizio da parte del consumatore del suo diritto di recesso, la Corte dichiara che il creditore non può validamente eccepire che il consumatore, a causa del comportamento di quest'ultimo tra la stipula del contratto e l'esercizio del diritto di recesso, abbia esercitato questo diritto in modo abusivo qualora, a causa di un'informazione incompleta o errata nel contratto di credito, in violazione della direttiva 2008/48, il periodo di recesso non sia iniziato per il fatto che tale carattere ha influito sulla capacità del consumatore di valutare la portata dei suoi diritti e obblighi ai sensi di tale direttiva e sulla sua decisione di stipulare il contratto.

In quarto luogo, pronunciandosi sulla decadenza dal diritto di recesso, la Corte rileva che la direttiva 2008/48 osta a che il creditore, qualora il consumatore eserciti il suo diritto di recesso conformemente alle condizioni previste da tale direttiva [374], possa eccepire la decadenza da tale diritto quando almeno una delle indicazioni obbligatorie di cui a detta direttiva [375] non figurava nel contratto di credito o vi figurava in modo incompleto o errato e non è stata debitamente comunicata

---

372 Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2008/48, il consumatore dispone di un periodo di quattordici giorni di calendario per recedere dal contratto di credito senza dare alcuna motivazione.

373 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2008/48.

374 Come previste all'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2008/48.

375 Come previste all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2008/48.

successivamente e, per tale motivo, il periodo di recesso non è iniziato. Infatti, la direttiva 2008/48 non prevede alcuna limitazione temporale all'esercizio, da parte del consumatore, del suo diritto di recesso nel caso appena richiamato. Pertanto, la normativa nazionale non può imporre una siffatta limitazione.

In quinto luogo, la Corte esamina gli effetti del diritto di recesso. Essa rileva quindi che tale diritto, in combinazione con il principio di effettività, osta a una normativa nazionale la quale prevede che, qualora il consumatore receda da un contratto di credito collegato [376], egli deve restituire al creditore il bene finanziato dal credito o aver intimato a costui di recuperare tale bene senza che il creditore sia tenuto, nello stesso momento, a rimborsare le rate mensili del credito già versate dal consumatore. Infatti, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, norme procedurali nazionali che impongano al mutuatario che recede di restituire al creditore il bene finanziato dal credito o di aver intimato a costui di recuperare tale bene senza che il creditore sia tenuto ad un obbligo di rimborso simultaneo delle rate mensili del credito già versate sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di recesso.

376 Ai sensi dell'articolo 3, lettera n), della direttiva 2008/48.

XVI. Energia

Sentenza del 30 marzo 2023, Green Network (Ordine di restituzione di somme addebitate) (C-5/22, EU:C:2023:273)

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno dell'elettricità – Direttiva 2009/72/CE – Articolo 37 – Allegato I – Compiti e poteri dell'autorità di regolazione nazionale – Tutela dei consumatori – Costi di gestione amministrativa – Potere dell'autorità di regolazione nazionale di ordinare la restituzione delle somme versate dai clienti finali in applicazione di clausole contrattuali sanzionate da tale autorità»

Nel 2019, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Italia) ha inflitto alla Green Network, una società italiana di distribuzione di elettricità e gas naturale, una sanzione amministrativa pecuniaria di EUR 655 000 per aver violato degli obblighi di trasparenza tariffaria. Detta autorità ha inoltre ordinato alla società di cui sopra di restituire ai propri clienti finali un importo di EUR 13 987 495,22, fatturato a questi ultimi a titolo di costi di gestione amministrativa in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da questa stessa autorità.

Dopo aver impugnato tale decisione senza successo dinanzi ad un giudice amministrativo, la Green Network ha adito in appello il Consiglio di Stato (Italia), dinanzi al quale essa ha fatto valere che il potere dell'autorità di regolazione nazionale di ordinare la restituzione di somme fatturate ai clienti, previsto dal diritto italiano, era contrario alla direttiva 2009/72 [377].

In tale contesto, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'articolo 37, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2009/72, relativo ai poteri delle autorità di regolazione, e l'allegato I di tale direttiva, che menziona le misure che gli Stati membri devono adottare per tutelare i consumatori.

Nella sua sentenza, la Corte precisa che l'articolo 37, paragrafo 1, lettere i) ed n) [378], e paragrafo 4, lettera d) [379], della direttiva 2009/72, nonché l'allegato I di quest'ultima, non ostano a che uno Stato membro conferisca all'autorità di regolazione nazionale il potere di ordinare alle società elettriche di restituire ai loro clienti finali la somma corrispondente al corrispettivo versato da questi ultimi a titolo di «costi di gestione amministrativa» in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità. Ciò vale anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria.

---

377 Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU 2009, L 211, pag. 55).

378 Queste disposizioni riguardano, rispettivamente, i compiti delle autorità di regolazione concernenti il rispetto degli obblighi di trasparenza e la tutela dei consumatori.

379 Tale disposizione stabilisce che le autorità di regolazione hanno la competenza ad infliggere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive contro le società elettriche che non rispettano gli obblighi ad esse incombenti in virtù della direttiva 2009/72 o delle pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti dell'autorità di regolazione, o di proporre che un giudice competente infligga tali sanzioni.

Giudizio della Corte

La Corte sottolinea, anzitutto, che, ai fini del perseguimento degli obiettivi della direttiva 2009/72, quest'ultima esige dagli Stati membri che essi conferiscano alle loro autorità di regolazione nazionali ampie prerogative in materia di regolazione e di sorveglianza del mercato dell'elettricità, al fine segnatamente di garantire la tutela dei consumatori.

Essa rileva poi che l'articolo 37 della direttiva 2009/72, relativo ai compiti e ai poteri dell'autorità di regolazione, non fa menzione della competenza di esigere dalle società elettriche che esse restituiscano qualsiasi somma percepita a titolo di una clausola contrattuale considerata illegittima. Tuttavia, l'utilizzazione, all'articolo 37, paragrafo 4, della direttiva 2009/72, dell'espressione «all'autorità di regolamentazione devono essere conferiti almeno i poteri seguenti» indica che poteri diversi da quelli espressamente menzionati in tale articolo 37, paragrafo 4, possono essere attribuiti ad un'autorità siffatta al fine di permetterle di assolvere i propri compiti contemplati all'articolo 37, paragrafi 1, 3 e 6, di tale direttiva.

Inoltre, assicurare il rispetto degli obblighi di trasparenza che gravano sulle società elettriche e tutelare i consumatori rientra tra i compiti delle autorità di regolazione nazionali contemplati all'articolo 37, paragrafi 1, 3 e 6, di detta direttiva.

La Corte considera, pertanto, che uno Stato membro può conferire ad un'autorità siffatta il potere di ordinare a tali operatori la restituzione delle somme da essi percepite in violazione delle prescrizioni in materia di tutela dei consumatori, e segnatamente quelle concernenti l'obbligo di trasparenza e l'esattezza della fatturazione.

Una tale interpretazione non è rimessa in discussione dal fatto che l'articolo 36 della direttiva 2009/72 stabilisce, in sostanza, che l'autorità di regolazione nazionale adotta le misure necessarie «in stretta consultazione con altre autorità nazionali pertinenti, incluse le autorità garanti della concorrenza, se del caso, e fatte salve le rispettive competenze», o che l'articolo 37, paragrafo 1, lettera n), di tale direttiva contiene l'espressione «in collaborazione con altre autorità competenti».

Infatti, non risulta dalle disposizioni di cui sopra che, in un caso come quello di cui al procedimento principale, soltanto una di queste altre autorità nazionali possa ordinare la restituzione delle somme indebitamente riscosse dalle società elettriche presso i clienti finali. Al contrario, l'impiego dei termini «se del caso» implica che tale consultazione è necessaria unicamente qualora la misura che si intende adottare possa avere implicazioni per altre autorità competenti.

Infine, la Corte precisa che nella misura in cui la tutela dei consumatori e il rispetto degli obblighi di trasparenza rientrano tra i compiti previsti dall'articolo 37 della direttiva 2009/72, il motivo esatto per cui, al fine di assolvere uno di questi compiti, viene ordinato ad una società elettrica di rimborsare i propri clienti non è rilevante.

XVII. Accordi internazionali [380]

1. Competenza esterna dell'Unione

Sentenza del 17 gennaio 2023 (Grande Sezione), Spagna/Commissione (C-632/20 P, EU:C:2023:28)

«Impugnazione – Relazioni esterne – Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro – Comunicazioni elettroniche – Regolamento (UE) 2018/1971 – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Articolo 35, paragrafo 2 – Partecipazione dell'autorità di regolamentazione del Kosovo a tale organismo – Nozioni di "paese terzo" e di "Stato terzo" – Competenza della Commissione europea»

Tra il 2001 e il 2015, l'Unione europea ha firmato accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) con sei paesi dei Balcani occidentali, tra cui il Kosovo. In tale contesto, la Commissione europea ha auspicato azioni volte, segnatamente, ad allineare la legislazione di tali paesi alla legislazione dell'Unione e ad integrare i Balcani occidentali negli organismi di regolamentazione esistenti, come l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), istituito dal regolamento 2018/1971 [381]. Al fine di creare un rapporto più stretto fra le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) dell'Unione e dei Balcani occidentali, la Commissione ha adottato, il 18 marzo 2019, sei decisioni riguardanti la partecipazione delle ANR dei paesi dei Balcani occidentali al BEREC. Tra queste ultime figura una decisione con la quale la Commissione ha ammesso l'ANR del Kosovo a partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del BEREC nonché al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC (in prosieguo: la «decisione controversa») [382].

---

380 Alla presente voce deve essere segnalata anche la sentenza del 12 ottobre 2023, ***BA (Successioni – Politica sociale dell'edilizia popolare nell'Unione)*** (C-670/21, EU:C:2023:763). Tale sentenza è illustrata alla voce III.3 «Libera circolazione dei capitali».

381 Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120, e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009 (GU 2018, L 321, pag. 1).

382 Decisione della Commissione europea, del 18 marzo 2019, relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 26).

Il Regno di Spagna aveva proposto un ricorso di annullamento della decisione controversa fondato sulla violazione, da parte della Commissione, dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971 [383]. Esso faceva valere, in sostanza, che tale decisione violava la nozione di «paese terzo» impiegata da tale disposizione, la quale non poteva riguardare il Kosovo, atteso che quest'ultimo non è uno Stato sovrano. Tale ricorso è stato integralmente respinto dal Tribunale con sentenza del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione [384] (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

Su impugnazione proposta dal Regno di Spagna, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla la sentenza del Tribunale, nonché la decisione controversa della Commissione, in quanto il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare [385] che la competenza a stabilire gli accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR di paesi terzi al BEREC, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, spetta unilateralmente alla Commissione, conformemente all'articolo 17 TUE.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda, in primo luogo, la nozione di «paese terzo» utilizzata all'articolo 35 del regolamento 2018/1971, la Corte considera anzitutto che un'interpretazione letterale dei Trattati non consente di determinare il significato di quest'ultima. Inoltre, non tutte le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE utilizzano congiuntamente i termini «Stato terzo» e «paese terzo». Orbene, le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere interpretate e applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni vigenti in tutte le lingue dell'Unione e, in caso di divergenza tra queste diverse versioni, la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte. Infatti, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di tale disposizione. Nel caso di specie, il Tribunale, basandosi sulla premessa che le disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» consentono di concludere accordi internazionali con soggetti «diversi dagli Stati», ha considerato che la portata della nozione di «paese terzo» andava, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, al di là dei soli Stati sovrani. Tale premessa è stata tuttavia posta senza che il Tribunale tenesse conto delle differenze tra le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE, la cui formulazione non consente di concludere nel senso dell'esistenza di un diverso significato tra i termini «paese terzo» e «Stato terzo». Poiché, inoltre, i termini «paesi terzi» non figurano in tutte le versioni linguistiche del regolamento 2018/1971, dato che solo l'equivalente

---

383 In forza di tale disposizione, intitolata «Cooperazione con gli organismi dell'Unione, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali»: «1. Se necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti nel presente regolamento e dello svolgimento dei loro compiti, e fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, il BEREC e l'Ufficio BEREC possono collaborare con gli organi, gli organismi e i gruppi consultivi competenti dell'Unione, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. A tal fine, il BEREC e l'Ufficio BEREC possono, previa approvazione da parte della Commissione, stabilire accordi di lavoro. Tali accordi non creano obblighi di natura giuridica. 2. Il comitato dei regolatori, i gruppi di lavoro e il consiglio di amministrazione sono aperti alla partecipazione delle autorità di regolamentazione di paesi terzi con responsabilità primaria in materia di comunicazioni elettroniche, laddove tali paesi terzi abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso. Nell'ambito delle pertinenti disposizioni di tali accordi, sono elaborati accordi di lavoro che specificano, in particolare, la natura, la portata e le modalità di partecipazione, senza diritto di voto, delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi interessati ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, comprese le disposizioni sulla partecipazione alle iniziative intraprese dal BEREC, sui contributi finanziari e sul personale dell'Ufficio BEREC. In materia di personale, tali disposizioni rispettano in ogni caso lo statuto dei funzionari. (...) ».

384 Sentenza del 23 settembre 2020, ***Spagna/Commissione*** (T-370/19, EU:T:2020:440).

385 V. punti 77 e 82 della sentenza del Tribunale del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19, EU:T:2020:440).

dei termini «Stato terzo» è utilizzato in talune di esse, la Corte constata che il Tribunale ha viziato la sua motivazione con un errore di diritto.

Atteso che il dispositivo della sentenza impugnata può tuttavia essere fondato per altri motivi di diritto, la Corte esamina poi se il Tribunale abbia potuto correttamente concludere che la Commissione non aveva violato l'articolo 35 del regolamento 2018/1971 equiparando il Kosovo a un «paese terzo», ai sensi di tale disposizione. A tal riguardo, al fine di garantire l'effetto utile dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, un'entità territoriale situata al di fuori dell'Unione e di cui quest'ultima non ha riconosciuto la qualità di Stato indipendente deve poter essere equiparata a un «paese terzo» ai sensi di tale disposizione, senza per questo violare il diritto internazionale. Nel caso del Kosovo, la Corte internazionale di giustizia ha considerato che l'adozione, il 17 febbraio 2008, della dichiarazione di indipendenza del Kosovo non aveva violato né il diritto internazionale generale né la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, né il quadro costituzionale applicabile [386]. Per di più, come indicato nella prima nota a piè di pagina della decisione controversa, l'equiparazione di cui sopra non è tale da incidere sulle posizioni individuali degli Stati membri quanto alla questione se il Kosovo abbia la qualità di Stato indipendente affermato dalle sue autorità. La Corte considera, di conseguenza, che il Kosovo può essere equiparato a un «paese terzo», ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, senza violare il diritto internazionale.

Per quanto riguarda, peraltro, l'integrazione di «paesi terzi» nel regime di partecipazione previsto all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, la Corte ricorda che, secondo tale disposizione, la partecipazione delle ANR di tali paesi è soggetta a due condizioni cumulative, consistenti nell'esistenza di un «accordo» concluso con l'Unione, da un lato, e nella circostanza che tale accordo sia stato concluso «in tal senso», dall'altro. L'Unione ha concluso diversi accordi con il Kosovo, riconoscendogli così la capacità di concludere tali accordi. Tra questi ultimi figura l'ASA Kosovo [387], il quale prevede, all'articolo 111, che la cooperazione realizzata in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica riguardi essenzialmente i settori prioritari dell'acquis dell'Unione in tale settore e che le parti rafforzino tale cooperazione. Si deve pertanto considerare che l'ASA Kosovo è stato parimenti concluso al fine di consentire la partecipazione dell'ANR del Kosovo agli organi del BEREC, in quanto l'articolo 111 di tale accordo è dedicato all'adozione dell'acquis dell'Unione e al rafforzamento della cooperazione tra le parti nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. La Corte rileva infine che, conformemente all'obiettivo di cooperazione perseguito, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 apre taluni organi del BEREC alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi principalmente competenti nel settore delle comunicazioni elettroniche. Alla luce di tali elementi, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel concludere che la Commissione non aveva violato, nella decisione controversa, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, considerando che il Kosovo era equiparabile a un «paese terzo», ai sensi di tale disposizione.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'interpretazione, da parte del Tribunale, delle conseguenze dell'assenza di posizione dell'Unione sullo status del Kosovo alla luce del diritto internazionale, la Corte ritiene che la decisione controversa non violi l'ASA Kosovo e il regolamento 2018/1971 per il solo fatto che essa instaura una cooperazione con l'ANR del Kosovo attuando tali atti e che essa non comporti un riconoscimento del Kosovo in quanto Stato terzo. Di conseguenza, l'adozione della

---

386 Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010, Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza relativa al Kosovo (CIJ Recueil 2010, pag. 403).

387 Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro (GU 2016, L 71, pag. 3, in prosieguo: l'«ASA Kosovo»).

decisione controversa da parte della Commissione non può essere interpretata nel senso che essa comporta il riconoscimento implicito, da parte dell'Unione, dello status del Kosovo quale Stato indipendente.

Per quanto riguarda, in terzo luogo, il motivo vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe erroneamente considerato che la cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo corrispondeva alla partecipazione prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, la Corte lo giudica infondato, atteso, in particolare, che tale disposizione dell'ASA Kosovo costituisce effettivamente un accordo «in tal senso», conformemente al regolamento 2018/1971. Infatti, l'articolo 35, paragrafo 1, di tale regolamento prevede diversi livelli e forme di cooperazione più o meno strette, in particolare mediante accordi di lavoro con le ANR dei paesi terzi. Per contro, la partecipazione dell'ANR del Kosovo alle istanze del BEREC non può essere equiparata a un'integrazione di tale ANR in tale organismo dell'Unione. Peraltro, la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC non consente al Kosovo di contribuire all'elaborazione della normativa settoriale dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche.

La Corte accoglie tuttavia, in quarto luogo, l'impugnazione del Regno di Spagna nella parte in cui quest'ultima riguarda, in sostanza, l'incompetenza della Commissione. Essa constata anzitutto che la decisione controversa non poteva essere adottata sulla base dell'articolo 17 TUE a titolo delle funzioni esecutive o di rappresentanza esterna della Commissione, essendo quest'ultima chiamata unicamente, nell'ambito dell'adozione degli accordi di lavoro in questione, a esercitare un potere di controllo. In particolare, dall'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 risulta che gli accordi di lavoro non hanno per oggetto la rappresentanza esterna dell'Unione in quanto tale, bensì di precisare, segnatamente, la natura, la portata e le condizioni della partecipazione ai lavori di organismi dell'Unione delle ANR dei paesi terzi che hanno concluso accordi con l'Unione in tal senso. Inoltre, il fatto che l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 non menzioni, come nel suo paragrafo 1, che il BEREC e l'Ufficio BEREC stabiliscono accordi di lavoro "previa approvazione da parte della Commissione" non significa che spetti alla Commissione la competenza a stabilire tali accordi con le ANR dei paesi terzi. Tale constatazione non è rimessa in discussione dalla circostanza che la partecipazione ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, prevista da tale disposizione, costituisce una forma più stretta di cooperazione con le ANR dei paesi terzi rispetto a quella stabilita ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, del medesimo regolamento. Infine, il fatto che la Commissione possa decidere unilateralmente di taluni accordi di lavoro per la partecipazione ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, senza il loro accordo, non è conciliabile con l'indipendenza del BEREC ed eccederebbe la funzione di controllo assegnata alla Commissione dal regolamento. Pertanto, dichiarando che la competenza a stabilire accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi, in particolare dell'ANR del Kosovo, spettava alla Commissione, il Tribunale ha violato la ripartizione delle competenze tra, da un lato, la Commissione e, dall'altro, il BEREC e l'Ufficio BEREC, nonché le norme che garantiscono l'indipendenza del BEREC previste dal regolamento. Siffatti accordi dovrebbero essere conclusi tra il BEREC e l'Ufficio BEREC, da un lato, e le autorità competenti di tali paesi terzi, dall'altro, ed essere autorizzati congiuntamente, come risulta dal regolamento 2018/1971 [388], dal comitato dei regolatori e dal direttore dell'Ufficio BEREC. Pur precisando che tale competenza non spetta al Consiglio, la Corte conclude che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando [389] che la Commissione disponeva di una competenza unilaterale a stabilire detti accordi.

---

388 Articolo 9, lettera i), e articolo 20, paragrafo 6, lettera m), del regolamento 2018/1971.

389 Sentenza del 23 settembre 2020, ***Spagna/Commissione*** (T-370/19, EU:T:2020:440), punti 77 e 82.

Se, da un lato, essa annulla, di conseguenza, la sentenza impugnata e la decisione controversa, la Corte mantiene tuttavia, alla luce della necessità degli accordi in questione, gli effetti della decisione annullata fino a quando quest'ultima non venga sostituita da un nuovo atto.

2. Interpretazione di un accordo internazionale

Sentenza del 9 febbraio 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e a. (Revoca del diritto di soggiorno di un lavoratore turco) (C-402/21, EU:C:2023:77)

«Rinvio pregiudiziale – Accordo di associazione CEE-Turchia – Decisione n. 1/80 – Articoli 6 e 7 – Cittadini turchi già integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante e beneficiari di un corrispondente diritto di soggiorno – Decisioni delle autorità nazionali che revocano il diritto di soggiorno di cittadini turchi che soggiornano legalmente nello Stato membro di cui trattasi da più di 20 anni, in quanto rappresentano una minaccia attuale, reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società – Articolo 13 – Clausola di standstill – Articolo 14 – Giustificazione – Motivi di ordine pubblico»

Nei Paesi Bassi, il permesso di soggiorno a tempo indeterminato di un cittadino straniero può essere revocato, tra l'altro, qualora quest'ultimo sia stato condannato per reati punibili con una pena detentiva di almeno tre anni e la durata complessiva delle pene inflitte raggiunga una determinata soglia. Fino al 2012, una revoca era tuttavia vietata se il cittadino soggiornava legalmente in tale paese da almeno 20 anni. A seguito di una modifica legislativa intervenuta nel luglio 2012, motivata dall'evoluzione della percezione della tutela dell'ordine pubblico nella società dei Paesi Bassi, tale divieto è stato abrogato [390].

In applicazione di tale nuova normativa, a S, E e C, tre cittadini turchi che soggiornavano legalmente nei Paesi Bassi da oltre 20 anni, sono stati revocati i rispettivi permessi di soggiorno a tempo indeterminato con decisioni dello Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi). La revoca è stata motivata dal fatto che, nel corso dei loro soggiorni, essi erano stati oggetto di diverse condanne penali, che la gravità dei reati e la durata complessiva delle pene detentive raggiungevano la soglia richiesta, e che tale comportamento costituiva una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società.

I ricorsi proposti rispettivamente da S, E e C avverso tali decisioni dinanzi al rechtbank Den Haag (Tribunale di primo grado dell'Aia, Paesi Bassi) hanno condotto a risultati divergenti per quanto riguarda l'applicabilità, nel caso di specie, dell'articolo 13 della decisione n. 1/80 del consiglio di associazione [391], applicabile dal 1º dicembre 1980. Tale articolo prevede una clausola di standstill, la quale proibisce agli Stati membri di introdurre nuove restrizioni sulle condizioni d'accesso all'occupazione dei lavoratori e dei loro familiari che si trovino sui loro rispettivi territori in situazione regolare quanto al soggiorno e all'occupazione. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 14 della decisione n. 1/80, l'applicazione delle disposizioni di quest'ultima relative all'occupazione e alla libera

390 Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (decreto che modifica il decreto sugli stranieri al fine di rafforzare la scala progressiva [delle sanzioni]), del 26 marzo 2012 (Stb. 2012, n. 158).

391 Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia.

circolazione dei lavoratori può essere oggetto di limitazioni giustificate, in particolare, da motivi di ordine pubblico.

Adito in appello nell'ambito di tali ricorsi, il Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ha deciso di interrogare la Corte in merito alla portata e all'articolazione degli articoli 13 e 14 della decisione n. 1/80.

Nella sua sentenza, la Corte conferma che l'articolo 13 della decisione n. 1/80 si applica a cittadini turchi che sono già titolari di diritti in materia di occupazione e di libera circolazione in forza di tale decisione. Essa precisa, inoltre, a quali condizioni una nuova restrizione di tali diritti, nei confronti della quale cittadini turchi possono far valere detto articolo 13, può essere giustificata da esigenze di ordine pubblico ai sensi dell'articolo 14 della decisione n. 1/80.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina la portata della clausola di standstill prevista all'articolo 13 della decisione n. 1/80. Essa ricorda la propria giurisprudenza secondo la quale tale clausola ha effetto diretto e deve essere interpretata estensivamente, alla luce dell'obiettivo della decisione n. 1/80, che consiste nell'istituire la libera circolazione dei lavoratori. Infatti, tanto una nuova restrizione che inasprisce le condizioni di accesso alla prima attività professionale di un lavoratore turco o dei suoi familiari quanto una che, una volta che tale lavoratore o i suoi familiari beneficiano di diritti in materia di impiego in forza dell'articolo 6 o dell'articolo 7 della decisione n. 1/80 [392], limita il suo accesso a un'attività subordinata garantita da tali diritti, contravvengono all'obiettivo di detta decisione.

Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che provvedimenti di uno Stato membro diretti a definire i criteri di regolarità della situazione dei cittadini turchi, adottando o modificando, in particolare, le condizioni di soggiorno di tali cittadini nel suo territorio, possono costituire nuove restrizioni ai sensi dell'articolo 13 della decisione n. 1/80.

Pertanto, una normativa nazionale che consente la revoca dei diritti di soggiorno di cui gli interessati sono titolari in forza degli articoli 6 e 7 della decisione n. 1/80 limita il loro diritto alla libera circolazione rispetto al diritto alla libera circolazione di cui beneficiavano al momento dell'entrata in vigore di tale decisione e costituisce, di conseguenza, una nuova restrizione ai sensi dell'articolo 13 di detta decisione. Tale disposizione può quindi essere fatta valere dai cittadini turchi interessati.

In secondo luogo, la Corte esamina l'articolazione che sussiste tra l'articolo 13 e l'articolo 14 della decisione n. 1/80. Essa sottolinea che l'eccezione, prevista all'articolo 14, al divieto di adottare «nuove restrizioni» per esigenze di ordine pubblico costituisce una deroga alla libera circolazione dei lavoratori e deve quindi essere intesa restrittivamente. Peraltro, le misure nazionali che rientrano in tali esigenze devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dell'ordine pubblico perseguito e non eccedere quanto necessario per conseguire tale obiettivo.

Inoltre, per quanto riguarda i cittadini turchi che risiedono, al pari di S, E e C, da più di 10 anni nello Stato membro ospitante, la Corte fa riferimento, ai fini dell'applicazione di detto articolo 14, all'articolo 12 della direttiva 2003/109 [393] in materia di protezione dei soggiornanti di lungo periodo.

---

392 Gli articoli 6 e 7 della decisione n. 1/80 prevedono diritti in materia di impiego dei lavoratori turchi e, rispettivamente, dei loro familiari che sono stati autorizzati a raggiungerli.

393 Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44).

Infatti, i provvedimenti giustificati da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza nei confronti di tali residenti presuppongono che le autorità nazionali valutino caso per caso, rispettando il principio di proporzionalità e i diritti fondamentali dell'interessato, se il comportamento individuale di quest'ultimo rappresenti un pericolo attuale, reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società.

Alla luce di tali elementi, la Corte considera che la misura legislativa di cui trattasi rientra nel margine discrezionale delle autorità dei Paesi Bassi menzionato all'articolo 14 della decisione n. 1/80. Tuttavia, il riferimento all'evoluzione delle concezioni sociali e la giustificazione fondata sull'ordine pubblico non sono di per sé sufficienti a legittimare tale misura. Spetta ancora al giudice del rinvio valutare, tenendo conto dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80, se la misura nazionale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, se non ecceda quanto necessario per conseguirlo e se preveda una valutazione preliminare e individuale della situazione attuale del lavoratore turco interessato.

Capitolo 2 – Il Tribunale

I. Contenzioso dell'Unione

1. Legittimazione ad agire

Ordinanza del 6 settembre 2023, CEPD/Parlamento e Consiglio (T-578/22, EU:T:2023:522)

«Ricorso di annullamento – Diritto istituzionale – Trattamento dei dati personali da parte di Europol – Regolamento (UE) 2016/794 – Prerogative istituzionali del GEPD – Legittimazione ad agire – Ricorso in parte irricevibile e in parte manifestamente irricevibile»

A seguito di un'indagine di propria iniziativa, il 3 gennaio 2022 il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) ha adottato una decisione nei confronti dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) [394]. Con detta decisione il GEPD ha sostanzialmente intimato a Europol di procedere, per ciascun contributo ricevuto a partire dal 4 gennaio 2022, alla categorizzazione degli interessati entro un termine di sei mesi dalla data di ricevimento del contributo ed entro un termine di dodici mesi per le serie di dati esistenti alla data della suddetta decisione; una volta decorsi tali termini, Europol era tenuta a cancellare i dati in questione.

L'8 giugno 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento Europol modificato [395]. Quest'ultimo prevedeva, in sostanza, in forza di due disposizioni transitorie [396], le condizioni alle quali Europol procede, entro un termine determinato, alla categorizzazione delle serie di dati in suo possesso al momento dell'entrata in vigore del regolamento Europol modificato e precisa le condizioni e le procedure in cui è autorizzato, a sostegno di un'indagine penale in corso, il trattamento di dati personali che non riguardano le categorie di interessati elencate nell'allegato II del regolamento Europol modificato e che sono stati trasferiti a Europol prima del 28 giugno 2022.

Il GEPD riteneva che le disposizioni impugnate violassero la sua indipendenza e i suoi poteri in qualità di autorità di controllo nella misura in cui, a suo avviso, esse legalizzavano con effetto retroattivo le pratiche di conservazione dei dati controversi di Europol e annullavano di fatto la decisione del 3 gennaio 2022. Esso chiedeva, quindi, in forza dell'articolo 263 TFUE, il loro annullamento dinanzi al Tribunale. Esso sosteneva che la sua legittimazione ad agire era giustificata dalla necessità di poter disporre di un ricorso giurisdizionale per difendere le sue prerogative istituzionali e, in particolare, la sua indipendenza in quanto autorità di controllo.

---

394 Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, lettera e), del regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU 2016, L 135, pag. 53; in prosieguo: il «regolamento Europol iniziale»).

395 Regolamento (UE) 2022/991 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2022, che modifica il regolamento Europol iniziale per quanto riguarda la cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali, e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione (GU 2022, L 169, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento Europol modificato»).

396 Articoli 74 bis e 74 ter del regolamento Europol modificato (in prosieguo: le «disposizioni impugnate»).

Nel caso di specie, il Tribunale è chiamato a pronunciarsi, per la prima volta, su un ricorso di annullamento presentato dal GEPD avverso un atto legislativo del Consiglio e del Parlamento, il che solleva, in particolare, la questione della competenza del Tribunale a conoscere di detto ricorso, la questione dell'applicazione per analogia nel caso di specie della sentenza Parlamento/Consiglio (C-70/88) [397] e quella dell'incidenza diretta sul GEPD, assimilato a una persona giuridica, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale esamina la sua competenza a conoscere del ricorso proposto dal GEPD e osserva, anzitutto, che quest'ultimo non figura né tra le parti ricorrenti menzionate nell'articolo 263, secondo e terzo comma, TFUE [398], né nell'elenco delle istituzioni di cui all'articolo 13, paragrafo 1, TUE [399]. Esso osserva, inoltre, che, mentre l'articolo 263, primo comma, TFUE si riferisce espressamente agli organi e agli organismi dell'Unione nell'elenco degli autori degli atti la cui legittimità può essere messa in discussione nell'ambito di un ricorso di annullamento, ciò non vale per quanto attiene all'articolo 263, secondo e terzo comma, TFUE. Esso precisa così che, benché lo status del GEPD, quale autorità di controllo indipendente, sia sancito sia dal Trattato FUE che dalla Carta [400], esso è stato istituito quale organo dell'Unione non mediante un atto di diritto primario, ma mediante un atto di diritto derivato [401]. Pertanto, il GEPD è sì un organo dell'Unione avente uno status particolare, ma non è un'istituzione dell'Unione e, in ogni caso, non può essere considerato come rientrante tra le parti ricorrenti di cui all'articolo 263, secondo e terzo comma, TFUE. Infine, il Tribunale conclude che è competente a pronunciarsi sul ricorso posto che sono di competenza della Corte i ricorsi previsti all'articolo 263 TFUE proposti, segnatamente, da un'istituzione dell'Unione contro un atto legislativo [402] e posto che il GEPD non è un'istituzione, né una parte ricorrente di cui all'articolo 263, secondo e terzo comma, TFUE.

In secondo luogo, il Tribunale valuta se il GEPD sia legittimato ad agire in virtù della giurisprudenza tratta dalla sentenza Parlamento/Consiglio (C-70/88). Esso rileva che, in detta sentenza, invocata dal GEPD a sostegno della sua particolare legittimazione ad agire ai fini della salvaguardia delle sue prerogative istituzionali, la Corte ha osservato che il Parlamento non aveva alcuna possibilità di contestare, dinanzi ai giudici dell'Unione, gli atti adottati dalle altre istituzioni potenzialmente lesivi delle sue prerogative e ha scelto di colmare tale lacuna ricorrendo al principio generale dell'equilibrio istituzionale. Per contro, il GEPD può presentare un ricorso di annullamento sulla base dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, essendo un organo istituito mediante un atto di diritto derivato dell'Unione

---

397 Sentenza del 22 maggio 1990, ***Parlamento/Consiglio*** (C-70/88, EU:C:1990:217).

398 In forza di detta disposizione, la Corte può essere adita mediante un ricorso proposto, da un lato, da uno Stato membro, dal Parlamento, dal Consiglio o dalla Commissione e, dall'altro, dalla Corte dei conti, dalla Banca centrale europea (BCE) e dal Comitato delle regioni.

399 Le sette istituzioni menzionate da detta disposizione sono il Parlamento, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei conti.

400 In forza dell'articolo 16, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 8, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il rispetto delle norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione è soggetto al controllo di autorità indipendenti.

401 Articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1).

402 In forza dell'articolo 51, lettera b), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

che può essere assimilato a una persona giuridica. Il Tribunale precisa inoltre che, benché il GEPD goda di uno status particolare, riconosciuto sia dal Trattato FUE che dalla Carta, e benché la creazione di autorità di controllo indipendenti rappresenti un elemento essenziale della tutela degli individui con riferimento alla protezione dei dati personali, l'indipendenza con cui il GEPD deve esercitare le sue funzioni nella prassi non può limitare i poteri del legislatore dell'Unione [403]. Pertanto, il GEPD è tenuto ad adempiere i suoi compiti e ad esercitare le sue competenze in piena indipendenza ed è nel quadro degli atti legislativi adottati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio e in conformità ad essi che il GEPD controlla il rispetto delle norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Il Tribunale conclude che la sentenza Parlamento/Consiglio (C-70/88) non può essere applicata per analogia alla situazione del GEPD, il quale non può vedersi riconosciuta la legittimazione ad agire in forza di detta sentenza e deve essere considerato una parte ricorrente tenuta a soddisfare le condizioni di ricevibilità previste all'articolo 263, quarto comma, TFUE.

In terzo luogo, nell'ambito dell'esame della legittimazione ad agire del GEPD ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, il Tribunale analizza, in via preliminare, se esso possa, quale organo dell'Unione, essere assimilato a una persona giuridica ai sensi di detto articolo. Esso osserva che, in applicazione di un'interpretazione di detta disposizione alla luce dei principi di controllo giurisdizionale effettivo e dello Stato di diritto, un organo dell'Unione, quale il GEPD, può, in quanto «persona giuridica», proporre un ricorso di annullamento avverso le disposizioni impugnate, a condizione che esso ne sia direttamente e individualmente interessato ai sensi di detta disposizione. Infatti, una siffatta persona giuridica può essere lesa da un atto dell'Unione nei suoi diritti o interessi allo stesso modo di un'altra persona o entità e deve quindi essere in grado, nel rispetto di tali condizioni, di chiedere l'annullamento di un simile atto.

Per quanto attiene alla condizione secondo cui una persona giuridica deve essere direttamente interessata, il Tribunale ricorda che, in base ad essa, devono essere soddisfatti due criteri cumulativi. Per quanto riguarda, anzitutto, il criterio relativo agli effetti delle disposizioni impugnate sulla situazione giuridica del GEPD, il Tribunale sottolinea che il GEPD è incaricato di sorvegliare l'applicazione delle norme relative alla protezione dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi o organismi dell'Unione [404]. Nella specie, le disposizioni impugnate modificano il regolamento Europol iniziale e non incidono sulla natura o sulla portata dei compiti conferiti al GEPD dalla normativa dell'Unione. Così, se è vero che il regime giuridico che il GEPD è chiamato a controllare è stato modificato, non lo sono state le competenze ad esso riconosciute poiché le modalità con cui esso può legittimamente esercitarle sono rimaste, in quanto tali, invariate. Pertanto, il GEPD non è direttamente interessato dalle disposizioni impugnate, poiché i suoi diritti, obblighi o competenze non ne sono stati toccati. Inoltre, per quanto attiene agli effetti delle disposizioni impugnate sulla decisione del 3 gennaio 2022, il Tribunale precisa che si tratta di una decisione amministrativa che non può incidere su atti legislativi quali il regolamento Europol modificato, né influenzarne il contenuto.

Per quanto attiene, poi, al criterio relativo al potere discrezionale dei destinatari incaricati di dare attuazione alle disposizioni impugnate, il Tribunale osserva che queste ultime lasciano un certo margine di discrezionalità a Europol. Esse non hanno, quindi, un carattere meramente automatico e

---

403 Come previsti all'articolo 14, paragrafo 1, e all'articolo 16, paragrafo 1, TUE.

404 In forza dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU 2018, L 295, pag. 39), e dell'articolo 43, paragrafo 1, del regolamento Europol iniziale.

non derivano dalla sola normativa dell'Unione nei confronti del GEPD, senza intervento di altre norme intermedie.

Di conseguenza, posto che le disposizioni impugnate non incidono direttamente sulla situazione giuridica del GEPD e che i requisiti dell'incidenza diretta e dell'incidenza individuale da parte dell'atto di cui è chiesto l'annullamento sono cumulativi, il Tribunale dichiara l'irricevibilità del ricorso.

Ordinanza del 20 settembre 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22, EU:T:2023:579)

«Ricorso di annullamento – Sanità pubblica – Revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato – Incidenza diretta – Insussistenza di incidenza individuale – Irricevibilità»

Costituita nel 2011 in seno al gruppo British American Tobacco, la Nicoventures Trading, una delle ricorrenti, sviluppa e commercializza prodotti innovativi non combustibili, quali prodotti del tabacco riscaldato. Essa li vende ad altre società del gruppo, tra cui le altre ricorrenti, che li distribuiscono o intendono distribuirli sul mercato di quattordici Stati membri.

Il 29 giugno 2022 la Commissione ha adottato la direttiva delegata 2022/2100 [405] (in prosieguo: l'«atto impugnato»), che modifica la direttiva 2014/40 [406] per quanto riguarda la revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato. Tale atto ha per effetto di vietare la commercializzazione dei prodotti del tabacco riscaldato contenenti un aroma caratterizzante e di assoggettare i prodotti del tabacco riscaldato da fumo che non contengono aromi caratterizzanti agli stessi obblighi di etichettatura previsti per alcuni altri prodotti del tabacco da fumo, ossia le sigarette, il tabacco da arrotolare e il tabacco per pipa ad acqua. Gli Stati membri devono adottare le misure di recepimento necessarie per l'applicazione di tali nuovi divieti e obblighi entro il 23 ottobre 2023.

Sostenendo che l'atto impugnato incide negativamente sulla loro situazione giuridica, le ricorrenti hanno adito il Tribunale con un ricorso di annullamento di tale atto.

Con la sua ordinanza, il Tribunale respinge il ricorso in quanto irricevibile, per il motivo che le ricorrenti non sono individualmente interessate dall'atto impugnato.

Giudizio del Tribunale

In premessa, il Tribunale rammenta che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, 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.

---

405 Direttiva delegata (UE) 2022/2100 della Commissione del 29 giugno 2022 che modifica la direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato (GU 2022, L 283, pag. 4).

406 Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU 2014, L 127, pag. 1).

Poiché l'atto impugnato, che è un atto regolamentare, comporta misure d'esecuzione e pertanto non rientra nell'ultima ipotesi prevista dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, il Tribunale esamina se le ricorrenti siano direttamente e individualmente interessate da tale atto, ai sensi della seconda ipotesi di detta disposizione.

Per quanto riguarda l'incidenza diretta, il Tribunale, dopo avere ricordato i due criteri cumulativi che devono essere soddisfatti al riguardo, constata che le ricorrenti si trovano assoggettate a un divieto e ad obblighi che derivano direttamente dall'atto impugnato, a prescindere dal fatto che tale atto comporti misure d'esecuzione, vale a dire misure di recepimento. Infatti, le misure di recepimento previste dall'atto in parola sono necessarie solo per la piena applicazione del divieto e degli obblighi suddetti negli ordinamenti degli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un potere discrezionale autonomo, giacché l'atto impugnato non lascia agli Stati membri alcun margine di discrezionalità a tale riguardo. Pertanto, le ricorrenti devono essere considerate direttamente interessate dall'atto impugnato.

Per quanto concerne l'incidenza individuale, il Tribunale rammenta che un atto di portata generale può riguardare alcune persone fisiche o giuridiche e rivestire pertanto un carattere decisionale nei loro confronti, se tale atto riguarda una persona fisica o giuridica in ragione di determinate sue peculiari qualità, o di una circostanza di fatto che la distingue da chiunque altro e, quindi, la identifica in modo analogo al destinatario.

In primo luogo, il Tribunale constata che le autorizzazioni, le segnalazioni e le notifiche di commercializzazione richieste dalla direttiva 2014/40, prima dell'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco, e fatte valere dalle ricorrenti, non consentono di dimostrare che esse siano individualmente interessate dall'atto impugnato.

A tale proposito, il Tribunale considera, sotto un primo profilo, che la circostanza che gli operatori che hanno effettuato una segnalazione o una notifica o che possiedono un'autorizzazione fossero identificabili al momento dell'adozione dell'atto impugnato non è sufficiente di per sé per concludere nel senso dell'incidenza individuale nei confronti di detti operatori.

Sotto un secondo profilo, non è decisivo neppure il numero di persone fisiche o giuridiche interessate dall'atto impugnato.

Sotto un terzo profilo, anche se il divieto assoluto di commercializzare prodotti del tabacco riscaldato contenenti aromi caratterizzanti che deriva dall'atto impugnato avrà necessariamente per effetto di mettere in discussione le autorizzazioni detenute da alcune delle ricorrenti, non si può ritenere che tali autorizzazioni distinguano e identifichino la posizione dei loro titolari in relazione all'atto impugnato, come se essi ne fossero stati i destinatari. Infatti, anzitutto, gli effetti dell'atto impugnato si producono allo stesso modo tanto nei confronti degli operatori che hanno ottenuto un'autorizzazione quanto nei confronti degli operatori che hanno effettuato le segnalazioni o notifiche previste dalla direttiva 2014/40, o nei confronti degli operatori che non hanno ancora ottenuto un'autorizzazione o effettuato una segnalazione o una notifica, ma intendono immettere sul mercato simili prodotti. Inoltre, le autorizzazioni e le segnalazioni o notifiche rispondono a requisiti oggettivi, determinati in modo generale e astratto per tutti gli operatori, senza elementi di esclusiva per gli operatori in questione. Infine, poiché la direttiva 2014/40 prevede che vari atti delegati possano specificare o modificare le condizioni di commercializzazione dei prodotti del tabacco che rientrano nel suo ambito di applicazione, le autorizzazioni e i diritti di commercializzazione non potevano essere considerati acquisiti indefinitamente.

Sotto un quarto profilo, la circostanza che le ricorrenti non si trovino nella stessa situazione degli operatori situati a monte e a valle della catena di produzione e distribuzione dei prodotti di cui trattasi è irrilevante. Infatti, le ricorrenti devono dimostrare di essere toccate in ragione di una qualità o di una situazione di fatto loro peculiare che le identifichi analogamente al destinatario di una decisione.

In secondo luogo, il Tribunale respinge l'argomento delle ricorrenti basato su un pregiudizio sostanziale alla loro posizione concorrenziale. Infatti, non è sufficiente che taluni operatori siano colpiti economicamente da un atto di portata generale in misura maggiore rispetto ad altri per individualizzarli rispetto a tali altri operatori, dal momento che l'applicazione di detto atto si effettua in virtù di una situazione obiettivamente determinata. Inoltre, la sola circostanza che una persona fisica o giuridica possa perdere una fonte importante di reddito in ragione di una nuova regolamentazione non dimostra che essa si trovi in una situazione specifica e non basta nemmeno a dimostrare che tale regolamentazione la riguardi individualmente, poiché detta persona deve fornire la prova di circostanze che consentano di considerare che il pregiudizio lamentato sia tale da individualizzarla rispetto a ogni altro operatore economico interessato come lei dalla predetta regolamentazione.

2. Ricorso per responsabilità extracontrattuale

Sentenza del 28 giugno 2023, IMG/Commissione (T-752/20, EU:T:2023:366)

«Responsabilità extracontrattuale – Indagini dell'OLAF – Fughe di notizie nella stampa – Danno materiale e morale – Nesso causale – Imputabilità delle fughe di notizie – Violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli – Riservatezza dei pareri giuridici»

Secondo il suo statuto, l'International Management Group (IMG) è stata istituita come organizzazione internazionale con l'obiettivo di consentire agli Stati partecipanti alla ricostruzione della Bosnia-Erzegovina di disporre di un'entità dedicata a tale fine. Nell'ambito delle sue attività, che nel frattempo si sono espanse, essa ha stipulato vari accordi con la Commissione europea, in particolare in attuazione del metodo di esecuzione del bilancio dell'Unione europea detto di «gestione indiretta o congiunta».

Al termine della sua indagine sullo status giuridico della ricorrente, il 9 dicembre 2014, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha redatto una relazione finale, nella quale ha considerato che la ricorrente non è un'«organizzazione internazionale» ai sensi della normativa finanziaria dell'Unione e che essa potrebbe addirittura non avere una personalità giuridica propria.

Poco dopo la sua redazione, la relazione dell'OLAF è stata trasmessa ai destinatari legali, ossia le autorità nazionali competenti e la Commissione. Successivamente, il suo contenuto è stato oggetto di fughe di notizie nella stampa. Il 13 febbraio 2015, le informazioni sul contenuto di tale relazione sono state pubblicate sulla rivista Der Spiegel e, l'11 dicembre 2015, la relazione è stata pubblicata sul sito Internet del quotidiano New Europe. Le indagini condotte dalla Commissione non hanno consentito di individuare la fonte di tali fughe di notizie.

La ricorrente ha proposto un ricorso per il risarcimento dei danni materiale e morale che avrebbe subito a seguito della divulgazione della relazione dell'OLAF nella stampa a causa dell'illegittimità dei comportamenti della Commissione e dell'OLAF.

Respingendo tale ricorso, il Tribunale fornisce chiarimenti sulle condizioni che devono essere soddisfatte al fine di dimostrare la violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento a causa di un'omissione di un'istituzione dell'Unione e sulla portata del dovere di diligenza in tale contesto, in particolare con riferimento al seguito da dare alla divulgazione sulla stampa di un documento da parte dell'istituzione dell'Unione incaricata di garantirne la riservatezza.

Giudizio del Tribunale

Nella sua sentenza, il Tribunale constata che l'illegittimità sollevata dalla ricorrente, fondata sulla violazione del dovere di sollecitudine e di diligenza della Commissione e consistente in un'omissione di agire della Commissione, caratterizzata dal fatto di non aver condannato pubblicamente la divulgazione della relazione dell'OLAF, di non aver posto fine alla divulgazione di false informazioni provocata da tale fuga di notizie e di non aver rettificato dette informazioni, dev'essere respinta.

Per quanto concerne il dovere di sollecitudine, il Tribunale rileva che esso riguarda in modo specifico gli obblighi delle istituzioni dell'Unione nei confronti dei loro funzionari e agenti, in particolare in quanto implica la presa in considerazione degli interessi individuali di questi ultimi. Orbene, il caso di specie non riguarda i rapporti tra l'amministrazione dell'Unione e uno dei suoi funzionari o agenti. Di conseguenza, il dovere di sollecitudine non è applicabile.

Per quanto riguarda la violazione del dovere di diligenza, il Tribunale ricorda anzitutto, da un lato, che la responsabilità extracontrattuale dell'Unione può essere fatta valere solo se la persona che ritiene di aver subito un danno dimostri l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento. In particolare, il requisito di una violazione sufficientemente qualificata dipende dal potere discrezionale di cui dispone l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione che avrebbe violato tale norma e dalla questione se essi abbiano violato in modo grave e manifesto i limiti imposti a tale potere, tenuto conto, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione di detta norma, delle difficoltà di interpretazione o di applicazione che possono derivarne e della complessità della situazione da disciplinare. Dall'altro lato, le omissioni delle istituzioni dell'Unione possono far sorgere la responsabilità dell'Unione solo qualora queste ultime abbiano violato un obbligo giuridico di agire derivante da una disposizione di diritto dell'Unione.

Pertanto, il Tribunale ne deduce che l'esame della questione se un'istituzione abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento a causa di un'omissione implica di accertare se siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire, in primo luogo, l'esistenza di un obbligo giuridico di agire, in secondo luogo, l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione di cui trattasi e, in terzo luogo, la violazione in modo manifesto e qualificato, da parte di quest'ultima, dei limiti imposti a tale potere.

Il Tribunale riscontra che, nel caso di specie, la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione fosse soggetta ad un obbligo giuridico di agire. In tale contesto, esso rileva che la violazione del dovere di diligenza fatta valere dalla ricorrente è intrinsecamente legata al regolamento n. 883/2013 [407] e che, in forza di tale regolamento, la Commissione è tenuta ad assicurare il rispetto della riservatezza delle indagini dell'OLAF. Tuttavia, nonostante tale obbligo, il dovere di diligenza al quale la Commissione è soggetta non può imporle, allorché non ha violato tale obbligo di riservatezza e allorché la responsabilità della divulgazione della relazione dell'OLAF nella stampa non può esserle imputata, un obbligo di agire consistente nel condannare la divulgazione nella stampa di informazioni relative a tale indagine e nel prendere le distanze nei confronti delle informazioni pubblicate. Infatti, il dovere di diligenza non ha la portata che gli attribuisce la ricorrente. È la divulgazione di tale relazione nella stampa, e non l'omissione contestata dalla ricorrente alla Commissione, che costituisce una

407 Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1).

violazione dell'obbligo di riservatezza, la cui imputabilità alla Commissione non è stata, però, dimostrata.

Il Tribunale aggiunge che, quand'anche esistesse un obbligo giuridico di agire a carico della Commissione in virtù del suo dovere di diligenza, non si può ritenere che la violazione di tale dovere, fatta valere dalla ricorrente, costituisca una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento.

In proposito esso chiarisce che, qualora esistesse un tale obbligo, il dovere di diligenza dovrebbe essere interpretato nel senso che, in caso di divulgazione di un documento riservato all'origine della quale non è dimostrato che vi sia l'istituzione interessata, incomberebbe a detta istituzione non aggravare il pregiudizio che potrebbe derivare da tale violazione della riservatezza.

Orbene, un tale obbligo di agire al fine di non aggravare il pregiudizio causato da una violazione della riservatezza ad essa non imputabile non deriva dal regolamento n. 883/2013. Infatti, prevedendo che le istituzioni interessate assicurano il rispetto della riservatezza delle indagini dell'OLAF, detto regolamento stabilisce un obbligo a carico di tali istituzioni di assicurare che il contenuto delle indagini dell'OLAF rimanga riservato. Per contro, esso non impone loro, nell'ipotesi in cui tale riservatezza non sia stata rispettata e la divulgazione non sia riconducibile all'istituzione interessata, obblighi di condannare la fuga di notizie, di porre fine alla diffusione delle informazioni di cui trattasi o di rettificare quelle che siano erronee. Non si può ritenere che obblighi di tal genere rientrino nell'obbligo di assicurare il rispetto della riservatezza delle indagini dell'OLAF. Infatti, da un lato, dal momento che tale riservatezza è stata violata, l'obbligo di assicurarne il rispetto posto a carico della Commissione è divenuto privo di oggetto. Dall'altro lato, in primo luogo, l'eventuale necessità di condannare la fuga di notizie eccede il semplice obbligo di assicurare il rispetto della riservatezza, in secondo luogo, in un caso del genere, la Commissione si trova nell'impossibilità di porre fine alla divulgazione della relazione dell'OLAF derivante da detta fuga di notizie a mezzo stampa e, in terzo luogo, anche supponendo che talune delle informazioni diffuse siano erronee, la loro rettifica non è tale da ripristinare la loro riservatezza, che è definitivamente venuta meno.

3. Competenza del giudice dell'Unione [408]

Sentenza del 26 luglio 2023, Stockdale/Consiglio e a. (T-776/20, EU:T:2023:422)

«Ricorso di annullamento e per risarcimento danni – Agente contrattuale internazionale presso il rappresentante speciale dell'Unione europea per la Bosnia-Erzegovina – Politica estera e di sicurezza comune – Risoluzione del contratto di lavoro a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione – Competenza del giudice dell'Unione – Natura contrattuale della controversia – Assenza di clausola compromissoria e di clausola attributiva di competenza – Articoli 263, 268, 272 e 274 TFUE – Regolamento (UE) n. 1215/2012 – Ricevibilità – Individuazione delle parti convenute – Nozione di "organo o organismo dell'Unione" – Incompetenza e irricevibilità parziali»

Il ricorrente, cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, svolgeva le funzioni di capo delle finanze e dell'amministrazione presso il rappresentante speciale dell'Unione europea (in prosieguo: il «RSUE») per la Bosnia-Erzegovina tra il 2006 e il 31 dicembre 2020 e, a tale titolo, aveva

---

408 Alla presente voce deve essere segnalata anche l'ordinanza del 6 settembre 2023, ***CEPD/Parlamento e Consiglio*** (T-578/22, EU:T:2023:522). Tale ordinanza è presentata alla precedente voce I.1 «Legittimazione ad agire».

stipulato 17 contratti di lavoro a tempo determinato (CTD) con detto RSUE. In seguito all'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Euratom [409], entrato in vigore il 1º febbraio 2020, che prevedeva un periodo di transizione conclusosi il 31 dicembre 2020, il RSUE per la Bosnia-Erzegovina ha adottato una decisione di risoluzione dell'ultimo contratto di lavoro del ricorrente a decorrere da detta data.

Nell'ambito di un ricorso di annullamento e per risarcimento danni, proposto contro il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e il RSUE per la Bosnia-Erzegovina, il ricorrente ha chiesto, in via principale, l'annullamento della decisione di risoluzione, nonché il risarcimento dei danni che egli avrebbe subito a causa di tale decisione. Egli ha altresì chiesto la riqualificazione del suo rapporto contrattuale in contratto di lavoro a tempo indeterminato (CTI) e il risarcimento dei danni che egli avrebbe subito a causa della mancata adozione di uno statuto chiaro applicabile nei suoi confronti. Il ricorrente ha inoltre chiesto, in subordine, che sia dichiarata la sussistenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione in caso di rigetto delle sue conclusioni presentate in via principale.

Investito di eccezioni di incompetenza e di irricevibilità sollevate dalle parti convenute, il Tribunale statuisce su dette domande prima di avviare la discussione nel merito e le accoglie parzialmente. Così, il Tribunale si pronuncia su varie questioni inedite. Anzitutto, il medesimo stabilisce che, quando una controversia di natura contrattuale che coinvolge l'Unione è sottoposta al Tribunale, anche se il contratto di cui trattasi non contiene alcuna clausola compromissoria in suo favore, esso resta competente a esercitare un controllo sulla legittimità degli atti adottati da entità facenti parte dell'Unione [410] e a statuire sulla responsabilità dell'Unione [411], qualora nessun giudice nazionale competente possa essere individuato sulla base del contratto o del regolamento Bruxelles I bis [412]. Poi, il Tribunale individua il RSUE per la Bosnia-Erzegovina quale organo dell'Unione che ha adottato la decisione di risoluzione. Infine, per quanto riguarda la domanda di risarcimento dei danni asseritamente causati dall'assenza di un regime giuridico generale applicabile agli agenti rientranti nella PESC, il Tribunale ritiene che sia il Consiglio ad essere competente, se del caso, ad adottare un siffatto regime.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale esamina la sua competenza a statuire sui capi delle conclusioni relativi rispettivamente alla decisione di risoluzione e alla successione dei CTD.

In via preliminare, il Tribunale constata che le domande del ricorrente formulate nell'ambito di tali capi delle conclusioni hanno natura contrattuale. Infatti, da un lato, la decisione di risoluzione presenta un collegamento diretto con il contratto di cui trattasi e, dall'altro, le domande di riqualificazione del rapporto di lavoro in CTI derivano dall'insieme dei CTD stipulati in successione tra il ricorrente e il RSUE per la Bosnia-Erzegovina. Orbene, in assenza di una clausola compromissoria contenuta nei CTD, il Tribunale si dichiara incompetente a statuire ai sensi dell'articolo 272 TFUE,

---

409 Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 7).

410 Ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

411 Ai sensi dell'articolo 268 TFUE.

412 Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2012, L 351, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento Bruxelles I bis»).

cosicché, conformemente all'articolo 274 TFUE, tali capi delle conclusioni rientrano, in linea di principio, nella competenza dei giudici nazionali.

Tuttavia, il Tribunale ricorda che, quando, nell'ambito di una controversia di natura contrattuale, il giudice dell'Unione declina la competenza conferitagli dagli articoli 263 e 268 TFUE, ciò avviene al fine di garantire un'interpretazione coerente di tali disposizioni con gli articoli 272 e 274 TFUE e, pertanto, di preservare la coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione, costituito da un insieme completo di rimedi giurisdizionali e di procedure intesi a garantire, rispettivamente, il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, e il risarcimento dei danni causati dall'Unione. Nel contesto di una controversia di natura contrattuale, il giudice dell'Unione non può quindi declinare una competenza conferitagli dal Trattato FUE, qualora ciò produca l'effetto di sottrarre a qualsiasi controllo giurisdizionale, da parte del giudice dell'Unione o dei giudici degli Stati membri, taluni atti dell'Unione o una domanda diretta al risarcimento dei danni causati dall'Unione.

In tali circostanze, nonostante la natura contrattuale dei capi delle conclusioni formulati nel caso di specie, al fine di garantire l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo, il Tribunale verifica che il ricorrente possa sottoporre siffatte domande a un giudice di uno Stato membro. È questa la ragione per la quale, innanzitutto, il Tribunale respinge l'argomento delle parti convenute secondo il quale tali capi delle conclusioni potrebbero rientrare nella competenza dei giudici bosniaci. Allo stesso modo, il Tribunale medesimo respinge l'argomento secondo cui il ricorrente aveva la possibilità di adire l'organo arbitrale previsto nel contratto di cui trattasi, atteso che la competenza di un siffatto organo non può essere prevista escludendo quella del giudice dell'Unione o dei giudici degli Stati membri.

Inoltre, poiché il contenuto del contratto di cui trattasi non consente di individuare un giudice di uno Stato membro competente a statuire sui capi delle conclusioni di cui trattasi, il Tribunale ricorda che il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento Bruxelles I bis, che si applica nel caso di specie. Infatti, la decisione di risoluzione non costituisce un atto di esercizio di pubblici poteri [413], ma trova il suo fondamento nel contratto di cui trattasi. Pertanto, i capi delle conclusioni di cui trattasi rientrano nella materia civile e commerciale e, dal momento che riguardano una controversia di natura contrattuale, che si presume rientri nella competenza di principio dei giudici nazionali, il Tribunale esamina se le disposizioni del regolamento Bruxelles I bis consentano di individuare un giudice di uno Stato membro competente a statuire su detti capi delle conclusioni.

A tale riguardo, il Tribunale rileva che il datore di lavoro del ricorrente era il RSUE per la Bosnia-Erzegovina e che, poiché nessun giudice di uno Stato membro è competente a statuire sui capi delle conclusioni di cui trattasi, relativi al contratto, la disposizione generale del regolamento Bruxelles I bis secondo la quale, «[s]e il convenuto non è domiciliato in uno Stato membro, la competenza delle autorità giurisdizionali di ciascuno Stato membro è disciplinata dalla legge di tale Stato (...)» [414], dovrebbe, in linea di principio, applicarsi.

Tuttavia, il Tribunale sottolinea che l'applicazione di detta disposizione implicherebbe che l'eventuale competenza di un giudice nazionale abbia natura aleatoria, in quanto è la legge di ciascuno Stato membro a determinare se i giudici di quest'ultimo possano essere investiti di una siffatta controversia, con la possibile conseguenza che, in definitiva, nessun giudice di uno Stato membro sia competente. Il Tribunale ritiene che tale conseguenza sia particolarmente probabile nel caso di specie, dal momento che, al pari del RSUE per la Bosnia-Erzegovina, il ricorrente ha il suo domicilio in

413 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento Bruxelles I bis.

414 Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento Bruxelles I bis.

un paese terzo, e che non risulta manifestamente che la controversia di cui trattasi presenti un elemento di collegamento con uno Stato membro.

Orbene, poiché il Tribunale non può, nell'ambito di una controversia di natura contrattuale di cui l'Unione è parte, declinare la competenza attribuitagli dagli articoli 263 e 268 TFUE, qualora ciò porti a sottrarre a qualsiasi controllo giurisdizionale taluni atti dell'Unione o una domanda di risarcimento di danni causati dall'Unione, il medesimo esamina se le domande presentate nell'ambito dei capi delle conclusioni di cui trattasi rientrino nelle competenze che esso trae da tali disposizioni.

Al riguardo, anzitutto, nell'ambito del primo capo delle conclusioni, il Tribunale è competente a statuire tanto, sul fondamento dell'articolo 263 TFUE, sulla domanda di controllo della legittimità della decisione di risoluzione, la quale è una decisione adottata da un entità facente parte dell'Unione e istituita in forza dei Trattati, ossia il RSUE per la Bosnia-Erzegovina, quanto, sul fondamento dell'articolo 268 TFUE, sulla domanda di risarcimento pecuniario del danno morale nonché del danno materiale asseritamente subiti a causa di detta decisione.

Per contro, riguardo alla domanda del ricorrente diretta ad ottenere che il Tribunale ingiunga la reintegrazione del ricorrente nel personale del RSUE per la Bosnia-Erzegovina, il Tribunale declina la sua competenza, poiché il giudice dell'Unione, in linea di principio, non può, neppure nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni, rivolgere ingiunzioni a un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione senza usurpare le prerogative dell'autorità amministrativa. Sebbene le disposizioni del Trattato FUE relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione consentano, a determinate condizioni, la concessione di un risarcimento in natura che può assumere la forma di un'ingiunzione di fare o di non fare, che può indurre l'istituzione convenuta ad adottare un determinato comportamento, una siffatta ipotesi può essere presa in considerazione solo in casi particolari in cui la parte ricorrente invochi un danno che non può essere integralmente risarcito mediante un'indennità e le cui caratteristiche specifiche richiedono la pronuncia di un'ingiunzione di fare o di non fare, in particolare se una siffatta ingiunzione mira a far cessare il fatto all'origine di un danno i cui effetti sono continui, il che non si verifica nel caso di specie.

Per quanto riguarda, poi, il secondo capo delle conclusioni, il Tribunale lo respinge in toto, a causa della sua incompetenza. Infatti, da un lato, il Tribunale non è competente a statuire sulla domanda di ingiunzione rivolta al RSUE per la Bosnia-Erzegovina, nella sua qualità di datore di lavoro del ricorrente, diretta ad ottenere la riqualificazione in CTI del suo contratto di lavoro. Dall'altro lato, poiché la domanda diretta ad ottenere che il Tribunale constati che le parti convenute che hanno violato i loro obblighi contrattuali non è presentata a sostegno delle conclusioni volte all'annullamento o al risarcimento di un danno, essa deve essere considerata come diretta unicamente ad ottenere che il Tribunale prenda posizione attraverso una dichiarazione generale o di principio, il che non rientra nelle competenze che esso trae dai Trattati.

In secondo luogo, sulle eccezioni di irricevibilità relative all'individuazione della o delle parti convenute, per quanto riguarda, anzitutto, il primo capo delle conclusioni, nei limiti in cui il Tribunale è competente ad esaminarlo nella parte in cui è diretto all'annullamento della decisione di risoluzione e al risarcimento pecuniario del danno morale e del danno materiale asseritamente causati da detta decisione, il Tribunale ricorda, da un lato, che un ricorso di annullamento deve quindi essere diretto contro l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui trattasi e, dall'altro, che in materia di responsabilità extracontrattuale dell'Unione, esso è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni causati da quest'ultima, rappresentata dinanzi al Tribunale dall'istituzione, dall'organo o dall'organismo cui è addebitato il fatto generatore di responsabilità.

Nel caso di specie, in quanto il primo capo delle conclusioni riguarda la decisione di risoluzione, imputabile al RSUE per la Bosnia-Erzegovina, il Tribunale esamina se quest'ultimo possa essere qualificato come organo o organismo dell'Unione che può avere legittimazione passiva nell'ambito dei ricorsi di annullamento e per responsabilità extracontrattuale di cui trattasi nel caso di specie.

A tale riguardo, il Tribunale ricorda che un'entità o una struttura rientrante nello schema organizzativo dell'Unione o operante in seno a quest'ultimo può essere considerata organo o organismo dell'Unione qualora, alla luce delle disposizioni che disciplinano il suo status, essa disponga di una capacità giuridica sufficiente per poter essere considerata organo autonomo dell'Unione e affinché le si possa riconoscere la legittimazione passiva. In particolare, essa deve essere qualificata come organo o organismo dell'Unione quando, da un lato, è investita di un mandato intrinsecamente legato al funzionamento dell'Unione e, dall'altro, è giuridicamente distinta dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione esistenti.

Orbene, il RSUE per la Bosnia-Erzegovina è investito di un siffatto mandato, poiché, anzitutto, è stato nominato dal Consiglio al fine di esercitare un «mandato per problemi politici specifici» [415]. Poi, sebbene tale RSUE sia responsabile dell'esecuzione del suo mandato e agisca sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tale autorità non riguarda la gestione amministrativa nell'ambito di un siffatto mandato, in particolare in materia di personale. Inoltre, detto RSUE è giuridicamente distinto dalle altre istituzioni, organi o organismi dell'Unione, in quanto dispone della capacità giuridica di aggiudicare appalti e acquistare beni, di stipulare un contratto con la Commissione per la gestione delle sue spese e di accogliere personale distaccato dalle istituzioni dell'Unione o dal SEAE. Infine, in materia di gestione del suo personale contrattuale, esso dispone di una capacità giuridica che gli consente di agire autonomamente e, in tal modo, è responsabile della costituzione della sua squadra e può stipulare contratti per assumere personale internazionale, che sceglie senza dover ottenere l'avallo di altre istituzioni, organi o organismi dell'Unione, personale che è posto sotto la sua diretta autorità.

Il Tribunale conclude che, ai fini della causa di cui trattasi, vertente su questioni relative alla gestione del personale del RSUE per la Bosnia-Erzegovina, quest'ultimo deve essere equiparato agli organi e organismi dell'Unione che possono avere legittimazione passiva nell'ambito di un ricorso di annullamento o per responsabilità extracontrattuale e che il primo capo delle conclusioni è ricevibile per quanto concerne detto RSUE.

Per quanto riguarda, poi, il capo delle conclusioni diretto al risarcimento dei danni che il ricorrente avrebbe subito a causa della mancata adozione di uno statuto chiaro applicabile nei suoi confronti, il Tribunale dichiara che ogni eventuale carenza colposa nell'adozione di un regime generale applicabile al personale contrattuale rientrante, in generale, nella PESC o, in particolare, nel RSUE per la Bosnia-Erzegovina, deve essere imputata al Consiglio, cosicché tale capo della domanda è ricevibile per quanto concerne quest'ultimo.

Infatti, spetta al Consiglio elaborare la PESC e prendere le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Orbene, l'adozione, se del caso, di un regime giuridico applicabile al personale contrattuale assunto nell'ambito della PESC rientra nell'attuazione di quest'ultima e, pertanto, nella competenza del Consiglio. Del resto, il Tribunale osserva che nel 2012 la Commissione aveva suggerito al Consiglio di applicare il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione agli agenti contrattuali delle missioni della PESC e degli RSUE. Orbene, il Tribunale constata che l'adozione di un regime giuridico applicabile al personale contrattuale assunto nell'ambito della PESC, applicabile al personale contrattuale internazionale del RSUE per la Bosnia-Erzegovina, rientra nelle competenze e in una scelta del Consiglio e che, se a detto suggerimento non è stato dato un seguito effettivo, ciò è dovuto al fatto che le delegazioni degli Stati membri non sono giunte a un accordo in seno al Consiglio.

---

415 Ai sensi dell'articolo 33 TUE.

II. Diritto istituzionale [416]

Sentenza del 7 giugno 2023, TC/Parlamento (T-309/21, EU:T:2023:315)

«Diritto delle istituzioni – Regolamentazione delle spese e indennità dei deputati al Parlamento – Indennità di assistenza parlamentare – Recupero delle somme indebitamente versate – Termine ragionevole – Onere della prova – Diritto di essere ascoltato – Tutela dei dati personali – Articolo 9 del regolamento (UE) 2018/1725 – Articolo 26 dello statuto»

Con una sentenza del 7 marzo 2019, L/Parlamento [417], il Tribunale ha annullato la decisione del Parlamento europeo di risolvere il contratto di assistente parlamentare accreditato di L (in prosieguo: l'«APA»), accreditato ai fini dell'assistenza di TC, ricorrente, deputato europeo, per cessazione del rapporto di fiducia, in quanto non aveva rispettato le norme relative alle autorizzazioni per l'esercizio di attività esterne. Il Tribunale ha infatti constatato che dagli elementi del fascicolo risultava non solo che il ricorrente era a conoscenza delle attività esterne dell'APA, ma che, inoltre, ne costituiva l'iniziativa diretta.

A seguito di tale sentenza, il segretario generale del Parlamento ha informato il ricorrente dell'avvio di un procedimento di recupero delle somme indebitamente versate [418], per quanto riguarda l'assistenza parlamentare fornita dall'APA al ricorrente. Contestualmente, esso ha altresì invitato il ricorrente a presentare, entro un termine di due mesi, osservazioni ed elementi di prova diretti a confutare le conclusioni preliminari del Parlamento sulle attività esterne che l'APA aveva esercitato e a dimostrare che quest'ultimo aveva effettivamente esercitato funzioni di assistente parlamentare accreditato. In risposta, il ricorrente ha indirizzato al Parlamento osservazioni ed elementi di prova complementari, pur chiedendo un certo numero di documenti e di informazioni riguardanti il fascicolo personale dell'APA al Parlamento, le copie della corrispondenza intercorsa tra l'APA e i rappresentanti del Parlamento per quanto riguarda il suo lavoro e il fascicolo integrale della causa che ha condotto alla sentenza del 7 marzo 2019. Il Parlamento ha parzialmente accolto le domande di documenti e di informazioni del ricorrente.

Con decisione del 16 marzo 2021 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il segretario generale del Parlamento ha considerato che una somma di denaro era stata indebitamente rimborsata da tale istituzione nell'ambito dell'impiego dell'APA e che essa doveva essere recuperata presso il ricorrente [419]. Di conseguenza, il direttore generale delle finanze del Parlamento ha emesso, il 31 marzo 2021, una nota di addebito che ordina il recupero della suddetta somma.

Investito di un ricorso di annullamento della decisione impugnata, che accoglie, il Tribunale si pronuncia sul diritto di un debitore di far valere una violazione del principio del termine ragionevole qualora l'istituzione gli trasmetta una nota di addebito entro il termine di cinque anni, fissato dal

---

416 Alla presente voce deve essere segnalata anche la sentenza del 26 luglio 2023, ***Stockdale/Consiglio e a.*** (T-776/20, EU:T:2023:422). Tale sentenza è illustrata alla voce I.3 «Competenza del giudice dell'Unione».

417 Sentenza del 7 marzo 2019, ***L/Parlamento*** (T-59/17, EU:T:2019:140).

418 In forza dell'articolo 68 della decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 19 maggio e 9 luglio 2008 recante misure di attuazione dello statuto dei deputati al Parlamento europeo (GU 2009, C 159, pag. 1, in prosieguo: le «MAS»).

419 In applicazione dell'articolo 68, paragrafo 1, delle MAS.

regolamento finanziario, ribadisce l'importanza del rispetto del principio del diritto di essere ascoltato nei procedimenti di recupero delle spese di assistenza parlamentare avviati dal Parlamento nei confronti di suoi membri e, infine, statuisce sulla questione, inedita, di avvalersi, a titolo della garanzia del diritto di essere ascoltato, di motivi di interesse pubblico per ottenere la trasmissione di dati aventi carattere personale.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo vertente sulla violazione del principio del rispetto del termine ragionevole, in quanto il Parlamento avrebbe fondato la decisione impugnata su dati della causa L/Parlamento, per la quale il ricorso era stato proposto nell'aprile 2017.

A tale titolo, esso ricorda che l'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce il principio del rispetto del termine ragionevole, che costituisce parte integrante del diritto ad una buona amministrazione e che il rispetto di un termine ragionevole è richiesto in tutti i casi in cui, nel silenzio dei testi, i principi di certezza del diritto o di tutela del legittimo affidamento ostano a che le istituzioni dell'Unione e le persone fisiche o giuridiche agiscano senza alcun limite di tempo. Peraltro, quando l'amministrazione agisce entro il termine che le è specificamente prescritto da un testo, non si può validamente sostenere che siano violate le esigenze derivanti dal diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate entro un termine ragionevole.

Orbene, contrariamente alla normativa precedente [420], quella applicabile nel caso di specie [421] prevede ormai che l'ordinatore trasmetta la nota di addebito immediatamente dopo l'accertamento del credito e al più tardi entro un periodo di cinque anni a decorrere dal momento in cui l'istituzione dell'Unione è stata in grado di far valere il proprio credito.

Non occorre quindi, nel caso di specie, ricorrere al principio del rispetto del termine ragionevole per valutare il termine entro il quale la nota di addebito è stata trasmessa. Inoltre, il Tribunale rileva che, da un lato, la nota di addebito è stata inviata al ricorrente immediatamente dopo l'accertamento del credito, nella decisione impugnata, e che, dall'altro, il momento in cui il Parlamento è stato in grado di far valere il suo credito coincide con il deposito del ricorso nella causa L/Parlamento o con la pronuncia della sentenza in quest'ultima causa, di modo che il termine di cinque anni previsto dal regolamento finanziario in vigore è stato rispettato dal Parlamento.

In secondo luogo, il Tribunale accoglie il motivo vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato. In via preliminare, esso ricorda che il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio è garantito, in particolare, dalle MAS [422], in forza delle quali il deputato interessato è ascoltato prima dell'adozione di qualsiasi decisione in tale materia. Tale diritto garantisce a chiunque la possibilità di manifestare,

---

420 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1), e regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento n. 966/2012 (GU 2012, L 362, pag. 1).

421 Articolo 98, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1).

422 Articolo 68, paragrafo 2, delle MAS.

utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che diverse domande di documenti e di informazioni del ricorrente al Parlamento sono state respinte, fatti salvi i documenti relativi alla fine del contratto dell'APA.

Esso ricorda che, in caso di dubbio sulla regolarità dell'utilizzo delle spese di assistenza parlamentare versate a favore di un APA, spetta al parlamentare dimostrare che tale APA ha lavorato per lui, in relazione al suo mandato parlamentare, durante tutto il periodo nel corso del quale tali spese sono state versate. Inoltre, quando è invitato a fornire tale prova, il parlamentare deve comunicare al Parlamento, entro il termine stabilito, gli elementi in suo possesso. Qualora altri elementi appaiano pertinenti, esso può chiederne la comunicazione alle istituzioni, agli organismi e alle agenzie dell'Unione che ne dispongono, sulla base del diritto di essere ascoltato, qualora essi riguardino dati necessari per consentirgli di formulare le sue osservazioni in modo utile ed effettivo sulla misura di recupero prevista. Il Parlamento che riceve una siffatta richiesta non può rifiutare di fornire i dati richiesti senza violare il diritto di essere ascoltato, salvo invocare, a sostegno di tale rifiuto, motivi che possono essere considerati giustificati alla luce, da un lato, delle circostanze del caso di specie e, dall'altro, delle norme applicabili.

Il Tribunale esamina quindi se siano giustificati i motivi invocati dal Parlamento per non comunicare i dati richiesti dal ricorrente.

In primo luogo, il Tribunale censura i motivi invocati dal Parlamento per respingere la domanda del ricorrente relativa alla comunicazione di «tutti i messaggi di posta elettronica degli anni 2015, 2016 e 2019» e la corrispondenza intercorsa tra quest'ultimo e i servizi competenti del Parlamento in merito al lavoro dell'APA. Esso ricorda che ogni istituzione organizza i propri lavori nel rispetto delle norme ad essa applicabili e che essa può emanare e considera che, nel caso di specie, il Parlamento poteva limitare il periodo di conservazione dei messaggi di posta elettronica dei deputati, consentendo loro di salvarli in fascicoli personali. Tuttavia, esso esamina se, nel caso di specie, tale politica sia stata attuata in modo da garantire il rispetto del diritto di essere ascoltato.

Orbene, esso constata che, dall'inizio del 2016, il Parlamento è venuto a conoscenza di una situazione conflittuale tra il ricorrente e l'APA quanto al fatto che quest'ultimo esercitava o meno le sue attività per il ricorrente nel rispetto delle norme che disciplinano l'assistenza parlamentare. Di conseguenza, a partire da tale momento, occorreva che il Parlamento garantisse la conservazione dei messaggi di posta elettronica idonei a dimostrare la natura esatta delle attività dell'APA durante lo svolgimento della procedura di licenziamento e, qualora quest'ultima desse luogo ad altri procedimenti, giurisdizionali o amministrativi, come un procedimento di recupero, fintantoché tali altri procedimenti restassero avviati.

Peraltro, la possibilità di effettuare un'archiviazione personale non può avere l'effetto di esonerare il Parlamento dall'obbligo di garantire la conservazione di ogni messaggio di posta elettronica pertinente per dimostrare che, conformemente alle regole che l'istituzione si è data, un APA ha esercitato le sue attività, in modo effettivo ed esclusivo, per il parlamentare al quale era assegnato, in diretta connessione con il mandato di quest'ultimo. Esso aggiunge che tale possibilità non può esimere il Parlamento dall'obbligo di comunicare i messaggi di posta elettronica così conservati, qualora, in applicazione del diritto di essere ascoltato, il quale presenta un carattere fondamentale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, esso sia richiesto in tal senso dal parlamentare interessato che, come nel caso di specie, è oggetto di una procedura di recupero per utilizzo irregolare delle spese di assistenza parlamentare.

In secondo luogo, il Tribunale censura i motivi invocati dal Parlamento per respingere la domanda riguardante il «fascicolo personale» dell'APA (tutti i documenti connessi alla sua assunzione e al suo lavoro), ivi comprese le informazioni relative al numero di volte in cui era stata richiesta la protezione

del Parlamento per tale APA, e i dati relativi alla sua presenza che possono essere estratti dalla sua tessera di accesso al Parlamento.

Per quanto riguarda il motivo vertente sul fatto che la trasmissione di tali dati era contraria al regolamento sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché sulla libera circolazione di tali dati [423], è vero che il Tribunale concorda sul fatto che, dovendo servire alla sua difesa nell'ambito del procedimento di recupero, i dati richiesti dal ricorrente non potevano essere considerati «necessari per l'esecuzione di un compito svolto nell'interesse pubblico o nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito [il destinatario]» [424]. Per la stessa ragione, non si può ritenere che la trasmissione di detti dati al ricorrente rispondesse a un «fine specifico di servire l'interesse pubblico» [425].

Tuttavia, il Tribunale rileva che la domanda di osservazioni rivolta dal Parlamento al ricorrente al fine di consentirgli di esercitare il suo diritto di essere ascoltato è fondata, nel caso di specie, su elementi detenuti da tale istituzione senza essere eventualmente noti al ricorrente o su elementi di cui il ricorrente era a conoscenza quando era il superiore gerarchico dell'APA, ma di cui non dispone più.

Pertanto, alla luce dell'importanza riconosciuta al diritto di essere ascoltato, la circostanza che tali elementi possano trovarsi nel «fascicolo personale» dell'APA non può, in quanto tale, ostare a che tali elementi siano comunicati al ricorrente al fine di consentirgli di formulare le proprie osservazioni in modo utile ed effettivo, nell'ambito dell'esercizio di detto diritto.

Infatti, il diritto alla protezione dei dati personali non è un diritto assoluto, ma deve essere considerato alla luce della sua funzione nella società ed essere ponderato, a tale titolo, con altri diritti fondamentali, nell'ambito di un'azione che attribuisce a ciascuno dei diritti coinvolti il ruolo che gli spetta, alla luce dei fatti del caso di specie, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, conformemente al principio di proporzionalità. La necessità di garantire una siffatta ponderazione tra il diritto alla protezione dei dati personali e gli altri diritti fondamentali riconosciuti in tale ordinamento giuridico è sottolineata dal legislatore dell'Unione nel regolamento relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati [426], di cui il regolamento sulla tutela dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione costituisce l'equivalente.

Il Tribunale ne deduce che non si può ammettere che il Parlamento possa invitare il ricorrente a pronunciarsi utilmente ed efficacemente su elementi contenuti, se del caso, nel fascicolo dell'APA, senza dargli accesso, come nel caso di specie, a tali elementi, dopo aver ponderato, da un lato, l'interesse di tale APA a che i dati che lo riguardano non siano trasmessi a terzi e, dall'altro, l'interesse del ricorrente a presentare le sue osservazioni in modo utile ed effettivo nell'ambito del procedimento di recupero avviato nei suoi confronti.

---

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

424 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del regolamento 2018/1725.

425 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725.

426 Considerando 4 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).

Per quanto riguarda il motivo vertente sul fatto che la trasmissione di tali dati era contraria alle disposizioni dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea sui fascicoli individuali dei funzionari e degli agenti [427], applicabile agli assistenti parlamentari, il Tribunale constata che la riservatezza dei documenti di cui trattasi non può essere opposta al ricorrente, che è del resto l'autore di alcuni dei documenti in questione in quanto superiore gerarchico dell'APA, nella misura necessaria all'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto di essere ascoltato.

Infine, in terzo luogo, il Tribunale censura i motivi invocati dal Parlamento per respingere la domanda del ricorrente relativa al fascicolo della causa che ha dato luogo alla sentenza del 7 marzo 2019. Quanto al fatto che il Tribunale ha concesso l'anonimato all'APA nel procedimento che ha condotto a tale sentenza, il Tribunale ricorda infatti che l'anonimato mira ad omettere il nome di una parte della controversia o quello di altre persone menzionate nell'ambito del procedimento di cui trattasi, o ancora altri dati nei documenti relativi alla causa ai quali il pubblico ha accesso. Per contro, l'anonimato concesso dal Tribunale non riguarda la riservatezza degli elementi versati agli atti di detto procedimento al di fuori di quest'ultimo, nell'ambito dei rapporti tra le parti e i terzi. Di conseguenza, la decisione del Tribunale relativa all'anonimato non vietava al Parlamento di comunicare al ricorrente i documenti scambiati nella sentenza del 7 marzo 2019 che potevano essere rilevanti ai fini dell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto di essere ascoltato.

427 Articolo 26 del regolamento n. 31 (C.E.E.), 11 (C.E.E.A.) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, come modificato.

III. Concorrenza

1. Procedimento – Richiesta di informazioni

Sentenza del 24 maggio 2023, Meta Platforms Ireland/Commissione (T-451/20, EU:T:2023:276)

«Concorrenza – Mercato dei dati – Procedimento amministrativo – Articolo 18, paragrafo 3, e articolo 24, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1/2003 – Richiesta di informazioni – Virtual data room – Obbligo di motivazione – Certezza del diritto – Diritti della difesa – Necessità delle informazioni richieste – Abuso di potere – Diritto al rispetto della vita privata – Proporzionalità – Principio di buona amministrazione – Segreto professionale»

Sospettando un comportamento anticoncorrenziale del gruppo Facebook nel suo utilizzo di dati e nella gestione della sua piattaforma di social network, la Commissione europea, con decisione del 4 maggio 2020 [428], ha rivolto una richiesta di informazioni a Meta Platforms Ireland Ltd, già Facebook Ireland Ltd. Tale decisione, adottata ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 [429], obbligava Meta Platforms Ireland a fornire alla Commissione tutti i documenti preparati o ricevuti da tre dei suoi responsabili nel periodo interessato che contenevano uno o più termini di ricerca definiti negli allegati. In caso di mancata comunicazione delle informazioni richieste, detta decisione prevedeva una penalità giornaliera di EUR 8 milioni [430].

La decisione del 4 maggio 2020 sostituiva una decisione simile anteriore, che prevedeva criteri di ricerca più ampi. Tale nuova decisione, adottata dopo alcuni scambi tra la Commissione e Meta Platforms Ireland, ha diminuito il numero di documenti richiesti tramite un affinamento dei termini di ricerca e limitando il numero di responsabili interessati.

Il 15 luglio 2020 Meta Platforms Ireland ha presentato, da un lato, un ricorso di annullamento della decisione del 4 maggio 2020 e, dall'altro, una domanda di provvedimenti provvisori.

Con ordinanza sui provvedimenti provvisori del 29 ottobre 2020 [431], il presidente del Tribunale ha disposto la sospensione dell'esecuzione della decisione del 4 maggio 2020 fino all'istituzione di una procedura specifica per la produzione dei documenti richiesti che non hanno una connessione con le attività commerciali di Meta Platforms Ireland e che contengono, inoltre, dati personali sensibili.

---

428 Decisione C(2020) 3011 final della Commissione, del 4 maggio 2020, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, e dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio (caso AT.40628 – Pratiche di Facebook relative ai dati).

429 Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1).

430 Alla stessa data, la Commissione ha adottato nei confronti di Meta Platforms Ireland Ltd una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003 nell'ambito della sua indagine parallela su talune pratiche relative al prodotto Marketplace. Il ricorso di annullamento presentato da Meta Platforms Ireland avverso tale decisione è respinto dal Tribunale nella sua sentenza dello stesso giorno nella causa Meta Platforms Ireland/Commissione (T-452/20).

431 Ordinanza del 29 ottobre 2020, ***Facebook Ireland/Commissione*** (T-451/20 R, non pubblicata, EU:T:2020:515).

Dando seguito a tale ordinanza, la Commissione ha adottato una decisione di modifica [432] che prevedeva che detti documenti potranno essere inseriti nel fascicolo di indagine solo dopo essere stati esaminati in una virtual data room secondo le modalità precisate nell'ordinanza sui provvedimenti provvisori.

Meta Platforms Ireland ha adattato il suo ricorso di annullamento per tener conto di tale decisione di modifica. La Quinta Sezione ampliata del Tribunale respinge il suo ricorso nella sua interezza. In tale contesto, il Tribunale esamina, per la prima volta, la legittimità di una richiesta di informazioni tramite termini di ricerca ai sensi del regolamento n. 1/2003 nonché la legittimità di una procedura di virtual data room per il trattamento di documenti contenenti dati personali sensibili.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del suo ricorso di annullamento, Meta Platforms Ireland affermava, in particolare, che l'applicazione dei termini di ricerca precisati nella richiesta di informazioni condurrebbe inevitabilmente all'individuazione di un gran numero di documenti privi di rilevanza per l'indagine condotta della Commissione, il che sarebbe contrario al principio di necessità sancito dall'articolo 18 del regolamento n. 1/2003.

Con riguardo a tale aspetto, il Tribunale rammenta che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003, la Commissione può, mediante semplice domanda o con decisione, richiedere alle imprese di fornire «tutte le informazioni necessarie» al fine di controllare il rispetto delle regole di concorrenza dell'Unione. Ne discende che la Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni che possono consentirle di verificare le presunte infrazioni che giustificano lo svolgimento della sua indagine. Tenuto conto dell'ampio potere di indagine conferito alla Commissione dal regolamento n. 1/2003, tale requisito di necessità è soddisfatto se la Commissione può ragionevolmente supporre, alla data della richiesta, che le informazioni sono tali da aiutarla a determinare l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza.

A sostegno delle sue censure che pongono in discussione il rispetto del principio di necessità, Meta Platforms Ireland aveva contestato taluni termini di ricerca contenuti nella richiesta di informazioni, sostenendo al contempo che tali specifiche censure dovevano essere intese come esempi non esaustivi, destinati a illustrare la sua argomentazione più generale. A suo avviso, sarebbe stato irragionevole, se non impossibile, focalizzarsi su ciascun termine di ricerca separatamente.

Tale approccio è tuttavia respinto dal Tribunale, il quale considera che una valutazione globale del rispetto del principio di necessità enunciato all'articolo 18 del regolamento n. 1/2003 non è appropriata nel caso di specie, ammesso che sia possibile. Infatti, la circostanza che taluni termini di ricerca possano essere, come sostiene Meta Platforms Ireland, troppo vaghi, non ha alcuna incidenza sul fatto che altri termini di ricerca possano essere sufficientemente precisi o mirati per consentire di accertare che essi sono tali da aiutare la Commissione a determinare l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza.

Tenuto conto della presunzione di legittimità di cui godono gli atti delle istituzioni dell'Unione, il Tribunale conclude quindi che solo i termini di ricerca specificamente contestati da Meta Platforms Ireland possono essere oggetto di un controllo del rispetto del principio di necessità. Si deve considerare, invece, che gli altri termini di ricerca sono stati definiti conformemente a tale principio.

---

432 Decisione C(2020) 9231 final della Commissione, dell'11 dicembre 2020.

Inoltre, dopo aver rilevato che gli argomenti riguardanti i termini di ricerca menzionati per la prima volta in fase di replica sono irricevibili, il Tribunale procede al controllo dei soli termini di ricerca considerati nel ricorso. Ritenendo che Meta Platforms Ireland non sia stata in grado di dimostrare che tali termini erano contrari al principio di necessità, il Tribunale respinge in quanto infondati i diversi argomenti addotti al riguardo.

Nell'ambito del suo ricorso di annullamento, Meta Platforms Ireland sosteneva altresì che, nel richiedere la produzione di numerosi documenti privati e privi di rilevanza, la decisione del 4 maggio 2020, come modificata (in prosieguo: la «decisione impugnata»), violerebbe il diritto fondamentale al rispetto della vita privata sancito all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), e all'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»).

A tal riguardo, il Tribunale rammenta che, ai sensi dell'articolo 7 della Carta, che contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU, ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.

Per quanto concerne gli ostacoli a detto diritto, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta prevede che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti devono essere previste dalla legge e rispettarne il contenuto essenziale. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale esamina se l'ostacolo all'articolo 7 della Carta causato dalla decisione impugnata soddisfi le condizioni enunciate all'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima.

Dopo aver rilevato che il regolamento n. 1/2003 conferisce alla Commissione il potere di adottare la decisione impugnata, cosicché l'ingerenza nella vita privata causata da quest'ultima è prevista dalla legge, che tale decisione risponde a finalità di interesse generale dell'Unione e che Meta Platforms Ireland non aveva sostenuto che essa viola il contenuto essenziale del diritto al rispetto della vita privata, il Tribunale esamina se la decisione impugnata causi un ostacolo sproporzionato a tale diritto.

Al riguardo, il Tribunale conferma, in primo luogo, che una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 costituisce una misura adeguata per conseguire le finalità di interesse generale perseguite dalla Commissione, ossia il mantenimento del regime concorrenziale voluto dai trattati.

Per quanto attiene, in secondo luogo, alla questione se la decisione impugnata ecceda quanto necessario per conseguire dette finalità di interesse generale, il Tribunale rileva che, a seguito della pronuncia dell'ordinanza sui provvedimenti provvisori del 29 ottobre 2020, la Commissione ha adottato un procedimento particolare per il trattamento dei documenti che Meta Platforms Ireland doveva produrre, ma che, di primo acchito, erano privi di nesso con le attività commerciali di quest'ultima e che contenevano dati personali sensibili (in prosieguo: i «documenti protetti»).

Conformemente a tale procedimento, i documenti protetti dovevano essere trasmessi alla Commissione su un supporto elettronico separato e posti in una virtual data room accessibile a un numero ristretto di membri del gruppo incaricato dell'indagine, in presenza degli avvocati di Meta Platforms Ireland, al fine di selezionare documenti da inserire nel fascicolo. In caso di disaccordo persistente sulla qualificazione di un documento, la decisione di modifica prevede, inoltre, un sistema di arbitrato. Secondo tale decisione, i documenti protetti possono, inoltre, essere trasmessi alla Commissione in una forma da cui sono espunti i nomi delle persone interessate e qualsiasi informazione che ne consenta l'identificazione. Su richiesta della Commissione, giustificata dalle esigenze dell'indagine, tali documenti devono tuttavia esserle trasmessi nella versione integrale.

Il Tribunale osserva, inoltre, che non è contestato che taluni documenti richiesti dalla Commissione contenevano dati personali sensibili che possono rientrare tra quelli di cui all'articolo 9 del regolamento 2016/679 [433] e all'articolo 10 del regolamento 2018/1725 [434], la cui possibilità di trattamento è subordinata alle tre condizioni seguenti:

– il trattamento deve perseguire un interesse pubblico rilevante, che ha il suo fondamento nel diritto dell'Unione;

– il trattamento deve essere necessario alla realizzazione di tale interesse pubblico;

– il diritto dell'Unione deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.

Poiché tali condizioni erano altresì rilevanti per valutare se, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, la decisione impugnata non va oltre quanto è necessario per conseguire le finalità di interesse generale che essa persegue, il Tribunale rammenta, da un lato, che una richiesta di informazioni quale la decisione impugnata costituisce una misura adeguata per conseguire le finalità di interesse generale perseguite dalla Commissione (prima condizione) e, dall'altro, che il trattamento di dati personali che la decisione impugnata comporta è necessario alla realizzazione dell'interesse pubblico rilevante perseguito (seconda condizione).

Facendo riferimento alle modalità di trasmissione, consultazione, valutazione e anonimizzazione dei documenti protetti, il Tribunale ritiene che anche la terza condizione summenzionata sia soddisfatta nel caso di specie.

Dopo aver così stabilito che la decisione impugnata, nella parte in cui prevede la procedura della virtual data room, non eccede quanto è necessario per conseguire le finalità di interesse generale perseguite, il Tribunale constata, in terzo luogo, che gli inconvenienti di tale procedura non erano nemmeno sproporzionati rispetto alle finalità perseguite.

Tenuto conto di tutto quanto precede, il Tribunale conclude che l'ostacolo al diritto al rispetto della vita privata causato dalla decisione impugnata soddisfa le condizioni enunciate all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e respinge, di conseguenza, le censure vertenti su una violazione dell'articolo 7 di quest'ultima.

Poiché anche gli altri motivi sollevati da Meta Platforms Ireland si sono rivelati infondati, il Tribunale respinge il ricorso integralmente.

---

433 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1, e rettifica in GU 2018, L 127, pag. 2).

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

2. Intese – Calcolo delle ammende

Sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione (T-590/20, EU:T:2023:650)

«Concorrenza – Intese - Mercato dell'etilene – Decisione di accertamento di un'infrazione all'articolo 101 TFUE – Coordinazione su un elemento del prezzo di acquisto – Procedura di transazione – Ammenda – Adeguamento dell'importo di base dell'ammenda – Punto 37 degli orientamenti per il calcolo delle ammende – Recidiva – Punto 28 degli orientamenti per il calcolo delle ammende – Competenza estesa al merito – Domanda riconvenzionale di aumento dell'importo dell'ammenda»

Con decisione del 14 luglio 2020 [435] (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione europea ha accertato che quattro imprese avevano violato l'articolo 101 del TFUE partecipando, nel periodo compreso tra il 26 dicembre 2011 e il 29 marzo 2017, a un'infrazione unica e continuata consistente nello scambio di informazioni commerciali e sensibili sui prezzi e nella fissazione di una componente del prezzo legata all'acquisto di etilene, nei territori belga, tedesco, francese e dei Paesi Bassi.

Le quattro imprese sanzionate comprendono la Clariant International AG, che ha accettato senza riserve la responsabilità per la sua partecipazione diretta all'infrazione per il periodo in questione, e la Clariant AG, che ha accettato senza riserve la responsabilità «in solido» come società madre della Clariant International AG.

Ai fini del calcolo dell'ammenda da infliggere in solido alle due imprese, la Commissione, in un primo momento, ha determinato l'importo di base in riferimento al valore dell'etilene acquistato nel periodo che copre l'ultimo anno completo di partecipazione all'infrazione, ossia il 2016.

In un secondo momento, la Commissione ha adeguato l'importo di base. Da una parte, ha aumentato l'importo base dell'ammenda del 50% per la circostanza aggravante della recidiva, ai sensi del punto 28 degli orientamenti per il calcolo delle ammende [436]. D'altra parte, essa ha applicato una maggiorazione del 10% all'importo di base per tenere conto delle particolarità del caso e della necessità di raggiungere un importo sufficientemente dissuasivo dell'ammenda, in conformità al punto 37 degli stessi orientamenti.

Infine, dopo aver garantito che l'ammenda non superasse il 10% del fatturato totale delle due società nel 2019, la Commissione ha concesso loro una riduzione del 30% dell'ammenda per la loro collaborazione nell'ambito della comunicazione sulla cooperazione del 2006 [437], nonché una riduzione del 10% per la loro collaborazione nell'ambito della procedura di transazione.

La Clariant AG e la Clariant International AG hanno presentato un ricorso per l'annullamento parziale della decisione impugnata per quanto riguarda l'importo dell'ammenda inflitta e, in subordine, per la riduzione di tale importo. Inoltre, esse chiedono il rigetto della domanda riconvenzionale della

---

435 Decisione C(2020) 4817 final della Commissione, del 14 luglio 2020, relativa a un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE (AT.40410 – Etilene).

436 Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003 (GU 2006, C 210, pag. 2).

437 Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese (GU 2006, C 298, pag. 11).

Commissione volta ad aumentare l'importo dell'ammenda eliminando l'agevolazione del 10% concessa per la loro collaborazione nella procedura di transazione.

Il Tribunale respinge il ricorso nella sua interezza, nonché la domanda riconvenzionale della Commissione. Nella sentenza, il Tribunale affronta in particolare la questione se l'applicazione di una maggiorazione dell'importo di base dell'ammenda, ai sensi del punto 37 degli orientamenti per il calcolo delle ammende, fosse fondata e motivata per il fatto che il cartello era un cartello di acquisto. Inoltre, nell'ambito della sua competenza estesa al merito, si è pronunciato sulla domanda riconvenzionale della Commissione volta a ottenere la revoca dell'agevolazione del 10% concessa alle ricorrenti per la loro collaborazione durante la procedura di transazione, in quanto, con il presente ricorso, esse rimettevano in discussione elementi che erano stati riconosciuti e accettati ai fini della transazione.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo secondo cui la Commissione avrebbe erroneamente aumentato l'importo di base dell'ammenda ai sensi del punto 37 degli orientamenti per il calcolo delle ammende, fondandosi sulla necessità di prendere in considerazione sia le particolarità del caso sia la necessità di raggiungere un livello di dissuasione.

Nel caso di specie, il Tribunale rileva, innanzitutto, che, nei limiti in cui l'infrazione riguardava un cartello di acquisto e i partecipanti non erano tutti presenti sugli stessi mercati a valle, la Commissione ha calcolato l'importo di base dell'ammenda sulla base del valore degli acquisti piuttosto che del valore delle vendite dei prodotti venduti sui mercati a valle.

Esso rileva poi che, nell'applicare una maggiorazione del 10% a tale importo di base ai sensi del punto 37 degli orientamenti per il calcolo delle ammende, la Commissione ha debitamente esercitato il proprio potere discrezionale e non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione. In effetti, la Commissione ha tenuto conto delle particolarità del caso, in particolare del fatto che il cartello in questione era un cartello di acquisto e che il valore degli acquisti, preso in considerazione al posto del valore delle vendite, non era di per sé suscettibile di costituire un'approssimazione adeguata per riflettere l'importanza economica dell'infrazione. La Commissione ha inoltre tenuto conto della necessità di ottenere un importo dissuasivo dell'ammenda, osservando che, se il metodo generale stabilito negli orientamenti per il calcolo delle ammende fosse applicato senza il minimo adeguamento, l'effetto dissuasivo non sarebbe garantito. D'altro canto, la Commissione non era obbligata a prendere in considerazione gli effetti del comportamento in questione sul mercato, poiché l'aumento dell'ammenda ai sensi del punto 37 degli orientamenti sulle ammende non è subordinato alla preventiva dimostrazione di tali effetti.

Infine, il Tribunale ritiene che la Commissione abbia esposto le ragioni che l'hanno indotta a ritenere che le particolarità del caso e la necessità di raggiungere un importo dissuasivo dell'ammenda giustifichino lo scostamento dal metodo generale e l'aumento di tale importo di base e che essa abbia debitamente chiarito i fattori che ha preso in considerazione per determinare che un aumento del 10% dell'importo di base dell'ammenda fosse appropriato. A questo proposito la Commissione, dato che non è tenuta a indicare le cifre relative a ciascuna delle fasi del metodo di calcolo, non era tenuta a fornire ulteriori spiegazioni in merito allo specifico tasso di aumento scelto.

In secondo luogo, il Tribunale respinge la domanda riconvenzionale della Commissione. Esso afferma che, nell'ambito della procedura di transazione, in cambio di una riduzione del 10% dell'importo dell'ammenda che sarebbe stata loro inflitta al termine di un procedimento ordinario, le parti della

procedura di transazione devono riconoscere, segnatamente, la loro responsabilità per l'infrazione e indicare l'importo massimo delle ammende che si aspettano che la Commissione imponga loro e che esse accetterebbero. Il Tribunale osserva, tuttavia, che le parti della procedura di transazione non sono obbligate, in base alla comunicazione di transazione [438], ad accettare l'importo finale dell'ammenda e tutti i suoi parametri per poter transigere.

Pertanto, il fatto che la Clariant AG e la Clariant International AG abbiano accettato un importo massimo dell'ammenda nella loro proposta di transazione non può essere equiparato all'accettazione dell'esatto importo finale dell'ammenda e del metodo di calcolo della stessa, compresi gli adeguamenti apportati ai sensi dei punti 28 e 37 degli orientamenti sul metodo di determinazione delle ammende. Inoltre, le maggiorazioni dell'ammenda applicate ai sensi dei punti 28 e 37 degli orientamenti non erano state espressamente accettate dalle imprese nella loro proposta di transazione e non erano state oggetto di una valutazione congiunta con la Commissione nel corso del procedimento. Ne consegue che la Commissione non poteva prendere le mosse dalla premessa che le ricorrenti non avrebbero più messo in discussione le maggiorazioni dell'ammenda ai sensi dei punti 28 e 37 degli orientamenti ai fini del calcolo delle ammende nell'ambito di un ricorso.

Di conseguenza, nella misura in cui, nel loro ricorso, tali imprese contestano l'importo dell'ammenda loro inflitta, sostenendo che l'applicazione di tali punti è stata erronea, la Commissione non ha dimostrato che sarebbe giustificata la revoca del beneficio del 10% concesso per la loro collaborazione ai fini della transazione.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge il ricorso nella sua interezza e respinge la domanda riconvenzionale della Commissione.

3. Aiuti di Stato

Sentenza del 10 maggio 2023, Ryanair e Condor Flugdienst/Commissione (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 e T-87/21, EU:T:2023:248)

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Aiuto concesso dalla Germania a favore di una compagnia aerea nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Ricapitalizzazione della Deutsche Lufthansa – Decisione di non sollevare obiezioni – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Incidenza sostanziale sulla posizione concorrenziale – Ricevibilità – Notevole potere di mercato – Misure supplementari per preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva sul mercato – Obbligo di motivazione»

Il 12 giugno 2020 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione europea un aiuto individuale sotto forma di ricapitalizzazione per un importo di EUR 6 miliardi (in prosieguo: la «misura in questione») concesso alla Deutsche Lufthansa AG (in prosieguo: la «DLH»). Tale ricapitalizzazione, che si inseriva nell'ambito di una serie di misure di sostegno più ampio a favore del gruppo

438 Comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni a norma dell'articolo 7 e dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio nei casi di cartelli (GU 2008, C 167, pag. 1).

Lufthansa [439], mirava a ripristinare la posizione di bilancio e la liquidità delle imprese di detto gruppo nella situazione eccezionale causata dalla pandemia di COVID-19.

La misura in questione comprendeva tre elementi distinti, ossia una partecipazione al capitale di circa EUR 300 milioni, una partecipazione tacita non convertibile in azioni di circa EUR 4,7 miliardi (in prosieguo: la «partecipazione tacita I») e una partecipazione tacita di EUR 1 miliardo con le caratteristiche di un'obbligazione convertibile (in prosieguo: la «partecipazione tacita II»).

Senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione ha qualificato la misura in questione come aiuto di Stato compatibile con il mercato interno [440] ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [441] e della sua comunicazione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto attuale dell'emergenza del COVID-19 [442].

Le compagnie aeree Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: la «Condor») hanno proposto due ricorsi diretti all'annullamento di tale decisione, accolti dalla Decima Sezione ampliata del Tribunale con la motivazione che, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha violato varie condizioni e requisiti previsti dal quadro temporaneo.

Giudizio del Tribunale

- **Sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento**

Per quanto riguarda la legittimazione dei ricorrenti a contestare la fondatezza della decisione impugnata, il Tribunale ricorda che, in conformità all'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro un atto di cui non è destinataria in due ipotesi alternative, vale a dire, da un lato, se l'atto in questione la riguarda direttamente e individualmente e, dall'altro, se si tratta di un atto regolamentare che la riguarda direttamente e che non comporta alcuna misura di esecuzione.

Poiché la decisione impugnata, che è rivolta alla Repubblica federale di Germania, non costituisce un atto regolamentare, il Tribunale verifica se le ricorrenti siano direttamente e individualmente interessate da tale decisione.

Per quanto riguarda, da un lato, l'incidenza individuale, dalla giurisprudenza risulta che tale condizione può essere soddisfatta qualora le ricorrenti forniscano elementi che consentano di dimostrare che la misura di cui trattasi è idonea a incidere sostanzialmente sulle loro posizioni sul mercato rilevante. Pertanto, la Ryanair e la Condor hanno sottolineato la loro qualità di concorrenti

---

439 La DLH è la società madre a capo del gruppo Lufthansa, che comprende, segnatamente, le compagnie aeree Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd e Edelweiss Air AG.

440 Decisione C(2020) 4372 final della Commissione, del 25 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA 57153 (2020/N) – Germania – COVID-19 – Aiuto a favore di Lufthansa (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Il 14 dicembre 2021 la Commissione ha adottato la decisione C(2021) 9606 final, che rettifica la decisione impugnata.

441 In forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro possono considerarsi, a determinate condizioni, compatibili con il mercato interno.

442 Comunicazione della Commissione, del 19 marzo 2020, relativa al quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU 2020, C 91 I, pag. 1; in prosieguo: il «quadro temporaneo»), che è stata modificata, una prima volta, il 3 aprile 2020 (GU 2020, C 112 I, pag. 1) e una seconda volta l'8 maggio 2020 (GU 2020, C 164, pag. 3).

dirette del gruppo Lufthansa su una moltitudine di rotte aeree, che costituirebbero altrettanti mercati rilevanti. La Ryanair ha inoltre evidenziato la sua qualità di concorrente diretta del gruppo Lufthansa sui mercati tedesco, belga e austriaco.

Dopo aver rilevato che, in fase di esame della ricevibilità del ricorso, è sufficiente constatare che la definizione del mercato rilevante fornita dalle ricorrenti è plausibile, fatto salvo l'esame nel merito di tale questione, il Tribunale conferma che la misura di cui trattasi era idonea a incidere in modo sostanziale sulla posizione concorrenziale delle ricorrenti sui mercati del trasporto aereo di passeggeri.

Infatti, da un'analisi dei dati pertinenti e credibili forniti dalle ricorrenti, letti congiuntamente alla decisione impugnata, risulta che la misura in questione poteva non solo consentire al gruppo Lufthansa di far fronte a un rischio di uscita dai mercati nei quali si trovava in concorrenza diretta con le ricorrenti, ma poteva anche rafforzare la sua posizione concorrenziale. Pertanto, la concessione della misura in questione era *prima facie* tale da provocare un lucro cessante o un'evoluzione meno favorevole di quella che sarebbe stata registrata dalle ricorrenti in assenza di una siffatta misura.

Per quanto riguarda, dall'altro lato, l'incidenza diretta nei confronti delle ricorrenti, il Tribunale ricorda che un concorrente del beneficiario di un aiuto è direttamente interessato da una decisione della Commissione che autorizza uno Stato membro a versarlo qualora la volontà di detto Stato di procedervi non lasci spazio a dubbi, come era avvenuto nel caso di specie.

Alla luce di tutte queste circostanze, il Tribunale conferma che le ricorrenti sono legittimate a contestare la fondatezza della decisione impugnata mediante i loro ricorsi di annullamento.

- **Sulla fondatezza dei ricorsi di annullamento**

Prima di esaminare la fondatezza dei diversi motivi di annullamento dedotti dalle ricorrenti, il Tribunale ricorda che la Commissione è vincolata dalle discipline e dalle comunicazioni da essa adottate nel settore specifico degli aiuti di Stato, nei limiti in cui esse non derogano a norme del Trattato. Spetta, pertanto, al giudice dell'Unione verificare che la Commissione abbia rispettato le norme di cui si è dotata in tale settore.

Il Tribunale sottolinea, inoltre, che, nell'ambito del sindacato che esso esercita sulle valutazioni economiche complesse effettuate dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato, esso non è certamente tenuto a sostituire la propria valutazione economica a quella della Commissione. Tuttavia, esso deve non soltanto verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì controllare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da suffragare le conclusioni che ne vengono tratte. Inoltre, il sindacato del giudice dell'Unione è completo per quanto riguarda le valutazioni effettuate dalla Commissione che non implicano valutazioni economiche complesse o, ancora, per quanto riguarda le questioni aventi carattere strettamente giuridico.

A. Sull'ammissibilità della DLH all'aiuto notificato

Effettuati tali richiami, il Tribunale esamina, anzitutto, le varie censure che contestano l'ammissibilità della DLH all'aiuto notificato. A tale riguardo, le ricorrenti hanno dedotto, in particolare, una violazione del punto 49, lettera c), del quadro temporaneo, secondo il quale, per poter essere ammissibile a una misura di ricapitalizzazione, il beneficiario non deve essere in grado di reperire finanziamenti sui mercati a condizioni accessibili.

Secondo la decisione impugnata, tale condizione era soddisfatta in quanto la DLH non avrebbe disposto di garanzie sufficienti per reperire finanziamenti sui mercati per l'importo totale dell'aiuto.

In merito a tale punto il Tribunale rileva, tuttavia, che nulla nella decisione impugnata indica che la Commissione abbia esaminato l'eventuale disponibilità di garanzie, come gli aeromobili non gravati della DLH, il loro valore e le condizioni degli eventuali prestiti che sarebbe stato possibile ottenere sui mercati finanziari a fronte di tali garanzie. Inoltre, l'affermazione secondo cui le «garanzie», non identificate nella decisione impugnata, non sarebbero state sufficienti a coprire l'importo totale dei fondi necessari si basa su una premessa errata, secondo la quale il finanziamento che è possibile ottenere sui mercati deve necessariamente coprire l'intero fabbisogno del beneficiario. Infatti, né il tenore letterale né l'obiettivo o il contesto nel quale si inserisce il punto 49, lettera c), del quadro temporaneo avvalorano la tesi secondo cui il beneficiario non deve essere in grado di reperire finanziamenti sui mercati per la totalità del suo fabbisogno.

Poiché la Commissione ha quindi omesso di esaminare se la DLH avrebbe potuto reperire una parte non trascurabile del finanziamento necessario sui mercati, il Tribunale conclude che essa non ha tenuto conto di tutti gli elementi pertinenti da prendere in considerazione per valutare la conformità della misura in questione con il punto 49, lettera c), del quadro temporaneo. Di conseguenza, il Tribunale accoglie la censura della Ryanair relativa alla violazione di detto punto, e a maggior ragione quella della Condor vertente sull'esistenza di seri dubbi a tale riguardo.

B. Sulla remunerazione e l'uscita dello Stato

Il Tribunale esamina poi le censure relative alla violazione delle condizioni previste nel quadro temporaneo per quanto riguarda la remunerazione e l'uscita dello Stato.

A tale riguardo, la Ryanair contestava in particolare alla Commissione di non avere previsto un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato tedesco per quanto attiene, da un lato, alla partecipazione al capitale della DLH e, dall'altro, alla partecipazione tacita II dopo la sua eventuale conversione in capitale proprio.

In primo luogo, per quanto riguarda la remunerazione degli strumenti di capitale, quali la partecipazione nel capitale, il punto 61 del quadro temporaneo prevede che qualsiasi misura di ricapitalizzazione prevede un meccanismo di aumento della remunerazione, che incrementa la remunerazione dello Stato per incentivare il beneficiario a riacquistare i conferimenti statali di capitale. Il punto 62 di detto quadro prevede che la Commissione possa accettare meccanismi alternativi, a condizione che nel complesso ne risultino effetti analoghi d'incentivo sull'uscita dello Stato e un impatto globale analogo sulla remunerazione dello Stato.

Poiché la partecipazione dello Stato tedesco al capitale della DLH non era accompagnata da alcun meccanismo di aumento della remunerazione ai sensi del punto 61 del quadro temporaneo, la Commissione ha ritenuto che la struttura globale dell'aiuto notificato costituisse un meccanismo alternativo di aumento della remunerazione ai sensi del punto 62, in quanto comportava effetti d'incentivo sufficientemente forti sull'uscita dello Stato dal capitale della DLH. A sostegno di tale conclusione, la Commissione faceva riferimento, in particolare, al forte ribasso con il quale la Germania aveva acquistato le azioni della DLH, che offrirebbe allo Stato una remunerazione superiore a quella che sarebbe risultata dall'applicazione di un meccanismo di aumento della remunerazione.

Tale argomento è tuttavia respinto dal Tribunale, il quale rileva che il prezzo delle azioni sottoscritte dallo Stato al momento dell'ingresso di quest'ultimo nel capitale del beneficiario è disciplinato dal punto 60 del quadro temporaneo, secondo il quale il conferimento di capitale da parte dello Stato viene effettuato a un prezzo non superiore al prezzo medio delle azioni nei quindici giorni precedenti la richiesta di conferimento di capitale. Orbene, l'oggetto e l'obiettivo di tale regola sono diversi da quelli sottesi al meccanismo di aumento della remunerazione. Infatti, mentre quest'ultimo meccanismo mira ad incentivare il beneficiario interessato a riacquistare la partecipazione dello Stato il più rapidamente possibile, la regola relativa al prezzo di acquisto delle azioni ha l'obiettivo, in sostanza, di garantire che il prezzo al quale lo Stato acquista azioni non superi il loro prezzo di mercato. Poiché il prezzo delle azioni può fluttuare sia al rialzo che al ribasso, il prezzo di acquisto non

è necessariamente destinato ad aumentare, nel corso del tempo, l'incentivo del beneficiario interessato a riacquistare la partecipazione dello Stato.

Ne consegue che, contrariamente a quanto sosteneva la Commissione, il livello del prezzo delle azioni al momento dell'ingresso dello Stato tedesco nel capitale della DLH non costituiva un meccanismo alternativo di aumento della remunerazione di tale Stato.

In secondo luogo, per quanto riguarda la partecipazione tacita II, che costituisce uno strumento ibrido, il punto 68 del quadro temporaneo impone che, dopo la conversione in capitale proprio, deve essere incluso un meccanismo di aumento della remunerazione per accrescere la remunerazione dello Stato, in modo da incentivare i beneficiari interessati a riacquistare i conferimenti di capitale pubblico. Orbene, secondo il Tribunale, è pacifico che neppure la partecipazione tacita II, al momento della sua conversione in capitale proprio, è accompagnata da un meccanismo di aumento della remunerazione o da un meccanismo analogo.

Pertanto, il Tribunale conclude che la Commissione ha violato il quadro temporaneo in quanto ha omesso di esigere l'inclusione di un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato o di un meccanismo analogo nella remunerazione della partecipazione al capitale e della partecipazione tacita II, al momento della conversione di quest'ultima in capitale proprio.

C. *Sull'esistenza di un notevole potere di mercato del gruppo Lufthansa sui mercati rilevanti e gli impegni strutturali*

Il Tribunale esamina infine le censure vertenti sulla violazione del punto 72 del quadro temporaneo secondo il quale, se il beneficiario di una misura di ricapitalizzazione COVID-19 superiore a EUR 250 milioni è un'impresa che dispone di un notevole potere di mercato (in prosieguo: il «NPM») su almeno uno dei mercati rilevanti in cui opera, gli Stati membri devono proporre misure supplementari per preservare una concorrenza effettiva su questi mercati.

A tale proposito, le ricorrenti hanno essenzialmente sollevato tre gruppi di censure relative a) alla definizione dei mercati rilevanti, b) all'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa su tali mercati e c) all'efficacia e sufficienza degli impegni strutturali accettati dalla Commissione.

a. Sulla definizione dei mercati pertinenti

In primo luogo, per quanto riguarda la definizione dei mercati pertinenti, la Commissione ha ritenuto, nella decisione impugnata, che i mercati nei quali il gruppo Lufthansa esercitava le sue attività fossero i mercati di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri in partenza e a destinazione degli aeroporti serviti da tale gruppo. Essa ha quindi individuato i mercati rilevanti secondo l'approccio «aeroporto per aeroporto». Tale approccio è contestato dalle ricorrenti, secondo le quali la Commissione avrebbe dovuto definire i mercati di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri per coppie di città tra un punto di origine e un punto di destinazione (in prosieguo: i «mercati O & D»).

Poiché il punto 72 del quadro temporaneo non precisa il metodo secondo il quale devono essere definiti i mercati pertinenti, il Tribunale ricorda che le misure di ricapitalizzazione rientranti nel quadro temporaneo mirano a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, sostenendo, in particolare, la redditività delle imprese colpite dalla pandemia di COVID-19 al fine di ripristinare la loro struttura di capitale al livello registrato prima della pandemia. Tali misure di aiuto riguardano quindi la situazione finanziaria globale del beneficiario e, più in generale, quella del settore economico interessato.

In tale contesto, la misura in questione mirava a garantire, in sostanza, che le società del gruppo Lufthansa disponessero di liquidità sufficiente e che le perturbazioni causate dalla pandemia di COVID-19 non compromettessero la loro redditività, e non a sostenere la presenza di detto gruppo su una o più rotte aeree. Pertanto, la Commissione ha giustamente rilevato che la misura in questione

era volta a preservare la capacità globale del gruppo Lufthansa di fornire servizi di trasporto aereo e che, di conseguenza, non era opportuno esaminare l'impatto della misura in questione su ciascun mercato O & D considerato isolatamente.

Non convincono neppure gli argomenti delle ricorrenti relativi all'approccio seguito in materia di controllo delle concentrazioni, nel quale i mercati pertinenti sono definiti secondo l'approccio O & D, in quanto tale analogia non tiene sufficientemente conto delle specificità del quadro temporaneo e della misura in questione, che non ha alcun nesso diretto con determinati mercati O & D piuttosto che con altri.

Pertanto, ai fini dell'applicazione del punto 72 del quadro temporaneo, la Commissione poteva, senza incorrere in un errore manifesto di valutazione, definire i mercati rilevanti secondo l'approccio «aeroporto per aeroporto».

Il Tribunale respinge, inoltre, le censure dedotte in subordine dalla Ryanair, secondo le quali la Commissione avrebbe applicato erroneamente l'approccio «aeroporto per aeroporto», limitando il suo esame ai soli aeroporti situati all'interno dell'Unione dove il gruppo Lufthansa aveva una base. Su tale punto, il Tribunale rileva che, poiché la Ryanair non ha adeguatamente dimostrato che il gruppo Lufthansa potesse avere un NPM negli aeroporti nei quali non aveva alcuna base, la Commissione poteva legittimamente escludere tali aeroporti dalla sua analisi. Inoltre, in materia di aiuti di Stato, la Commissione non è competente a esaminare se il gruppo Lufthansa disponga di un NPM in un aeroporto situato al di fuori dell'Unione.

b. Sull'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa negli aeroporti pertinenti

Poiché tutti gli argomenti delle ricorrenti riguardanti la definizione dei mercati pertinenti sono stati respinti in quanto infondati, il Tribunale analizza, in secondo luogo, le censure relative all'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa negli aeroporti esaminati dalla Commissione.

Poiché la nozione di NPM non è definita nel quadro temporaneo, né più in generale nel settore degli aiuti di Stato, il Tribunale rileva anzitutto che tale nozione dev'essere considerata, in sostanza, equivalente a quella di posizione dominante nel diritto della concorrenza. Secondo una giurisprudenza costante, una siffatta posizione dominante è definita come una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori.

Nella decisione impugnata, come rettificata, la Commissione ha basato la sua analisi dell'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa nei dieci aeroporti esaminati [443] sulla quota delle bande orarie detenute da tale gruppo in tali aeroporti, sul livello di congestione in questi ultimi e sulla quota delle bande orarie detenute dai concorrenti, tenendo altresì conto del numero di aerei basati in alcuni degli aeroporti da detto gruppo e dai suoi concorrenti.

In proposito il Tribunale constata che tali criteri, che si riferiscono in sostanza alla capacità aeroportuale e riguardano l'accesso delle compagnie aeree all'infrastruttura aeroportuale, non forniscono informazioni dirette per quanto riguarda le quote di mercato del gruppo Lufthansa sul mercato di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri negli aeroporti esaminati. Tuttavia, dato che il rapporto tra le quote di mercato detenute da quest'ultimo e dai suoi concorrenti

---

443 Ossia gli aeroporti di Berlino Tegel, Bruxelles, Düsseldorf, Francoforte, Amburgo, Monaco di Baviera, Palma di Maiorca, Stoccarda, Vienna e Hannover.

costituisce un valido indizio dell'esistenza di un NPM, la Commissione non poteva ignorare i fattori che fornivano informazioni ad esso relative, quali il numero di voli e di posti offerti in partenza e a destinazione degli aeroporti interessati. Ne consegue che, omettendo di prendere in considerazione tutti i fattori pertinenti per valutare il potere di mercato del gruppo Lufthansa negli aeroporti interessati, la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione.

Inoltre, e in ogni caso, la Commissione è altresì incorsa in un errore manifesto di valutazione concludendo, sulla base dei soli criteri da essa esaminati, che il gruppo Lufthansa godeva di un NPM negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera durante la stagione estiva 2019 e la stagione invernale 2019/2020, ma che ciò non si verificava relativamente agli altri aeroporti pertinenti. A tale riguardo, il Tribunale rileva che la valutazione globale dei criteri analizzati dalla Commissione per gli aeroporti di Düsseldorf e Vienna durante la stagione estiva 2019 dimostra l'esistenza, da un lato, di una quota di bande orarie molto elevata del gruppo Lufthansa nell'aeroporto di Düsseldorf e, dall'altro, di una quota di bande orarie elevata nell'aeroporto di Vienna, anche durante le ore di punta, un livello molto elevato di congestione dei due aeroporti, caratterizzato da una congestione quasi completa durante le ore di punta e da una posizione debole dei concorrenti di detto gruppo. Pertanto, sulla base di questi soli criteri, la Commissione non poteva concludere correttamente che il gruppo Lufthansa non disponeva di un NPM negli aeroporti di Düsseldorf e Vienna almeno durante la stagione estiva 2019. Inoltre, e in ogni caso, i dati che hanno indotto la Commissione a concludere che il gruppo Lufthansa disponeva di un NPM negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera non erano materialmente diversi da quelli relativi agli aeroporti di Düsseldorf e di Vienna, quantomeno per quanto riguarda la stagione estiva 2019. Su tale base, il Tribunale accoglie le censure delle ricorrenti.

c. Sugli impegni strutturali

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale esamina le censure che contestano diversi aspetti degli impegni strutturali accettati dalla Commissione ai sensi del punto 72 del quadro temporaneo, al fine di preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera.

Ai sensi del suddetto punto 72, nel proporre tali misure gli Stati membri possono offrire impegni strutturali o comportamentali ai sensi della comunicazione sulle misure correttive [444]. Conformemente a tale comunicazione, gli impegni proposti devono eliminare interamente le riserve sotto il profilo della concorrenza, essere completi ed efficaci sotto ogni profilo e devono inoltre poter essere realizzati in maniera efficace entro un breve periodo di tempo. In tale contesto, spetta in particolare alla Commissione esaminare tutti gli elementi pertinenti relativi alla misura proposta propriamente detta, come il tipo, l'ampiezza e la portata della misura proposta, valutati in funzione della struttura e delle caratteristiche particolari del mercato sul quale si pongono i problemi di concorrenza, ivi compresa la posizione delle parti e di altri operatori sul mercato.

Occorre altresì tenere conto delle specificità del diritto in materia di aiuti di Stato e, più in particolare, del quadro temporaneo, nel quale si inserisce il requisito relativo alle misure supplementari. Dato che gli aiuti concessi conformemente a tale quadro hanno l'obiettivo di garantire la continuità operativa delle imprese redditizie durante la pandemia di COVID-19, gli impegni enunciati al suo punto 72 devono essere concepiti in modo tale da garantire che, dopo la concessione dell'aiuto, il beneficiario non diventi più potente sul mercato di quanto non lo fosse prima dell'emergenza del COVID-19 e che l'esercizio di una concorrenza effettiva sia preservato sui mercati interessati.

---

444 Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (GU 2008, C 267, pag. 1).

Nel caso di specie, la decisione impugnata prevedeva, quali misure proposte dalla Germania ai sensi del punto 72 del quadro temporaneo, in particolare la cessione da parte della DLH di 24 bande orarie al giorno in ciascuno degli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera nonché di attività supplementari, come richiesto dal regolatore delle bande orarie al fine di consentire il trasferimento di bande orarie.

A tale proposito, le ricorrenti contestavano, tra l'altro, la procedura di cessione delle bande orarie approvata nella decisione impugnata, che doveva svolgersi in due fasi. Nella prima fase le bande orarie dovevano essere offerte unicamente «ai nuovi arrivati». Se, dopo un periodo determinato superiore a diverse stagioni, le bande orarie non fossero state cedute ad un nuovo arrivato, in una seconda fase esse sarebbero state messe a disposizione dei vettori che possedevano già una base in questi due aeroporti.

Ricordando l'obbligo della Commissione di esaminare tutti gli elementi pertinenti relativi agli impegni proposti, valutati in funzione della struttura e delle caratteristiche particolari del mercato rilevante, ivi compresa la posizione delle parti e di altri operatori sul mercato, il Tribunale constata che la Commissione ha omesso di esaminare l'adeguatezza dell'esclusione dei concorrenti già basati negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera dalla prima fase della procedura. Infatti, nella decisione impugnata, la Commissione non ha addotto alcuna ragione atta a dimostrare che tale esclusione fosse idonea a preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva sui mercati rilevanti e necessaria a tal fine.

Orbene, nel caso di specie, un siffatto esame era ancora più necessario in quanto la struttura del mercato negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera era caratterizzata, secondo la stessa decisione impugnata, dal peso varie volte maggiore del gruppo Lufthansa rispetto a quello dei suoi concorrenti più vicini, che disponevano già di una base in tali aeroporti, cosicché l'esclusione di questi ultimi durante la prima fase della procedura rischiava di avere la conseguenza di frammentare ulteriormente la concorrenza in tali aeroporti. Peraltro, il fatto che i concorrenti più vicini al gruppo Lufthansa, i quali, per via della loro presenza negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera, potevano essere in una posizione migliore per acquisire il portafoglio di bande orarie di cui trattasi e per aumentare la pressione concorrenziale, potessero divenire ammissibili nella seconda fase della procedura non rimette in discussione tale conclusione, dal momento che la loro ammissibilità dipende dal fallimento della prima fase.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale conclude che, escludendo i concorrenti che già possedevano una base negli aeroporti di Francoforte e di Monaco di Baviera dalla prima fase della procedura di cessione di bande orarie, la Commissione non ha esaminato tutti gli elementi pertinenti relativi all'impegno proposto, e ha quindi commesso un errore manifesto di valutazione.

Per quanto riguarda la cessione delle bande orarie della DLH negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera, la Condor ha inoltre dedotto una violazione dell'obbligo di motivazione da parte della Commissione, in quanto quest'ultima non avrebbe spiegato in che modo il requisito, previsto dalla decisione impugnata, di retribuire la cessione delle bande orarie piuttosto che di esigerne il trasferimento a titolo gratuito sarebbe, da un lato, conforme alle norme applicabili e, dall'altro, renderebbe gli impegni sufficientemente attraenti per un eventuale acquirente.

Su tale punto, il Tribunale rileva che il requisito secondo cui la cessione delle bande orarie doveva essere effettuata in cambio di una retribuzione rivestiva un'importanza essenziale nella struttura della decisione impugnata, di modo che la Commissione era tenuta ad esporre le ragioni per le quali essa ha ritenuto che tale requisito fosse conforme alle norme applicabili in materia. Orbene, in assenza di qualsiasi indicazione quanto alle ragioni che hanno indotto la Commissione a ritenere che la cessione delle bande orarie dovesse essere retribuita e non effettuata a titolo gratuito e che tale requisito non avrebbe avuto come conseguenza di ridurre l'attrattiva di tali bande orarie e, pertanto, l'efficacia dei relativi impegni, il Tribunale constata che la Commissione è venuta meno al suo obbligo di motivazione della decisione impugnata.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Tribunale conclude che la decisione impugnata, come rettificata, è viziata da vari errori e irregolarità e, di conseguenza, la annulla.

Sentenza del 13 settembre 2023, ITD e Danske Fragtmænd/Commissione (T-525/20, EU:T:2023:542)

«Aiuti di Stato – Settore postale e trasporto di merci su strada – Denuncia di un concorrente – Conferimento di capitale concesso da un'impresa pubblica alla sua società figlia – Decisione che constata l'assenza di aiuto di Stato al termine della fase di esame preliminare – Società madre del gruppo controllata congiuntamente da due Stati membri – Approvazione del conferimento di capitale da parte della società madre del gruppo – Imputabilità allo Stato»

La PostNord Logistics A/S è un'impresa di trasporto di merci su strada in Danimarca interamente detenuta dalla PostNord Group AB. Quest'ultima, dal canto suo, è una società figlia al 100% della PostNord AB, il cui capitale sociale è detenuto al 40% dal Regno di Danimarca e al 60% dal Regno di Svezia.

Alla fine del 2018, la PostNord Group ha deciso di procedere ad un aumento di capitale a favore della PostNord Logistics per un importo pari a 115 milioni di corone danesi (circa EUR 15,4 milioni), di cui una prima rata è stata versata il 20 dicembre 2018 (in prosieguo: l'«aumento di capitale»). Tenuto conto dell'importo in questione, la PostNord Group ha sottoposto tale aumento di capitale alla previa approvazione del consiglio di amministrazione della PostNord.

È in tali circostanze che la ITD [445], un'associazione professionale che raggruppa società danesi di trasporto e di logistica, ha presentato una denuncia alla Commissione europea, sostenendo in particolare che l'aumento di capitale costituiva un aiuto di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno.

Ritenendo in particolare che, in mancanza di imputabilità agli Stati danese e svedese, l'aumento di capitale non costituisse un aiuto di Stato, la Commissione ha respinto tale denuncia senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE [446].

Il Tribunale, investito di un ricorso di annullamento proposto dalla ITD e da una società concorrente della PostNord Logistics, annulla parzialmente tale decisione della Commissione, per il motivo che quest'ultima ha commesso un errore di diritto nel non avviare il procedimento d'indagine formale nonostante le serie difficoltà sollevate dalla valutazione dell'aumento di capitale alla luce dell'articolo 107 TFUE.

Giudizio del Tribunale

La presentazione di una denuncia per informare la Commissione di un presunto aiuto illegale ha come effetto di far scattare l'avvio della fase di esame preliminare di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La Commissione, se in esito a tale esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura di cui trattasi, nei limiti in cui

---

445 ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (in prosieguo: la «ITD»).

446 Decisione C(2020) 3006 final della Commissione, del 12 maggio 2020, relativa agli aiuti di Stato SA.52489 (2018/FC) – Danimarca e SA.52658 – Svezia (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1 TFUE, adotta una decisione di non sollevare obiezioni. Per contro, in presenza di serie difficoltà incontrate in sede di esame del carattere di aiuto della misura in questione o della sua compatibilità con il mercato interno, si impone l'avvio del procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. A quest'ultimo riguardo, dalla giurisprudenza risulta che il carattere insufficiente o incompleto dell'esame condotto dalla Commissione in occasione del procedimento di esame preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di siffatte difficoltà.

Alla luce di tali principi, le ricorrenti hanno fatto valere, in sostanza, che la conclusione della Commissione secondo cui l'aumento di capitale non era imputabile agli Stati danese e svedese era contraddetta dalle circostanze del caso di specie, il che dimostrerebbe l'esistenza di serie difficoltà che richiedevano l'avvio del procedimento d'indagine formale.

A tale riguardo, il Tribunale rileva che, se è vero che l'imputabilità dell'aumento di capitale agli Stati danese e svedese non poteva certamente essere dedotta dal solo fatto che la PostNord Group, la quale era tenuta ad approvare detto aumento di capitale, è un'impresa pubblica, era altresì necessario per la Commissione esaminare se si dovesse considerare che le autorità pubbliche abbiano avuto un qualche ruolo nell'adozione di tale misura.

Orbene, pur constatando che la Commissione ha esaminato il coinvolgimento delle autorità danesi e svedesi nell'aumento di capitale in considerazione di dodici fattori diversi, il Tribunale ritiene che tale esame e la conclusione dell'assenza di coinvolgimento cui è giunta la Commissione siano rivelatori di serie difficoltà, tali da obbligarla ad avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

Su tale punto, il Tribunale considera, in primo luogo, che gli argomenti addotti dalle ricorrenti, secondo cui il consiglio di amministrazione della PostNord era composto da otto membri su undici la cui nomina spettava a ministri degli Stati danese e svedese, tra i quali due ne erano peraltro alti funzionari, tendono a dimostrare che, al momento dell'aumento di capitale, la PostNord godeva di un margine di indipendenza limitato nei confronti di tali Stati membri. La circostanza che tali elementi organici, idonei a costituire un indizio non trascurabile di imputabilità dell'aumento di capitale agli Stati danese e svedese, non fossero stati debitamente presi in considerazione dalla Commissione, dimostra il carattere incompleto e insufficiente del suo esame e costituisce pertanto una prima indicazione dell'esistenza di serie difficoltà.

Dato che i legami organici tra un'impresa pubblica e lo Stato che la detiene non sono sufficienti, in linea di principio, a dimostrare l'imputabilità allo Stato di una misura adottata da tale impresa, il Tribunale si sofferma, in secondo luogo, su altri segni di coinvolgimento dei poteri pubblici danesi e svedesi di cui poteva disporre la Commissione, che confermano il carattere incompleto e insufficiente del suo esame.

A tale riguardo, il Tribunale rileva anzitutto che la Commissione ha omesso di esaminare se l'esistenza di un dialogo sulla ristrutturazione dell'attività in Danimarca della PostNord, che aveva avuto luogo tra quest'ultima e gli Stati danese e svedese, potesse riguardare l'attività della PostNord Logistics, sebbene tale elemento fosse stato dedotto dall'ITD nella sua denuncia, quale indizio del ruolo di supervisione e di controllo esercitato da detti Stati sull'aumento di capitale, approvato dalla PostNord.

Il Tribunale sottolinea poi che la PostNord, la quale fornisce, in via principale, servizi postali su scala nazionale in Danimarca e in Svezia e le cui società figlie sono peraltro incaricate del servizio postale universale in tali Stati membri, persegue obiettivi di interesse generale rientranti nella competenza di detti Stati. Orbene, sebbene tale circostanza tenda a dimostrare, secondo la giurisprudenza, che i poteri pubblici danesi e svedesi prestano un'attenzione particolare alle decisioni adottate dalla PostNord, la Commissione ha omesso di prendere in considerazione tale elemento in sede di analisi dell'imputabilità a detti Stati membri dell'aumento di capitale, quale approvato dalla PostNord.

Infine, il Tribunale constata che la valutazione della Commissione, secondo cui l'importo dell'aumento di capitale in valore assoluto non era tale da suscitare sospetti quanto al coinvolgimento degli Stati danese e svedese nell'adozione di detta misura, dimostra ancora una volta il carattere incompleto e insufficiente del suo esame, tanto più che tale importo, di circa EUR 15,4 milioni, superava la soglia oltre la quale le iniezioni di capitale interne al gruppo dovevano ottenere l'approvazione della PostNord, il cui consiglio di amministrazione aveva stretti legami con tali Stati.

Poiché le ricorrenti hanno quindi fornito la prova dell'esistenza di serie difficoltà che la Commissione non ha superato in occasione del suo esame dell'aumento di capitale alla luce dell'articolo 107 TFUE, il Tribunale accoglie il loro ricorso nei limiti in cui è diretto contro la parte della decisione impugnata in cui la Commissione, senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, ha concluso che tale aumento di capitale non era imputabile agli Stati danese e svedese e, di conseguenza, non costituiva un aiuto di Stato.

Sentenza del 20 settembre 2023, Belgio/Commissione (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561) [447]

«Aiuti di Stato – Regime di aiuti cui il Belgio ha dato esecuzione – Decisione che dichiara il regime di aiuti incompatibile con il mercato interno e illegale e che dispone il recupero dell'aiuto versato – Decisione anticipata in materia fiscale (tax ruling) – Utili imponibili – Esenzione degli utili in eccesso – Vantaggio – Carattere selettivo – Lesione della concorrenza – Recupero»

Sentenza del 20 settembre 2023, Magnetrol International e a./Commissione (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 e T-832/16, EU:T:2023:565)

«Aiuti di Stato – Regime di aiuti cui il Belgio ha dato esecuzione – Decisione che dichiara il regime di aiuti incompatibile con il mercato interno e illegale e che dispone il recupero dell'aiuto versato – Decisione anticipata in materia fiscale (tax ruling) – Utili imponibili – Esenzione degli utili in eccesso – Vantaggio – Carattere selettivo – Recupero»

Tra il 2004 e il 2014 l'amministrazione fiscale belga ha emesso decisioni anticipate in materia fiscale (tax rulings) a favore di entità belghe di gruppi multinazionali di imprese. Mediante tali decisioni anticipate, dette entità potevano ridurre la loro base imponibile in Belgio deducendo gli utili considerati «in eccesso» dagli utili da esse avevano registrato. Secondo le autorità fiscali belghe, tali utili in eccesso derivavano da sinergie, da economie di scala o da altri vantaggi risultanti dal fatto di appartenere a un gruppo multinazionale e, pertanto, non erano imputabili alle entità belghe in questione.

Con decisione dell'11 gennaio 2016 [448], la Commissione ha constatato che il regime di esenzione degli utili in eccesso, in forza del quale il Regno del Belgio aveva emesso decisioni anticipate in materia

---

447 Sintesi comune per le cause Belgio/Commissione (T-131/16 RENV) e Magnetrol International e a./Commissione (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 e T-832/16).

448 Decisione (UE) 2016/1699 della Commissione, dell'11 gennaio 2016, relativa al regime di aiuti di Stato sulle esenzioni degli utili in eccesso SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) cui il Belgio ha dato esecuzione (GU 2016, L 260, pag. 61; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

fiscale, costituiva un regime di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, incompatibile con il mercato interno. Ritenendo che tale regime fosse stato attuato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, la Commissione ha ordinato il recupero degli aiuti così concessi presso i loro beneficiari, il cui elenco definitivo doveva essere successivamente redatto dal Regno del Belgio.

Adito in seguito a ricorsi di annullamento proposti dal Regno del Belgio e da diverse imprese individuate nella decisione della Commissione o che avevano beneficiato di una decisione anticipata in materia fiscale, il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione con sentenza del 14 febbraio 2019 [449], con la motivazione che essa aveva erroneamente constatato l'esistenza di un regime di aiuti.

Su impugnazione proposta dalla Commissione, la Corte ha, da un lato, annullato la sentenza del Tribunale, e, dall'altra, respinto definitivamente i motivi che contestavano l'esistenza di un regime di aiuti e la competenza della Commissione [450]. Atteso che lo stato degli atti non consentiva di statuire sulla controversia in relazione ai motivi di annullamento non ancora esaminati dal Tribunale, la Corte ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché quest'ultimo statuisse su tali motivi.

Nel procedimento successivo al rinvio, il Tribunale respinge tutti i motivi di annullamento sottoposti al suo controllo e respinge, di conseguenza, i ricorsi del Regno del Belgio e delle imprese ricorrenti nella loro interezza.

Giudizio del Tribunale

A sostegno dei loro ricorsi di annullamento, il Regno del Belgio e le imprese ricorrenti contestavano in particolare l'esistenza di un vantaggio derivante dal regime degli utili in eccesso e la selettività di quest'ultimo.

Per quanto riguarda il sistema di riferimento, ossia il regime fiscale ordinario o «normale» rispetto al quale devono essere analizzati i due elementi precedenti, il Regno del Belgio e le ricorrenti addebitano alla Commissione di aver erroneamente ritenuto che il sistema dell'imposta sul reddito delle società in Belgio prevedesse che la totalità degli utili registrati delle società fossero tassati, non prendendo in considerazione la possibilità di effettuare rettifiche. Inoltre, la Commissione avrebbe erroneamente escluso il regime degli utili in eccesso dal suddetto sistema di riferimento.

A tal riguardo, tuttavia, dalle disposizioni applicabili del codice delle imposte sul reddito risultava che gli utili imponibili erano costituiti, alla base, da tutti gli utili registrati dalle imprese assoggettate ad imposta in Belgio. Infatti, tali utili registrati costituivano il punto di partenza del calcolo di detta imposta, sui quali potevano essere effettuate le rettifiche in aumento e in diminuzione legalmente previste. Orbene, mentre la legislazione applicabile subordinava la rettifica in diminuzione degli utili a una duplice condizione, vale a dire che gli utili dell'entità belga da rettificare fossero stati inclusi negli utili di un'altra società collegata e che quest'ultima avrebbe realizzato tali utili se condizioni simili a quelle convenute tra società indipendenti fossero state applicabili, l'esenzione degli utili in eccesso applicata dalle autorità fiscali belghe nelle loro decisioni anticipate in materia fiscale non era subordinata a questa duplice condizione. Alla luce di tale constatazione, il Tribunale conclude che la Commissione ha a ragione ritenuto che il regime di esenzione degli utili in eccesso, quale applicato dalle autorità fiscali belghe, non facesse parte del sistema di riferimento applicabile nel caso di specie.

---

449 Sentenza del 14 febbraio 2019, ***Belgio e Magnetrol International/Commissione*** (T-131/16 e T-263/16, EU:T:2019:91).

450 Sentenza del 16 settembre 2021, ***Commissione/Belgio e Magnetrol International*** (C-337/19 P, EU:C:2021:741).

Il Tribunale respinge altresì le critiche mosse dal Regno del Belgio e dalle imprese ricorrenti nei confronti della constatazione, nella decisione impugnata, dell'esistenza di un vantaggio che favorisce i beneficiari delle decisioni anticipate in materia fiscale.

Da un lato, il Tribunale conferma che la Commissione ha effettivamente esaminato il criterio del vantaggio e ha fornito gli elementi presi in considerazione per ritenere che vi fosse un vantaggio. Il fatto che l'analisi del vantaggio sia stata inserita in una sezione che comprende anche l'esame della selettività non ha alcun impatto al riguardo. Dall'altro lato, il Tribunale rileva che l'attuazione del regime degli utili in eccesso, caratterizzata dalla concessione di esenzioni in violazione delle condizioni legali applicabili, poteva portare a una riduzione dell'imposta che le entità beneficiarie avrebbero altrimenti dovuto pagare. In tali circostanze, non si può contestare alla Commissione il fatto di aver constatato che tale regime era tale da favorire i suoi beneficiari.

Il Tribunale respinge, inoltre, le varie censure mosse contro la constatazione da parte della Commissione, in esito al suo ragionamento in via principale, secondo la quale il regime degli utili in eccesso derogava al sistema ordinario dell'imposta sulle società vigente in Belgio, in quanto la prassi delle autorità fiscali belghe consistente nell'effettuare una rettifica in diminuzione unilaterale senza che fosse necessario dimostrare che gli utili da rettificare fossero stati inclusi negli utili di un'altra società e che essi corrispondessero ad utili che sarebbero stati realizzati da quest'altra società se le transazioni in questione fossero state realizzate tra società indipendenti, non era prevista da detto sistema. Il Tribunale respinge altresì le censure mosse contro la conclusione della Commissione secondo la quale il vantaggio derivante da una siffatta prassi delle autorità fiscali belghe, in deroga al sistema di riferimento, non era accessibile a tutte le entità che si trovavano in una situazione di fatto e di diritto simile.

In primo luogo, il Tribunale dichiara che, alla luce della prassi amministrativa delle autorità fiscali, la Commissione non è incorsa in errore nel constatare che le entità appartenenti a un gruppo multinazionale che hanno beneficiato dell'esenzione degli utili in eccesso hanno ricevuto un trattamento differenziato rispetto ad altre entità in Belgio che non ne hanno beneficiato, sebbene tali entità si trovassero in una situazione di fatto e di diritto comparabile sotto il profilo dell'obiettivo delle norme fiscali ordinarie, vale a dire tassare tutti gli utili imponibili di tutte le società residenti o attive tramite una stabile organizzazione in Belgio.

In secondo luogo, il Tribunale constata che la Commissione non è neppure incorsa in un errore di valutazione sostenendo che il regime in questione era selettivo in quanto escludeva le società che avevano deciso di non effettuare investimenti in Belgio, di non centralizzarvi attività e di non crearvi posti di lavoro. Infatti, dal campione delle decisioni anticipate in materia fiscale analizzato nella decisione impugnata risultava che tutte tali decisioni erano state concesse in seguito a proposte dei richiedenti di realizzare investimenti in Belgio, di ricollocarvi talune funzioni o di crearvi un certo numero di posti di lavoro.

In terzo luogo, dato che nessuna decisione anticipata in materia fiscale contenuta in detto campione riguardava entità appartenenti a gruppi di imprese di piccole dimensioni, non si può neppure contestare alla Commissione il fatto di aver sostenuto che il regime in questione era selettivo in quanto non era accessibile alle imprese appartenenti a un gruppo di piccole dimensioni.

In tali circostanze, il Tribunale non ritiene necessario esaminare le censure mosse contro il ragionamento sulla selettività effettuato dalla Commissione in subordine, in quanto l'esenzione degli utili in eccesso derogava al principio di libera concorrenza.

Il Tribunale respinge, inoltre, l'argomentazione del Regno del Belgio secondo la quale il regime degli utili in eccesso non era finanziato mediante risorse statali in quanto gli utili in eccesso non rientrerebbero nella sua competenza fiscale.

Su tale punto, il Tribunale precisa che, in forza del sistema ordinario d'imposizione degli utili delle società in Belgio, l'importo totale degli utili registrati dalle società residenti è, alla base, imponibile in Belgio. Pertanto, è tenendo conto di tale scelta effettuata dal legislatore belga, nell'esercizio della competenza fiscale di cui beneficia, che la Commissione ha potuto concludere che la mancata imposizione degli utili in eccesso di entità belghe di gruppi multinazionali, sebbene fossero, alla base, utili imponibili, costituiva una perdita di risorse che appartenevano a tale Stato.

Neppure l'argomentazione del Regno del Belgio, secondo cui l'esenzione degli utili in eccesso, quale applicata dalle autorità fiscali, era giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema fiscale e, più in particolare, dall'obiettivo di evitare le doppie imposizioni, può essere accolta. Infatti, nella prassi, una siffatta esenzione non era subordinata alla condizione di provare che gli utili in eccesso fossero stati inclusi negli utili di un'altra società collegata né che essi fossero stati effettivamente tassati in un altro Stato. La Commissione ha quindi a ragione concluso che il sistema di esenzione di cui trattasi non rispondeva in modo necessario e proporzionato a situazioni di doppia imposizione.

La Commissione non era neppure incorsa in errore nel constatare che il regime sugli utili in eccesso falsava o minacciava di falsare la concorrenza e poteva incidere sugli scambi all'interno dell'Unione.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che il sistema di esenzione di cui trattasi poteva alterare le attività all'interno dei gruppi di imprese contenenti un'entità belga, in quanto le decisioni di investimenti, di localizzazione di attività e di creazione di posti di lavoro potevano essere adottate in modo tale che detta entità belga realizzasse utili che sarebbero stati successivamente esentati in Belgio. In tali circostanze, non si può contestare alla Commissione il fatto di aver ritenuto che gli aiuti concessi con le decisioni anticipate in materia fiscale fossero idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza.

Il Tribunale respinge, inoltre, i motivi del Regno del Belgio e delle imprese ricorrenti vertenti su errori commessi dalla Commissione quando ha identificato le entità belghe che hanno ottenuto una decisione anticipata nonché i gruppi multinazionali ai quali esse appartenevano quali beneficiari del regime in questione.

Su tale punto, il Tribunale afferma che, nella decisione impugnata, la Commissione ha posto in evidenza elementi che le hanno consentito di concludere per l'esistenza, in linea di principio, di legami di controllo all'interno dei gruppi multinazionali di imprese cui appartenevano le entità belghe che avevano ottenuto decisioni anticipate. Tenuto conto di tali elementi, la Commissione non ha ecceduto il suo ampio potere discrezionale quando ha ritenuto che detti gruppi costituissero un'unità economica con tali entità, che beneficiava di aiuti di Stato ai sensi del regime in questione, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione non aveva neppure violato i principi di certezza del diritto e di legalità ordinando il recupero degli aiuti illegali presso detti gruppi.

Inoltre, dalla decisione impugnata risulta altresì che la Commissione aveva fornito, conformemente alla giurisprudenza, spiegazioni che consentivano al Regno del Belgio di verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata sia per quanto riguarda i beneficiari presso i quali gli aiuti dovevano essere recuperati sia per quanto riguarda l'importo da recuperare.

In questo stesso contesto, il Tribunale respinge gli argomenti delle imprese ricorrenti relativi a una violazione del principio di proporzionalità in quanto il recupero sarebbe stato ordinato presso tutti i beneficiari, indipendentemente dalle loro dimensioni, dalle loro risorse e dal loro grado di sofisticatezza. Infatti, poiché il recupero degli aiuti di Stato è l'unica conseguenza della loro illegalità e della loro incompatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato, esso non può dipendere dalla situazione dei loro beneficiari.

Infine, il Tribunale respinge la censura delle imprese ricorrenti vertente sul fatto che, ordinando il recupero di un importo pari all'imposta che avrebbe gravato sui redditi dei beneficiari in assenza di

una decisione anticipata in materia fiscale, senza la presa in considerazione delle eventuali rettifiche in aumento che avrebbero potuto essere operate da un'altra amministrazione fiscale a titolo degli utili in eccesso, la decisione impugnata avrebbe imposto il recupero di un importo che potrebbe essere più elevato del vantaggio ricevuto dai beneficiari.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda, da un lato, che la Commissione non è tenuta a compiere un'analisi dell'aiuto concesso in ciascun caso individuale sulla base di un regime di aiuti. È solo nella fase del recupero degli aiuti che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata. Dall'altro lato, e in ogni caso, la decisione impugnata non ha alcuna incidenza sui diritti di cui qualsiasi contribuente potrebbe avvalersi, in forza delle convenzioni sulla doppia imposizione applicabili, in particolare, al fine di ottenere una rettifica adeguata dei suoi utili imponibili, in seguito a una rettifica in aumento effettuata dalle autorità fiscali di altre giurisdizioni.

Sentenza del 27 settembre 2023, Banco Santander e a./Commissione (T-12/15, T-158/15 e T-258/15, EU:T:2023:583)

«Aiuti di Stato – Regime di aiuti cui la Spagna ha dato esecuzione – Deduzioni dell'imposta sulle società che consentono alle società con domicilio fiscale in Spagna di ammortizzare l'avviamento risultante dall'acquisizione indiretta di partecipazioni in società non residenti tramite un'acquisizione diretta di partecipazioni in holding non residenti – Decisione che dichiara un regime di aiuti illegale e incompatibile con il mercato interno e ordina il recupero degli aiuti versati – Decisione 2011/5/CE – Decisione 2011/282/UE – Ambito di applicazione – Revoca di un atto – Certezza del diritto – Legittimo affidamento»

Al fine di incoraggiare gli investimenti all'estero delle imprese spagnole, l'articolo 12, paragrafo 5, della legge spagnola relativa all'imposta sulle società (in prosieguo: il «TRLIS») [451], prevede, a determinate condizioni, un ammortamento fiscale dell'avviamento finanziario in caso di acquisizione di partecipazioni pari almeno al 5% in una società non residente. Ai fini di tale disposizione, l'avviamento finanziario è definito come l'ammontare della differenza fra il prezzo di acquisizione pagato per la partecipazione e il suo valore contabile alla data di acquisizione che non è stato imputato alle attività materiali e immateriali della società non residente.

Nel 2005 e nel 2006 tale regime di ammortamento fiscale (in prosieguo: il «regime in questione») è stato oggetto di varie interrogazioni da parte di membri del Parlamento europeo [452]. Nelle sue risposte del 19 gennaio e del 17 febbraio 2006, la Commissione europea ha affermato che detto regime non rientrava nell'ambito di applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato.

Con lettera del 26 marzo 2007, la Commissione ha invitato tuttavia le autorità spagnole a fornirle talune informazioni al fine di valutare la portata e gli effetti del regime in questione, in particolare in relazione ai tipi di operazioni ivi ricomprese. In risposta, le autorità spagnole hanno precisato che solo

---

451 Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (legge 43/1995, relativa all'imposta sulle società), del 27 dicembre 1995 (BOE n. 310, del 28 dicembre 1995, pag. 37072).

452 Tale regime ha altresì già dato luogo, in particolare, alle sentenze del 21 dicembre 2016, ***Commissione/World Duty Free Group e a.*** (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981), del 6 ottobre 2021, ***Sigma Alimentos Exterior/Commissione*** (C-50/19 P, EU:C:2021:792), del 6 ottobre 2021, ***World Duty Free Group e Spagna/Commissione*** (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793), del 6 ottobre 2021, ***Banco Santander/Commissione*** (C-52/19 P, EU:C:2021:794), del 6 ottobre 2021, ***Banco Santander e a./Commissione*** (C-53/19 P e C-65/19 P, EU:C:2021:795), del 6 ottobre 2021, ***Axa Mediterranean/Commissione*** (C-54/19 P, EU:C:2021:796), del 6 ottobre 2021, ***Prosegur Compañía de Seguridad/Commissione*** (C-55/19 P, EU:C:2021:797), e del 15 novembre 2018, ***Deutsche Telekom/Commissione*** (T-207/10, EU:T:2018:786).

l'avviamento finanziario derivante da acquisizioni dirette di partecipazioni era deducibile ai sensi del regime in questione.

Dopo aver avviato il procedimento di indagine formale con una decisione pubblicata in forma di sintesi nel dicembre 2007, la Commissione ha adottato le decisioni 2011/5 [453] e 2011/282 [454] che dichiarano il regime in questione incompatibile con il mercato interno (in prosieguo: le «decisioni iniziali»). Tuttavia, in considerazione del legittimo affidamento creato in capo a talune imprese beneficiarie dalle risposte della Commissione del 19 gennaio e del 17 febbraio 2006, tale istituzione ha ammesso che detto regime poteva continuare ad applicarsi, per tutto il periodo di ammortamento da esso previsto, alle acquisizioni di partecipazioni effettuate prima della pubblicazione della decisione di avviare il procedimento di indagine formale, o finanche, a determinate condizioni, prima della pubblicazione della decisione 2011/282.

Nell'aprile 2012 le autorità spagnole hanno informato la Commissione dell'adozione di un nuovo parere vincolante da parte della direzione generale delle imposte spagnola, secondo il quale l'avviamento finanziario risultante da acquisizioni di partecipazioni non già solo dirette ma da quel momento anche indirette in società non residenti, comprese quelle già realizzate, rientrava nel regime in questione (in prosieguo: la «nuova interpretazione amministrativa»).

Dopo aver avviato un secondo procedimento di indagine formale, la Commissione ha constatato, con decisione del 15 ottobre 2014 [455], che la nuova interpretazione amministrativa non era ricompresa dalle decisioni iniziali e che essa costituiva un aiuto nuovo incompatibile con il mercato interno. La Commissione ha inoltre rifiutato di riconoscere l'esistenza di un legittimo affidamento in capo a talune imprese beneficiarie alle condizioni stabilite al riguardo nelle decisioni iniziali. Di conseguenza, la Commissione ha imposto al Regno di Spagna di porre fine al regime di aiuti derivante dalla nuova interpretazione amministrativa e di recuperare tutti gli aiuti concessi a titolo di quest'ultimo.

Il Tribunale, investito di diversi ricorsi di annullamento proposti da imprese spagnole che avevano beneficiato di un ammortamento fiscale di avviamenti finanziari derivante da acquisizioni indirette di partecipazioni in società non residenti, annulla la decisione impugnata per violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

Giudizio del Tribunale

A sostegno dei loro ricorsi, le ricorrenti contestavano, in primo luogo, la qualificazione della nuova interpretazione amministrativa come aiuto nuovo da parte della Commissione. In tale contesto, esse sostenevano, in sostanza, che le acquisizioni indirette di partecipazioni erano già ricomprese nelle decisioni iniziali, cosicché la Commissione non era più legittimata ad adottare la decisione impugnata per quanto riguardava specificamente tale tipo di operazioni.

---

453 Decisione 2011/5/CE, del 28 ottobre 2009, relativa all'ammortamento fiscale dell'avviamento finanziario per l'acquisizione di partecipazioni azionarie estere C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) cui la Spagna ha dato esecuzione (GU 2011, L 7, pag. 48).

454 Decisione 2011/282/UE della Commissione, del 12 gennaio 2011, relativa all'ammortamento fiscale dell'avviamento finanziario per l'acquisizione di partecipazioni azionarie estere n. C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) cui la Spagna ha dato esecuzione (GU 2011, L 135, pag. 1).

455 Decisione 2015/314/UE della Commissione, del 15 ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) cui la Spagna ha dato esecuzione – Regime di ammortamento fiscale dell'avviamento finanziario per l'acquisizione di partecipazioni azionarie estere (GU 2015, L 56, pag. 38; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

A tale riguardo, il Tribunale rileva, in un primo momento, che dal tenore letterale delle decisioni iniziali risulta che, nonostante le assicurazioni fornite dalle autorità spagnole nel corso del procedimento amministrativo, secondo le quali il regime in questione verteva soltanto sulle acquisizioni dirette di partecipazioni, la Commissione ha esaminato tale regime come riguardante al contempo le acquisizioni dirette di partecipazioni e le acquisizioni indirette di partecipazioni. Inoltre, dagli elementi addotti dalla Commissione nella decisione impugnata non si può validamente dedurre che la nuova interpretazione amministrativa avesse ampliato l'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 5, del TRLIS.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale constata che, contrariamente a quanto la Commissione aveva concluso nella decisione impugnata, le decisioni iniziali ricomprendevano già le acquisizioni indirette di partecipazioni ai fini dell'applicazione del regime in questione.

In tali circostanze, il Tribunale esamina, in un secondo momento, se la Commissione fosse legittimata ad adottare la decisione impugnata, tenuto conto dell'ambito di applicazione delle decisioni iniziali.

Su tale punto, il Tribunale sottolinea che la decisione impugnata impone al Regno di Spagna di recuperare integralmente gli aiuti concessi in esecuzione del regime in questione, quale applicato alle acquisizioni indirette di partecipazioni, mentre alcuni di tali aiuti sfuggivano all'obbligo di recupero ai sensi delle decisioni iniziali a motivo del legittimo affidamento che la Commissione aveva in esse riconosciuto. Orbene, un risultato del genere equivale ad una revoca delle decisioni iniziali nei limiti in cui queste ultime si riferivano alle acquisizioni indirette di partecipazioni.

Conformemente all'articolo 9 del regolamento n. 659/1999 [456], in combinato disposto con il suo articolo 13, paragrafo 3, la revoca di una decisione è certamente possibile nel caso in cui quest'ultima si basasse su informazioni inesatte fornite nel corso del procedimento e determinanti ai fini della decisione. Tuttavia, nessun elemento del fascicolo dimostrava che la Commissione, che, del resto, non lo deduceva, si sia basata su informazioni inesatte fornite nel corso del procedimento amministrativo conclusosi con la decisione impugnata.

Del pari, benché le citate disposizioni del regolamento n. 659/1999 siano solo un'espressione specifica del principio generale del diritto secondo cui è ammessa la revoca retroattiva di un atto amministrativo illegittimo che ha creato diritti soggettivi, la Commissione non ha mai sostenuto che le decisioni iniziali siano state illegittime nella parte in cui si riferivano alle acquisizioni indirette di partecipazioni. Infatti, nel caso di specie non si tratta affatto della revoca di un atto illegittimo, bensì della revoca di due decisioni legittime, vale a dire le decisioni iniziali nella parte in cui si riferivano alle acquisizioni indirette di partecipazioni.

Orbene, secondo una giurisprudenza costante, la revoca retroattiva di un atto amministrativo legittimo con cui sono stati attribuiti diritti soggettivi o vantaggi analoghi è in contrasto con i principi generali del diritto.

A tale riguardo, il Tribunale constata, da un lato, che le decisioni iniziali hanno conferito un diritto soggettivo al Regno di Spagna di poter dare esecuzione al regime in questione per quanto riguarda talune acquisizioni di partecipazioni e, in via accessoria, alle imprese beneficiarie di non dover rimborsare taluni aiuti illegali e, dall'altro, che la decisione impugnata ha successivamente revocato tale diritto per quanto riguarda le acquisizioni indirette di partecipazioni. Pertanto, oltre ad essere lesiva del principio della certezza del diritto, la decisione impugnata ha rimesso in discussione il

---

456 Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1).

legittimo affidamento che le autorità spagnole e le imprese interessate avevano potuto trarre dalle decisioni iniziali per quanto riguardava l'applicazione di queste ultime alle acquisizioni indirette di partecipazioni.

Alla luce di tale errore di diritto commesso dalla Commissione, il Tribunale annulla la decisione impugnata nella sua interezza.

Ad abundantiam, il Tribunale accoglie, in secondo luogo, le censure delle ricorrenti vertenti su una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento in considerazione delle risposte fornite dalla Commissione alle interrogazioni dei membri del Parlamento europeo nel 2006.

Infatti, secondo il Tribunale, la Commissione aveva offerto, con tali dichiarazioni al Parlamento, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti di natura tale che i beneficiari del regime in questione, sia per le loro acquisizioni dirette di partecipazioni sia per le loro acquisizioni indirette di partecipazioni, hanno nutrito fondate speranze nel fatto che il regime di aiuti in questione fosse legale, nel senso che non rientrasse nell'ambito di applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato, e che, di conseguenza, nessuno dei vantaggi derivanti da detto regime potesse essere oggetto di un procedimento di recupero.

Inoltre, il fatto che le ricorrenti fossero a conoscenza dell'interpretazione amministrativa iniziale, che escludeva le acquisizioni indirette di partecipazioni dall'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 5, del TRLIS, non priva di legittimità l'affidamento che esse hanno potuto trarre dalle dichiarazioni della Commissione. Infatti, secondo la giurisprudenza, solo le dichiarazioni e i comportamenti provenienti dalla Commissione devono essere presi in considerazione al fine di valutare il legittimo affidamento dei beneficiari del regime in questione.

Pertanto, supponendo che la Commissione fosse legittimata ad adottare la decisione impugnata, essa non poteva, senza incorrere in un errore di diritto, rifiutare di riconoscere, in tale decisione, un legittimo affidamento ai beneficiari del regime in questione per le loro acquisizioni indirette di partecipazioni effettuate prima della pubblicazione della decisione di avviare il primo procedimento di indagine formale, o finanche, a determinate condizioni, prima della pubblicazione della decisione 2011/282, negli stessi termini utilizzati nelle decisioni iniziali.

Sentenza del 20 dicembre 2023, Ryanair e Malta Air/Commissione (Air France-KLM e Air France; COVID-19) (T-494/21, EU:T:2023:831)

«Aiuti di Stato – Aiuto concesso dalla Francia a favore di Air France e di Air France-KLM nel contesto della pandemia di COVID-19 – Ricapitalizzazione – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Lesione sostanziale alla posizione del ricorrente sul mercato – Ricevibilità – Determinazione del beneficiario dell'aiuto nell'ambito di un gruppo di società»

Nell'aprile 2020 la Repubblica francese ha notificato alla Commissione europea un progetto di aiuto a favore della compagnia aerea Air France, società figlia della società holding Air France-KLM. L'aiuto notificato consisteva, da un lato, in una garanzia di Stato pari al 90% su un prestito concesso da un consorzio di banche di importo pari a EUR 4 miliardi e, dall'altro, in un prestito d'azionista di importo pari a un massimo di EUR 3 miliardi.

Successivamente, nel marzo 2021, la Repubblica francese ha notificato alla Commissione un progetto di aiuto a favore della Air France e della holding Air France-KLM, diretto alla ricapitalizzazione, per un importo di EUR 4 miliardi, di tali due società, mediante un aumento di capitale e la conversione del prestito d'azionista di cui sopra in uno strumento ibrido, assimilato a una partecipazione in capitale proprio della holding.

Tali misure, che si inseriscono nel contesto di una serie di altre misure di aiuto dirette a sostenere le società facenti parte del gruppo Air France-KLM, avevano l'obiettivo di finanziare il fabbisogno di liquidità immediato della Air France e della holding Air France-KLM al fine di aiutarle a superare le conseguenze negative della pandemia di COVID-19.

Con decisione del 4 maggio 2020 (in prosieguo: la «decisione Air France») [457], rettificata due volte nel dicembre 2020 e nel luglio 2021, e con decisione del 5 aprile 2021 (in prosieguo: la «decisione Air France-KLM e Air France») [458], la Commissione ha concluso che le misure notificate costituiscono aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [459] e della sua comunicazione del 19 marzo 2020 intitolata «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» [460].

Nella decisione Air France, la Commissione ha ritenuto che i beneficiari dell'aiuto notificato fossero la Air France e le sue società figlie. Pertanto, né la holding Air France-KLM né le sue altre società figlie, ivi incluse la KLM e le società da quest'ultima controllate, sono state considerate beneficiarie di tale misura. Nella decisione Air France-KLM e Air France, la Commissione ha identificato tanto la Air France e le sue società figlie quanto la holding Air France-KLM e le sue società figlie come beneficiarie dell'aiuto notificato, con l'unica eccezione della KLM e delle sue società figlie.

Le compagnie aeree Ryanair e Malta Air hanno proposto ricorsi diretti all'annullamento delle decisioni della Commissione sopra menzionate. Tali ricorsi sono accolti dall'Ottava Sezione ampliata del Tribunale, la quale dichiara che la Commissione ha commesso un errore di valutazione manifesto nella determinazione dei beneficiari degli aiuti notificati e, pertanto, ha violato l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. In tale contesto, il Tribunale fornisce talune precisazioni in merito alla determinazione dei beneficiari di una misura di aiuto nel contesto di un gruppo di società.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti contestavano in particolare l'esclusione delle holding Air France-KLM e della KLM (decisione Air France), da un lato, e della KLM (decisione Air France-KLM e Air France), dall'altro, dal perimetro dei beneficiari delle misure notificate.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che, sebbene la Commissione disponga di un ampio potere discrezionale quando è chiamata ad identificare i beneficiari di una misura di aiuto notificata, resta il fatto che il giudice dell'Unione deve verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova

---

457 Decisione C(2020) 2983 final della Commissione, del 4 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57082 (2021/N) – Francia – COVID-19 – Quadro temporaneo, [articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE] – Garanzia e prestito d'azionista a favore della Air France, come rettificata con le decisioni C(2020) 9384 final, del 17 dicembre 2020, e C(2021) 5701 final, del 26 luglio 2021.

458 Decisione C(2021) 2488 final della Commissione, del 5 aprile 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.59913 - Francia - COVID-19 - Ricapitalizzazione di Air France e di Air France-KLM e decisione C(2020) 2983 final della Commissione, del 4 maggio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57082 (2021/N) - Francia - COVID-19 - Quadro temporaneo, [articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE] - Garanzia e prestito d'azionista a favore della Air France, come rettificata con le decisioni C(2020) 9384 final, del 17 dicembre 2020, e C(2021) 5701 final, del 26 luglio 2021 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»).

459 In forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro possono considerarsi, a determinate condizioni, compatibili con il mercato interno.

460 Comunicazione della Commissione, del 20 marzo 2020, relativa al quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU 2020, C 91 I, pag. 1), modificata il 4 aprile 2020 (GU 2020, C 112 I, pag. 1), il 13 maggio 2020 (GU 2020, C 164, pag. 3) e il 29 giugno 2020 (GU 2020, C 218, pag. 3) (in prosieguo: il «quadro temporaneo»).

addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione e se essi siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono.

Risulta, inoltre, dalla giurisprudenza nonché dalla comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato [461] che più entità con personalità giuridica distinta possono essere considerate come un'unica unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Tra gli elementi presi in considerazione al fine di stabilire se sussista una siffatta unità economica figurano, in particolare, i legami patrimoniali, organici, funzionali ed economici tra le entità interessate, i contratti che prevedono la concessione dell'aiuto notificato e il contesto in cui quest'ultimo si inserisce.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale rileva, anzitutto, che i legami patrimoniali e organici all'interno del gruppo Air France-KLM, quali descritti nelle decisioni impugnate, tendono a dimostrare che le entità con personalità giuridica distinta all'interno di detto gruppo costituiscono un'unica unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. A tal riguardo, il Tribunale sottolinea che dalle constatazioni della Commissione risulta che la holding Air France-KLM esercita effettivamente un controllo sulla Air France e sulla KLM intervenendo direttamente o indirettamente nella loro gestione e partecipa quindi all'attività economica da esse esercitata. Inoltre, secondo dette constatazioni, esiste, a livello del gruppo Air France-KLM, una procedura decisionale centralizzata e un certo coordinamento, garantiti tramite organi misti che raggruppano rappresentanti di alto livello della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM, quantomeno riguardo all'adozione di talune decisioni importanti.

La conclusione della Commissione, secondo la quale la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM non costituiscono un'unità economica ai fini dell'individuazione dei beneficiari delle misure di aiuto notificate, è inoltre inficiata dai legami funzionali ed economici esistenti fra tali entità. Infatti, la descrizione di detti legami nelle decisioni impugnate nonché i diversi esempi invocati al riguardo dalla Ryanair e dalla Malta Air attestano una certa integrazione e cooperazione funzionali, commerciali e finanziarie tra dette entità.

Il Tribunale rileva poi che, contrariamente all'argomento della Commissione, il quadro contrattuale sulla base del quale vengono concesse le misure notificate nonché gli impegni assunti dalla Repubblica francese nel contesto della decisione Air France-KLM e Air France non ostano alla qualificazione come unità economica della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM. Su tale punto, il Tribunale precisa che né le clausole contrattuali citate dalla Commissione, né gli impegni assunti dalla Repubblica francese consentono di restringere il perimetro dei beneficiari delle misure notificate alla Air France rispettivamente alla holding Air France-KLM e alla Air France. Con riferimento alla decisione Air France-KLM e Air France, il Tribunale sottolinea, peraltro, che il miglioramento della situazione finanziaria della holding Air France-KLM a seguito della misura notificata avrebbe, in ogni caso, come conseguenza di escludere il rischio di insolvenza di quest'ultima e, per l'effetto, della sua società figlia KLM e delle società da quest'ultima controllate.

In considerazione del nesso cronologico e strutturale esistente fra le misure oggetto delle decisioni impugnate, e sottolineando che la decisione Air France-KLM e Air France è stata adottata prima dell'adozione della seconda decisione correttiva della decisione Air France, il Tribunale constata altresì che l'esistenza di ciascuna di tali decisioni avrebbe dovuto essere presa in considerazione dalla

---

461 Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2016, C 262, pag. 1).

Commissione in sede di esame delle misure notificate. Pertanto, la Commissione non ha spiegato la ragione per la quale ha definito i beneficiari delle misure di aiuto notificate in modo diverso nelle decisioni impugnate.

Infine, il Tribunale respinge l'argomento della Commissione secondo cui le misure di aiuto notificate avrebbero, tutt'al più, soltanto semplici effetti economici secondari nei confronti della holding Air France-KLM e delle sue altre società figlie (decisione Air France) e nei confronti della KLM e delle sue società figlie (decisione Air France-KLM e Air France). Su tale punto, il Tribunale ricorda che gli effetti prevedibili di tali misure da un punto di vista ex ante suggeriscono che la soluzione di finanziamento prevista poteva andare a beneficio del gruppo Air France-KLM nel suo insieme, migliorandone la posizione finanziaria globale. Orbene, conformemente alla comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, una siffatta soluzione di finanziamento indica l'esistenza, quantomeno, di un vantaggio indiretto a favore del gruppo Air France-KLM, ivi incluse la KLM e le sue società figlie.

Alla luce di tutti questi elementi, il Tribunale conclude che la Commissione ha commesso un errore di valutazione manifesto nell'escludere la holding Air France-KLM e le sue altre società figlie, tra cui la KLM e le società figlie di quest'ultima (decisione Air France), da un lato, e la KLM e le sue società figlie (decisione Air France-KLM e Air France), dall'altro, dal perimetro dei beneficiari delle misure di aiuto notificate. Poiché tale erronea identificazione dei beneficiari può incidere sull'intera analisi della compatibilità delle misure notificate con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e del quadro temporaneo, il Tribunale annulla le decisioni impugnate.

IV. Disegni o modelli

Sentenza del 22 marzo 2023, B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elettrodo da inserire in una torcia) (T-617/21, EU:T:2023:152)

«Disegno o modello comunitario – Procedimento di dichiarazione di nullità – Disegno o modello comunitario registrato raffigurante un elettrodo da inserire in una torcia – Motivo di nullità – Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 6/2002 – Componente di un prodotto complesso»

La Hypertherm, Inc. è titolare del disegno o modello comunitario che rappresenta un elettrodo da inserire in una torcia facente parte di un sistema di taglio al plasma. La società B&Bartoni spol. S r.o. ha presentato all'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) una domanda di dichiarazione di nullità di tale disegno o modello in quanto esso non soddisfaceva i requisiti per la protezione dei disegni o modelli comunitari, poiché l'elettrodo non era visibile durante la normale utilizzazione della torcia [462]. Tale domanda è stata dapprima accolta dalla divisione di annullamento, ma è stata in seguito respinta dalla commissione di ricorso, la quale ha ritenuto che il prodotto rappresentato nel disegno o modello contestato, vale a dire l'elettrodo in questione, non potesse essere considerato una componente di un prodotto complesso.

Statuendo in sezione ampliata, il Tribunale interpreta la nozione di «componente di un prodotto complesso» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 6/2002. È la prima volta che esso si pronuncia sulla questione se un consumabile, come l'elettrodo nel caso di specie, possa costituire una componente di un prodotto complesso.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale afferma, in via preliminare, che la questione se un prodotto risponda alla nozione di «componente di un prodotto complesso» deve essere valutata caso per caso sulla base di un insieme di indizi rilevanti. Pertanto, al fine di valutare se l'elettrodo in questione costituisca una componente di un prodotto complesso, esso esamina la rilevanza di quattro indizi presi in considerazione dalla commissione di ricorso nella decisione impugnata.

In primo luogo, il Tribunale ritiene che la natura consumabile dell'elettrodo sia un indizio rilevante per valutare se esso costituisca una componente di un prodotto complesso. Più precisamente, in assenza di una definizione della nozione di «componente di un prodotto complesso» nel regolamento n. 6/2002, le caratteristiche tipo di un consumabile, quali l'assenza di una connessione solida e duratura con il prodotto complesso nonché l'acquisto e la regolare sostituzione dell'elettrodo a causa della sua breve durata, costituiscono indizi rilevanti per identificare ciò che costituisce una componente di un prodotto complesso. In proposito, il Tribunale ricorda che le componenti di un prodotto complesso sono componenti destinate ad essere assemblate per formare un oggetto industriale o artigianale complesso, che possono essere sostituite in modo da consentire lo smontaggio e il nuovo montaggio di un oggetto del genere. Orbene, l'elettrodo di cui trattasi, in quanto consumabile di una torcia, è destinato ad essere facilmente aggiunto a quest'ultima, consumato o utilizzato in tempi brevi e facilmente sostituito dall'utilizzatore finale senza che questa

---

462 Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (GU 2002, L 3, pag. 1), un disegno o modello applicato ad un prodotto o incorporato in un prodotto che costituisce una componente di un prodotto complesso è considerato nuovo e dotato di carattere individuale soltanto se la componente, una volta incorporata nel prodotto complesso, rimane visibile durante la normale utilizzazione di tale prodotto.

operazione richieda lo smontaggio e il nuovo montaggio di tale oggetto. Inoltre, l'utilizzatore finale, che acquista e sostituisce regolarmente l'elettrodo, è in grado di percepire e valutare le sue caratteristiche, indipendentemente dal fatto che l'elettrodo sia visibile dopo essere stato installato nella torcia.

In secondo luogo, il Tribunale rileva che anche la questione se la sostituzione di un prodotto richieda lo smontaggio e il nuovo montaggio di un prodotto complesso è un fattore rilevante da prendere in considerazione per determinare se un siffatto prodotto costituisca una componente di tale prodotto complesso. Infatti, la presa in considerazione dello «smontaggio» e del «nuovo montaggio» è basata sul regolamento n. 6/2002 [463] e sulla giurisprudenza della Corte [464]. Pertanto, è meno probabile che un prodotto che, quando viene sostituito, non richiede lo smontaggio e il nuovo montaggio del prodotto in cui è integrato e che è specificamente concepito per essere sostituito in modo regolare e semplice dagli utilizzatori finali costituisca una componente di un prodotto complesso rispetto a un prodotto che è normalmente sostituito da professionisti con competenze specifiche per effettuare detta sostituzione. Nel caso di specie, la sostituzione dell'elettrodo rimane un'operazione semplice per l'utilizzatore finale che non può essere considerata uno «smontaggio» e un «nuovo montaggio» della torcia ai sensi del regolamento n. 6/2002.

In terzo luogo, il Tribunale constata, da un lato, che la completezza del prodotto complesso, senza l'elettrodo in questione, costituisce un indizio rilevante ai fini della valutazione della nozione di «componente di un prodotto complesso». Esso sottolinea al riguardo che, nell'acquistare una torcia senza elettrodo o quando tale elettrodo è estratto dalla torcia, l'utilizzatore finale non percepirà quest'ultima come rotta o incompleta. Per contro, senza le sue componenti, un prodotto complesso non sarà, in linea di principio, percepito dall'utilizzatore finale come un prodotto completo che può essere oggetto di una normale utilizzazione o come un prodotto in buono stato. Inoltre, è vero che la torcia e il sistema di taglio al plasma non possono svolgere la loro funzione, vale a dire tagliare o sgorbiare il metallo, senza un elettrodo all'interno, ma ciò non significa che l'elettrodo debba essere considerato una componente di un prodotto complesso. Infatti, asserire che, qualora un prodotto non possa svolgere la funzione cui è destinato senza un altro prodotto, quest'ultimo debba essere considerato come una componente del primo significherebbe che numerosi prodotti distinti, aventi segnatamente natura consumabile, senza i quali i prodotti complessi non possono assolvere la funzione cui sono destinati, sarebbero erroneamente considerati come componenti di detti prodotti complessi.

Dall'altro lato, anche il fatto che la torcia possa essere offerta sul mercato senza l'elettrodo e che quest'ultimo sia correntemente pubblicizzato e venduto separatamente rappresenta un indizio rilevante per determinare se l'elettrodo in questione costituisca una componente di un prodotto complesso. È vero che ogni produttore rimane libero di commercializzare il prodotto complesso con le sue componenti o di venderle separatamente e che tale decisione commerciale non è un elemento decisivo per valutare se un prodotto costituisca una componente di un prodotto. Tuttavia, è insolito che l'acquisto di un prodotto complesso non includa le sue componenti effettive. Nel caso di specie, il prodotto complesso di cui trattasi, vale a dire la torcia, è venduto con o senza gli elettrodi in questione.

In quarto e ultimo luogo, il Tribunale ritiene che l'intercambiabilità dell'elettrodo sia un indizio da prendere in considerazione nell'ambito di tale analisi. Infatti, è più probabile, in linea di principio, che

---

463 Articolo 3, lettera c), del regolamento n. 6/2002.

464 Sentenza del 20 dicembre 2017, Acacia e D'Amato (C-397/16 e C-435/16, EU:C:2017:992, punto 65).

un prodotto che non possa essere sostituito da un altro prodotto non identico o che non possa essere utilizzato in prodotti complessi differenti sia connesso in modo duraturo e adeguato a detto prodotto complesso e costituire quindi una componente di quest'ultimo. Di conseguenza, il fatto che l'elettrodo di cui trattasi possa essere sostituito da un elettrodo differente e che torce di diversi tipi possano utilizzare l'elettrodo in questione è un elemento da prendere in considerazione per determinare che tale elettrodo non costituisce una componente di un prodotto complesso.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale dichiara che gli indizi su cui la commissione di ricorso si è basata sono rilevanti e conclude che essa non ha errato nel ritenere che l'elettrodo in questione costituisca un prodotto distinto e non una componente di un prodotto complesso.

V. Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive

1. Venezuela

Sentenza del 13 settembre 2023, Venezuela/Consiglio (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529)

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Venezuela – Divieto di vendita, fornitura, trasferimento o esportazione di taluni beni e servizi – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Inesattezza materiale dei fatti – Errore manifesto di valutazione – Diritto internazionale pubblico»

Tenuto conto del deterioramento della situazione in materia di diritti umani, di Stato di diritto e di democrazia, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, nel 2017, misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica bolivariana del Venezuela (in prosieguo: il «Venezuela»). Gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 [465] prevedono, in sostanza, il divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare attrezzature utilizzabili a fini di repressione interna e servizi connessi a dette attrezzature e ad attrezzature militari a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Venezuela o per un uso in detto paese.

Il Venezuela ha presentato, nel 2018, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento 2017/2063, nella misura in cui le disposizioni di tale atto lo riguardavano. Successivamente, il Venezuela ha adattato il suo ricorso affinché esso concernesse anche la decisione 2018/1656 [466] e il regolamento di esecuzione 2018/1653 [467], atti con i quali il Consiglio aveva, rispettivamente, prorogato e modificato le misure restrittive adottate. Con sentenza del 20 settembre 2019, il Tribunale ha respinto tale ricorso in quanto irricevibile, per il motivo che le disposizioni controverse non incidevano direttamente sulla situazione giuridica del Venezuela [468]. Adita in sede d'impugnazione, la Corte, con una sentenza del 22 giugno 2021 [469], ha annullato la decisione del Tribunale dichiarando che il Venezuela era effettivamente legittimato ad agire contro gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento 2017/2063 [470]. Essa ha altresì rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisse nel merito.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione e con cui respinge il ricorso, il Tribunale si pronuncia, in una situazione inedita, per quanto riguarda un ricorso proposto da uno Stato terzo in

---

465 Regolamento (UE) 2017/2063 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2017, L 295, pag. 21; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

466 Decisione (PESC) 2018/1656 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che modifica la decisione (PESC) 2017/2074, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 10).

467 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1653 del Consiglio, del 6 novembre 2018, che attua il regolamento (UE) 2017/2063, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela (GU 2018, L 276, pag. 1).

468 Sentenza del 20 settembre 2019, ***Venezuela/Consiglio*** (T-65/18, EU:T:2019:649).

469 Sentenza del 22 giugno 2021, ***Venezuela/Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo)*** (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

470 In tale sentenza, la Corte ha indicato che la sentenza iniziale era divenuta definitiva con riferimento all'irricevibilità del ricorso per quanto concerne il regolamento di esecuzione 2018/1653 e la decisione 2018/1656.

materia di misure restrittive, sul diritto del Venezuela di essere ascoltato e sulle asserite violazioni del diritto internazionale addotte da quest'ultimo.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale constata che le misure restrittive previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato costituiscono misure restrittive di portata generale, in quanto costituiscono, conformemente all'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, misure che interrompono o riducono le relazioni economiche con un paese terzo per quanto riguarda taluni beni e servizi. Dette misure non sono dirette a persone fisiche o giuridiche identificate, ma si applicano a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone considerate in modo generale e astratto.

Per quanto riguarda, in primo luogo, il motivo vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato, il Tribunale rammenta, innanzitutto, che il diritto di essere ascoltato non può essere trasposto nel contesto, come nel caso di specie, dell'adozione di misure di portata generale e che nessuna disposizione obbliga il Consiglio a informare tutti coloro che sono potenzialmente oggetto di un nuovo criterio di portata generale in merito all'adozione di tale criterio. Inoltre, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si applica a «provvediment[i] individual[i]» adottati nei confronti di una persona, cosicché tale disposizione non può essere invocata nell'ambito dell'adozione di misure di portata generale. Esso aggiunge, inoltre, che il regolamento impugnato riflette una scelta dell'Unione in materia di politica internazionale. L'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche con un paese terzo, in applicazione dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, integra, infatti, la definizione stessa della politica estera e di sicurezza comune (PESC) [471] da parte e a discrezione delle autorità dell'Unione, in risposta a una situazione internazionale particolare, al fine di esercitare un'influenza su una siffatta situazione. Orbene, la previa audizione del paese terzo interessato equivarrebbe, secondo il Tribunale, a obbligare il Consiglio a condurre discussioni assimilabili a negoziati internazionali con tale paese e svuoterebbe, così, del suo contenuto l'effetto auspicato con l'imposizione di tali misure nei confronti di detto paese, ossia esercitare una pressione su quest'ultimo al fine di condurre a una modifica del suo comportamento. Infine, il fatto che il Venezuela sia direttamente interessato dagli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato non può, di per sé, conferirgli il beneficio del diritto di essere ascoltato. Tenuto conto di tali vari elementi, il Tribunale conclude che il Venezuela non può invocare tale diritto per quanto riguarda le misure restrittive adottate dal Consiglio nel regolamento impugnato.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il motivo vertente sull'inesattezza materiale dei fatti e su un errore manifesto di valutazione della situazione politica in Venezuela, il Tribunale rammenta che il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare misure restrittive sulla base dell'articolo 29 TUE e dell'articolo 215 TFUE e che il controllo esercitato al riguardo dal giudice dell'Unione si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti nonché dell'assenza di errori manifesti nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere. Tale controllo limitato si applica, in particolare, alla valutazione delle considerazioni di opportunità sulle quali si fondano le misure. Il Tribunale osserva, nel caso di specie, che gli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato ribadiscono, in sostanza, la posizione politica dell'Unione espressa nella decisione 2017/2074. Esso constata al riguardo che dai considerando da 1 a 8 di tale decisione emerge che le misure restrittive previste in detti articoli si fondano sul continuo deteriorarsi della democrazia, dello Stato di diritto e

471 Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

dei diritti umani in Venezuela, nonché segnatamente sull'insorgenza di violenze, di cui occorreva, attraverso dette misure restrittive, prevenire il ripetersi.

Per quanto concerne, innanzitutto, elementi di prova addotti dal Consiglio al fine di dimostrare l'esattezza materiale dei fatti su cui si fondano dette misure, il Tribunale rileva che essi provengono da fonti attendibili e illustrano, in maniera dettagliata, in particolare, la repressione brutale da parte del regime contro i dissidenti e gli oppositori e pressioni esercitate sulla procuratrice generale del Venezuela che indagava sulle azioni delle forze di sicurezza.

Per quanto concerne, poi, gli elementi di prova prodotti, in risposta, dal Venezuela, il Tribunale conclude che quest'ultimo non ha dimostrato che i fatti sui quali il Consiglio si è basato per adottare le misure restrittive di cui trattasi sarebbero inficiati da inesattezze materiali; la quasi totalità di tali elementi di prova non si riferisce al Venezuela e si fonda su due relazioni interne al regime, che non sono corroborate da elementi di prova provenienti da fonti esterne a tale regime.

Per quanto concerne, infine, la valutazione del Consiglio della situazione politica in Venezuela, il Tribunale osserva che gli elementi di prova forniti dalla ricorrente al riguardo sono assimilabili, di fatto, a una contestazione quanto all'opportunità dell'adozione delle misure restrittive di cui trattasi. Orbene, non spetta al Tribunale sostituire la propria valutazione su tale questione a quella espressa dal Consiglio, il quale dispone di un ampio potere discrezionale, di natura politica, quanto alla definizione delle posizioni dell'Unione su una questione relativa alla PESC, conformemente all'articolo 29 TUE.

Per quanto riguarda, in terzo e ultimo luogo, il motivo vertente sull'imposizione di contromisure illegittime e sulla violazione del diritto internazionale, il Tribunale esordisce rammentando la formulazione dell'articolo 49, relativo all'oggetto e ai limiti delle contromisure, del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, adottato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite [472]. Esso sottolinea, al riguardo, che il regolamento impugnato è stato adottato in un contesto di reazione al continuo deteriorarsi della situazione in Venezuela, allo scopo di prevenire il rischio di nuove violenze e di violazioni dei diritti umani in tale paese. Il Tribunale constata inoltre che le misure restrittive previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato non avevano l'obiettivo di reagire a un atto internazionalmente illecito imputabile al Venezuela mediante il non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dell'Unione. Ne trae la conclusione che esse non costituiscono contromisure ai sensi dell'articolo 49 del Progetto di articoli della CDI, e respinge, di conseguenza, le argomentazioni del Venezuela relative alle asserite violazioni da parte del Consiglio del principio di non ingerenza negli affari interni del Venezuela.

Allo stesso modo, il Tribunale respinge l'argomento vertente sull'adozione delle misure restrittive di cui trattasi senza la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Esso rammenta che i trattati attribuiscono al Consiglio la competenza ad adottare atti contenenti misure restrittive autonome [473], distinte da misure specificamente raccomandate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Esso rileva che il Venezuela non ha dimostrato in proposito l'esistenza di una «pratica generale accettata come diritto», conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, lettera b), dello

---

472 Progetto adottato nel 2001 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (in prosieguo: il «progetto di articoli della CDI»). L'articolo 49 così recita: «1. Uno Stato leso può adottare contromisure nei confronti di uno Stato che sia responsabile di un atto internazionalmente illecito soltanto al fine di indurre quello Stato a conformarsi ai propri obblighi ai sensi della parte II. 2. Le contromisure sono limitate al non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dello Stato che agisce nei confronti dello Stato responsabile. 3. Per quanto possibile le contromisure saranno adottate in modo tale da permettere la ripresa dell'adempimento degli obblighi in questione».

473 Articolo 29 TUE e articolo 215 TFUE.

Statuto della Corte internazionale di giustizia, che imporrebbe di ottenere la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite prima dell'adozione, da parte del Consiglio, di misure restrittive.

Inoltre, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di proporzionalità, il Tribunale constata che esiste un rapporto ragionevole tra le misure restrittive di cui trattasi e l'obiettivo perseguito diretto a prevenire il rischio di nuove violenze, di un ricorso eccessivo alla forza e di violazioni dei diritti umani. Esso ritiene, in considerazione della natura limitata delle misure previste agli articoli 2, 3, 6 e 7 del regolamento impugnato, nonché delle deroghe previste da quest'ultimo, che dette misure non siano manifestamente inappropriate né oltrepassino quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e che, pertanto, il principio di proporzionalità non sia stato violato.

Il Tribunale respinge quindi gli argomenti del Venezuela, vertenti sulla violazione del diritto internazionale consuetudinario rispetto all'asserita imposizione di contromisure illegittime.

Infine, quanto all'argomento del Venezuela secondo cui le misure adottate dal Consiglio implicherebbero l'esercizio da parte dell'Unione di una competenza extraterritoriale, e per tale motivo, illegittima in diritto internazionale, il Tribunale rammenta nuovamente la competenza conferita al Consiglio dai trattati [474] in materia di adozione delle misure restrittive: questi ultimi prevedono segnatamente «l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi». Esso sottolinea che le misure restrittive di cui trattasi riguardano persone e situazioni rientranti nella giurisdizione degli Stati membri *ratione loci* o *ratione personae*. Il potere del Consiglio di adottare misure restrittive si inserisce nell'ambito delle misure autonome dell'Unione adottate nel quadro della PESC, conformemente agli obiettivi e ai valori dell'Unione [475], ossia, segnatamente, l'obiettivo diretto a promuovere, nel resto del mondo, la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che costituisce «un interesse giuridico» comune a che i diritti di cui trattasi siano tutelati, conformemente alla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia [476].

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge il ricorso.

---

474 Articolo 29 TUE e articolo 215 TFUE.

475 Articolo 3, paragrafo 5, TUE e articolo 21 TUE.

476 Sentenze della Corte internazionale di giustizia, del 5 febbraio 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgio c. Spagna) (C.I.J. Recueil 1970, pag. 3, par. 33 e 34), del 20 luglio 2012, Questioni riguardanti l'obbligo di processare o estradare (Belgio c. Senegal), (C.I.J. Recueil 2012, pag. 422, par. da 68 a 70).

2. Ucraina

Sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio (T-193/22, EU:T:2023:716)

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei capitali – Elenco delle persone, entità e organismi cui si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Inserimento e mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi – Nozione di "imprenditore di spicco" – Articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145/PESC – Eccezione di illegittimità – Obbligo di motivazione – Errore di valutazione – Diritto di essere ascoltato – Diritto di proprietà – Libertà d'impresa – Proporzionalità – Sviamento di potere»

A seguito dell'aggressione militare perpetrata, il 24 febbraio 2022, dalla Federazione russa (in prosieguo: la «Russia») contro l'Ucraina, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 15 marzo 2022, la decisione (PESC) 2022/429 [477] e il regolamento 2022/427 [478] con cui il nome del ricorrente è stato aggiunto negli elenchi delle persone, entità e organismi adottati dal Consiglio dal 2014 [479] in ragione del sostegno accordato ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Il ricorrente, un imprenditore con cittadinanza russa, si è visto imporre dal Consiglio il congelamento dei suoi capitali e delle sue attività bancarie conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettere d) e g), della decisione 2014/145, per il motivo che, quale grande azionista di un importante conglomerato russo inserito tra i principali contribuenti di tale paese, egli è considerato come una delle persone più influenti della Russia avente legami con il presidente russo, il quale non avrebbe mancato di ricompensare il suddetto conglomerato per la sua lealtà verso le autorità russe. Tali misure sono state prorogate nei confronti del ricorrente con la decisione (PESC) 2022/1530 [480] e il regolamento 2022/1529 [481] del 14 settembre 2022 per i medesimi motivi.

Il ricorrente ha presentato dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso di annullamento degli atti del Consiglio.

Il Tribunale, che respinge integralmente il ricorso di annullamento del ricorrente, si pronuncia in particolare, nell'ambito dell'esame di un'eccezione di illegittimità, sulla legittimità dei criteri di inserimento adottati dal Consiglio, fondati, segnatamente, sul sostegno materiale e finanziario

---

477 Decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 87 I, pag. 44).

478 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 87 I, pag. 1).

479 Decisione 2014/145/PESC del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 78, pag. 16).

480 Decisione (PESC) 2022/1530 del Consiglio del 14 settembre 2022 che modifica la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 239, pag. 149).

481 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1529 del Consiglio del 14 settembre 2022 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 239, pag. 1).

accordato dal ricorrente al governo della Russia e sul vantaggio che egli ne trae in cambio, nonché sulla sua qualità di imprenditore di spicco che opera in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Russia.

Giudizio del Tribunale

Per quanto attiene, anzitutto, all'eccezione di illegittimità sollevata dal ricorrente con riferimento all'articolo 1, lettere d) e g), del regolamento 2022/330 [482] [in prosieguo: il «criterio d)» e il «criterio g)»], che, secondo quest'ultimo, comporterebbe, segnatamente, una violazione del principio della certezza del diritto e ricorrerebbe a criteri inadeguati rispetto agli obiettivi delle suddette misure, il Tribunale osserva che dalla sua formulazione emerge senza ambiguità che il suddetto criterio d) si riferisce in modo mirato e selettivo alle persone che, sebbene non abbiano, in quanto tali, alcun collegamento con la destabilizzazione dell'Ucraina, forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili di essa o traggono vantaggio dagli stessi. Inoltre, tale criterio non richiede che le persone o entità interessate traggano personalmente vantaggio dall'annessione della Crimea o dalla destabilizzazione dell'Ucraina.

Per quanto attiene al criterio g), il Tribunale osserva che la sua formulazione si riferisce in maniera sufficientemente chiara e precisa agli imprenditori di spicco che operano in settori che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo russo. Esso ne desume che le persone di cui trattasi possono essere considerate come di spicco in ragione della loro importanza nel loro settore di attività e dell'importanza che riveste detto settore per l'economia russa. Sussiste, pertanto, un collegamento logico tra il fatto di prendere di mira questi ultimi e l'obiettivo delle misure restrittive di cui trattasi che consiste nell'aumentare la pressione sulla Russia nonché il costo delle azioni da essa intraprese per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Il Tribunale sottolinea altresì che detti criteri, come interpretati alla luce del contesto legislativo e storico in cui sono stati adottati, non sono manifestamente inadeguati alla luce dell'obiettivo delle misure restrittive e dell'importanza essenziale del mantenimento della pace. Esso respinge, quindi, il motivo vertente sulla violazione del principio della certezza del diritto e quello con cui viene contestata la necessità e l'adeguatezza di detti criteri e, di conseguenza, la suddetta eccezione di illegittimità.

Per quanto attiene poi al manifesto errore di valutazione invocato dal ricorrente e vertente, in primo luogo, sull'asserita mancanza di valore probatorio delle prove prodotte a supporto del criterio g), il Tribunale ricorda che l'attività del giudice dell'Unione è disciplinata dal principio della libera valutazione delle prove. Queste ultime devono essere valutate in funzione della loro credibilità verificando la verosimiglianza dell'informazione alla luce, segnatamente, della provenienza del documento, delle circostanze in cui esso è stato elaborato e del suo destinatario, chiedendosi se tale documento, in base al suo contenuto, possa essere considerato ragionevole e affidabile. In assenza di

---

482 Regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio del 25 febbraio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 51, pag. 1). Ai sensi del suo articolo 1:

«(…) 1. L'allegato I comprende: (…)

d) le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che forniscono un sostegno materiale o finanziario ai dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea o della destabilizzazione dell'Ucraina ovvero che traggono vantaggio dagli stessi;

(…)

g) gli imprenditori di spicco o le persone giuridiche, le entità o gli organismi che operano in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa, resosi responsabile dell'annessione della Crimea e della destabilizzazione dell'Ucraina, e le persone fisiche o giuridiche, di entità o di organismi ad essi associati».

poteri di indagine in paesi terzi, la valutazione delle autorità dell'Unione può, peraltro, basarsi su fonti di informazione accessibili al pubblico. A tale riguardo, il Tribunale osserva che la situazione di conflitto in cui sono coinvolte la Russia e l'Ucraina può rendere particolarmente difficile l'accesso alla fonte primaria di talune informazioni, nonché la raccolta di testimonianze da parte di persone che accettino di essere identificate e ricorda che le difficoltà di indagine che ne conseguono possono ostacolare la produzione di prove precise e di elementi di informazione oggettivi. Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale conclude, nel caso di specie, che il valore probatorio dei documenti di cui al fascicolo di prove fornito dal Consiglio non può essere negato.

In secondo luogo, quanto alla seconda parte del motivo, il Tribunale precisa, da un lato, che detto motivo dev'essere considerato come vertente su un errore di valutazione dei fatti alla luce del criterio g) e non su una valutazione «manifestamente» erronea di essi, posto che i giudici dell'Unione devono assicurare un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione. Esso osserva, dall'altro lato, che il controllo giurisdizionale [483] deve essere effettivo e si fonda, segnatamente, su una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa alla decisione di cui trattasi. D'altro canto, la valutazione della fondatezza dei motivi accolti nei confronti dell'interessato deve essere effettuata esaminando gli elementi di prova e di informazione nel contesto nel quale essi si inseriscono. Il Consiglio soddisfa, quindi, l'onere della prova che gli incombe qualora evochi dinanzi al giudice dell'Unione un complesso di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentano di dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona considerata e il regime o le situazioni combattute.

Per quanto attiene, innanzitutto, all'inserimento iniziale del ricorrente negli elenchi sulla base del criterio g), il Tribunale osserva che detto criterio ricorre alla nozione di «imprenditori di spicco» in correlazione con l'esercizio di un'«[attività] in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo [russo]», senza ulteriori condizioni riguardanti un collegamento, diretto o indiretto, con detto governo. A questo proposito, esiste un collegamento logico tra il fatto di prendere di mira detta categoria di persone e l'obiettivo delle misure restrittive di cui trattasi, che consiste nell'aumentare la pressione sulla Russia nonché il costo delle azioni da essa intraprese contro l'Ucraina. Il Tribunale sottolinea che un'interpretazione in senso contrario contrasterebbe sia con la formulazione del criterio g), che con l'obiettivo perseguito. Alla luce della formulazione, le persone di cui trattasi devono essere considerate di spicco in ragione della loro importanza nel loro settore di attività e dell'importanza di detto settore per l'economia russa. Quanto all'obiettivo delle misure restrittive in esame, il Tribunale ricorda che non è quello di sanzionare determinate persone o entità in ragione dei loro collegamenti con la situazione in Ucraina o con il governo russo, bensì di imporre sanzioni economiche alla Russia, al fine di aumentare la pressione su di essa nonché il costo delle azioni da essa intraprese contro l'Ucraina. Esso ne conclude che il criterio g) non implica la dimostrazione da parte del Consiglio dell'esistenza di legami stretti o di un vincolo di interdipendenza con il governo della Russia, né tantomeno dipende dall'imputabilità in capo al ricorrente delle decisioni relative alla continuazione del conflitto in Ucraina o da un collegamento, diretto o indiretto, con la destabilizzazione di detto paese.

A questo proposito, il Tribunale constata che il Consiglio non ha commesso alcun errore di valutazione nel ritenere che il ricorrente fosse un imprenditore di spicco e nel qualificarlo, segnatamente, come «importante azionista del conglomerato Alfa Group», benché egli avesse ceduto le sue partecipazioni in detta società. Infatti, alla luce del criterio g), la nozione di «imprenditore di spicco» si riferisce ad elementi di fatto che si collocano sia nel passato sia nel lungo periodo, cosicché i motivi dell'inserimento del ricorrente possono riferirsi a una situazione di fatto esistente prima

483 In linea con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

dell'adozione degli atti iniziali e che sarebbe stata modificata senza, tuttavia, implicare necessariamente l'obsolescenza delle misure restrittive adottate nei suoi confronti su tale base.

Per quanto attiene, poi, al mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi sulla base del medesimo criterio, il Tribunale precisa che spetta al Consiglio, nell'ambito del riesame periodico delle misure restrittive, compiere, con riferimento alle persone interessate, una valutazione aggiornata della situazione e stabilire un bilancio dell'impatto delle misure precedentemente adottate alla luce del loro obiettivo. Per giustificare tale mantenimento, il Consiglio può fondarsi sui medesimi elementi di prova che hanno giustificato l'inserimento iniziale, nella misura in cui i motivi dell'inserimento sono rimasti invariati e il contesto non ha subito modifiche tali da rendere obsoleti detti elementi di prova. Nella specie, il Tribunale osserva che l'asserita cessione da parte del ricorrente delle partecipazioni all'interno dell'ABH Holdings non è stata dimostrata con elementi sufficientemente convincenti. Pertanto, il Consiglio ha potuto, a giusto titolo, ritenere che la situazione individuale del ricorrente non fosse realmente mutata dall'iniziale inserimento di quest'ultimo negli elenchi controversi. Il Consiglio non ha, quindi, commesso alcun errore di valutazione nel mantenere le misure restrittive di cui trattasi.

Infine, per quanto attiene alle violazioni del principio di proporzionalità, del diritto di proprietà, della libertà di impresa e del diritto di esercitare una professione, dedotte dal ricorrente, il Tribunale constata che gli inconvenienti causati al ricorrente a tale riguardo non sono sproporzionati rispetto all'importanza dell'obiettivo perseguito dagli atti impugnati.

Il Tribunale respinge pertanto integralmente il ricorso.

VI. Agricoltura e pesca

Sentenza dell'8 marzo 2023, Bulgaria/Commissione (T-235/21, EU:T:2023:105)

«FEAGA e FEASR – Spese escluse dal finanziamento – Spese effettuate dalla Bulgaria – Misure di promozione – Relazione d'indagine dell'OLAF – Verifica di conformità – Obbligo di motivazione»

Nel 2017, la Commissione europea ha avviato una procedura di verifica di conformità relativa a talune spese effettuate dalla Repubblica di Bulgaria a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). La comunicazione delle risultanze trasmessa a tale Stato membro indicava che, conformemente all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 [484] e alla luce delle informazioni risultanti da un'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Commissione esaminava la possibilità di escludere una parte di tali spese dal finanziamento dell'Unione.

Una prima riunione bilaterale tra la Commissione e le autorità bulgare si è tenuta nel luglio 2017. La Commissione ha successivamente trasmesso alla Repubblica di Bulgaria una prima relazione finale dell'OLAF, poi, nel maggio 2018, ha convocato quest'ultima ad una seconda riunione bilaterale. In tale convocazione, si faceva riferimento all'articolo 54 [485] del regolamento n. 1306/2013 e si raccomandava di procedere al recupero dei pagamenti che la suddetta relazione riteneva essere stati irregolarmente versati. Nelle sue osservazioni sulla convocazione, la Repubblica di Bulgaria ha espressamente informato la Commissione che non intendeva procedere al recupero nell'immediato, poiché non era ancora stata emessa una decisione nel procedimento penale preliminare che era stato avviato a tal proposito. Nel settembre 2018, la Commissione ha trasmesso la seconda relazione finale dell'OLAF, vertente su irregolarità relative alle spese in questione.

Nell'agosto 2020, nel suo parere definitivo, la Commissione ha dichiarato di mantenere la propria posizione, consistente nell'applicare alla Repubblica di Bulgaria una rettifica finanziaria fondata sull'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013 per il fatto che l'organismo pagatore, non avendo proceduto al recupero delle spese controverse presso i loro beneficiari entro i termini previsti da tali disposizioni, si era dimostrato negligente.

Nel febbraio 2021, mediante la decisione di esecuzione (UE) 2021/261 [486] (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha escluso un importo di EUR 7 656 848,97 dal finanziamento dell'Unione europea.

La Repubblica di Bulgaria ha chiesto l'annullamento di tale decisione dinanzi al Tribunale. I motivi da essa sollevati riguardano, tra l'altro, la violazione dei suoi diritti procedurali, l'erronea fissazione del

---

484 Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 47, pag. 549). L'articolo 52 prevede la procedura per l'applicazione di rettifiche nell'ambito della verifica di conformità in caso di carenze dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri.

485 Tale disposizione riguarda la procedura di recupero dei pagamenti indebiti.

486 Decisione di esecuzione (UE) 2021/261 della Commissione, del 17 febbraio 2021, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2021, L 59, pag. 10)

dies a quo del termine previsto per il recupero di pagamenti indebiti nonché un errore di valutazione in merito all'obbligo di diligenza dell'organismo pagatore riguardo a detto recupero.

Il Tribunale respinge il ricorso e si pronuncia, in tale contesto, su una questione inedita di interpretazione dell'articolo 52 e dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013.

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale respinge il motivo dedotto dalla Repubblica di Bulgaria secondo il quale, nel corso del procedimento di liquidazione, essa non avrebbe beneficiato delle garanzie procedurali previste dall'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 e dall'articolo 34 del regolamento n. 908/2014 [487].

È vero che i motivi della rettifica finanziaria esposti nella decisione impugnata corrispondono solo parzialmente ai motivi illustrati dalla Commissione nella comunicazione delle risultanze al fine di giustificare l'avvio della procedura di verifica. Tuttavia, alla luce del contenuto dell'invito alla seconda riunione bilaterale, in particolare dell'indicazione delle irregolarità atte a giustificare una rettifica finanziaria nonché delle misure correttive da prevedere, quali il recupero delle spese, si può ritenere che detto invito abbia, in sostanza, adattato la comunicazione delle risultanze.

La Repubblica di Bulgaria non può, dunque, sostenere di non essere stata messa nelle condizioni di comprendere che, se non avesse avviato una procedura di recupero delle spese controverse, avrebbe potuto esserle inflitta una rettifica finanziaria conformemente all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013. Inoltre, tutte le questioni relative all'applicazione di tale disposizione sono state discusse nel seguito della procedura di verifica.

Il Tribunale respinge poi l'argomento dedotto dalla Repubblica di Bulgaria secondo cui solo la notifica della decisione impugnata, e non già delle relazioni finali dell'OLAF, avrebbe costituito il momento della ricezione di una «relazione di controllo o di un documento analogo» e, di conseguenza, il *dies a quo* del termine di 18 mesi per il recupero dei pagamenti controversi [488].

A tal riguardo, il Tribunale rileva che, se il legislatore avesse inteso fissare il *dies a quo* del suddetto termine al momento del completamento formale della procedura di verifica, quale prevista all'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, esso avrebbe fatto espresso riferimento agli atti di esecuzione, quali la decisione impugnata. Inoltre, esso non avrebbe menzionato una relazione di controllo o un documento analogo, in quanto l'impiego di queste due nozioni lascia intendere che può trattarsi di documenti di natura diversa, mentre soltanto delle decisioni possono concludere la procedura di verifica.

Inoltre, l'oggetto di una relazione di controllo o di un documento analogo è quello di indicare l'esistenza di un'irregolarità e non già di fissare l'importo delle spese che occorre escludere dal

---

487 Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59). L'articolo 34 specifica le varie fasi della procedura di verifica di conformità.

488 In forza dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306 «[g]li Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o [di un] documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità».

finanziamento dell'Unione. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Bulgaria, il fatto che le relazioni finali dell'OLAF non consentissero di fissare definitivamente l'importo delle spese da escludere dal finanziamento dell'Unione e non potessero sfociare automaticamente nell'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario a livello nazionale non pregiudica la loro qualificazione come relazioni di controllo o documenti analoghi.

Infine, il Tribunale respinge il motivo secondo cui la Commissione sarebbe incorsa in un errore di valutazione ritenendo che l'organismo pagatore della Repubblica di Bulgaria non avesse agito con la diligenza richiesta e avesse dato prova di negligenza non procedendo al recupero delle spese controverse presso i loro beneficiari entro i termini previsti dall'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

Secondo la giurisprudenza, da un lato, spetta agli Stati membri scegliere i mezzi appropriati per garantire l'efficacia dei controlli e il rapido recupero degli aiuti indebitamente versati. Tuttavia, l'avvio di un procedimento penale non implica necessariamente che le autorità competenti possano astenersi dall'adottare, tra l'altro, qualsiasi misura volta, se non al recupero, almeno a garantire un credito derivante da un pagamento indebito. Dall'altro lato, le lungaggini dei procedimenti amministrativi o giudiziari avviati dall'organismo pagatore non possono giustificare una violazione dell'obbligo di diligenza che impone agli Stati membri di adottare ogni misura necessaria per garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di recuperare le somme indebitamente versate.

Orbene, alla data dell'adozione della decisione impugnata, la Repubblica di Bulgaria non aveva avviato alcun procedimento civile o amministrativo diretto al recupero delle spese controverse. L'unico procedimento allora avviato era di natura penale e si trovava nella fase di indagine preliminare. Il termine per la sua conclusione non è stato indicato.

Inoltre, le ingiunzioni dell'organismo pagatore, che la Repubblica di Bulgaria fa valere essere state annullate dai propri organi giurisdizionali nazionali, miravano a sospendere i pagamenti collegati ai programmi interessati dalle frodi menzionate nelle relazioni finali dell'OLAF, e non a recuperare importi già versati. Di conseguenza, la Repubblica di Bulgaria non può giustificare l'assenza di misure di recupero affermando che le misure adottate dall'organismo pagatore avrebbero potuto essere annullate e rivelarsi quindi inefficaci e costose. Inoltre, nulla può consentire di affermare che, se fossero state adottate misure dirette al recupero delle spese controverse, esse sarebbero state tutte oggetto di una domanda di annullamento dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali o avrebbero potuto essere annullate da detti organi giurisdizionali.

In tale contesto, il Tribunale sottolinea che, in forza dell'articolo 54, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1306/2013, se la Repubblica di Bulgaria avesse adottato misure amministrative di recupero e, parallelamente, i giudici nazionali bulgari avessero concluso nel senso dell'assenza di irregolarità, essa avrebbe allora potuto dichiarare al fondo in questione, come spesa, l'onere finanziario da essa sostenuto al riguardo.

Sentenza del 12 luglio 2023, Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses e a./Commissione (T-34/22, EU:T:2023:386)

«Indicazione geografica protetta – Denominazione di origine protetta – Domande di indicazioni geografiche protette "Jambon sec de lÎ le de Beauté", "Lonzo de lÎ le de Beauté" e "Coppa de lÎle de Beauté" – Denominazioni di origine protette anteriori "Jambon sec de Corse – Prisuttu", "Lonzo de Corse – Lonzu" e "Coppa de Corse – Coppa di Corsica" – Ammissibilità dei nomi – Evocazione – Articolo 7, paragrafo 1, lettera a), e articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1151/2012 – Portata del controllo da parte della Commissione delle domande di registrazione – Articolo 50, paragrafo 1, e articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012 – Errore di valutazione»

Nel 2014, i nomi «Jambon sec de Corse»/«Jambon sec de Corse - Prisuttu», «Lonzo de Corse»/«Lonzo de Corse – Lonzu» e «Coppa de Corse»/«Coppa de Corse – Coppa di Corsica» sono stati oggetto di registrazione come denominazioni di origine protette (DOP) [489].

Nel 2015 il Cunsorziu di i Salamaghji Corsi - Consortium des Charcutiers Corses (in prosieguo: il «Consortium») ha chiesto alle autorità nazionali francesi, in applicazione del regolamento n. 1151/2012 [490], di registrare i nomi «Jambon sec de lÎle de Beauté», «Lonzo de lÎ le de Beauté» e «Coppa de lÎ le de Beauté» come indicazioni geografiche protette (IGP).

Nel 2018 tali autorità hanno adottato decreti recanti omologazione dei relativi disciplinari, ai fini della loro trasmissione alla Commissione europea per approvazione.

Il sindacato titolare dei disciplinari delle DOP «Jambon sec de Corse – Prisuttu», «Lonzo de Corse – Lonzu» e «Coppa de Corse – Coppa di Corsica» ha chiesto l'annullamento di tali decreti dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia). Esso ha affermato che il termine «Île de Beauté» (isola di bellezza) imitava o evocava il termine «Corse» (Corsica) e creava, quindi, confusione con i nomi già registrati come DOP. Il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha respinto tale domanda con la motivazione che, in particolare, l'impiego di termini differenti e la diversità delle protezioni conferite da una DOP, da un lato, e da un'IGP, dall'altro, sono idonei a escludere il rischio di confusione in parola.

Con la decisione di esecuzione 2021/1879 [491], tuttavia, la Commissione ha rifiutato la registrazione come IGP dei nomi «Jambon sec de lÎ le de Beauté», «Lonzo de lÎ le de Beauté» e «Coppa de lÎle de Beauté». Essa ha ritenuto, tra l'altro, che fosse di dominio pubblico che il nome «Île de Beauté» costituisce un'espressione corrente che, per i consumatori francesi, designa univocamente la Corsica. Pertanto, i nomi proposti costituirebbero una violazione della protezione concessa alle DOP di cui

---

489 Rispettivamente, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 581/2014 della Commissione, del 28 maggio 2014, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse - Prisuttu (DOP)] (GU 2014, L 160, pag. 23), il regolamento di esecuzione (UE) n. 580/2014 della Commissione, del 28 maggio 2014, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Lonzo de Corse/Lonzo de Corse - Lonzu (DOP)] (GU 2014, L 160, pag. 21) e il regolamento di esecuzione (UE) n. 582/2014 della Commissione, del 28 maggio 2014, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Coppa de Corse/Coppa de Corse - Coppa di Corsica (DOP)] (GU 2014, L 160, pag. 25).

490 Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (GU 2012, L 343, pag. 1).

491 Decisione di esecuzione (UE) 2021/1879 della Commissione, del 26 ottobre 2021, che respinge tre domande di protezione di un nome come indicazione geografica a norma dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio «Jambon sec de lÎle de Beauté» (IGP), «Lonzo de lÎle de Beauté» (IGP) e «Coppa de lÎle de Beauté» (IGP) (GU 2021, L 383, pag. 1).

trattasi dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012 [492]. Pertanto, essi non soddisfarebbero le condizioni di ammissibilità alla registrazione, vale a dire l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012 [493].

Il ricorso proposto dal Consortium e da alcuni dei suoi membri avverso tale decisione viene respinto dal Tribunale.

Benché sia la Corte che il Tribunale abbiano già avuto occasione di pronunciarsi sulla portata del controllo di domande di registrazione da parte della Commissione, la presente causa porta il Tribunale a statuire per la prima volta sull'ammissibilità di un nome alla registrazione, a maggior ragione dopo che autorità e organi giurisdizionali nazionali abbiano ritenuto che i consumatori normalmente informati e ragionevolmente attenti e avveduti, posti di fronte alle IGP richieste, non penserebbero direttamente, come immagine di riferimento, ai prodotti che beneficiano delle DOP già registrate. Inoltre, è sempre per la prima volta che il Tribunale si pronuncia sulla possibilità, per la Commissione, di rifiutare la registrazione di un nome sulla base del combinato disposto dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale respinge il motivo di ricorso secondo il quale la Commissione avrebbe ecceduto le sue competenze e violato l'autorità di cosa giudicata.

In merito alla competenza della Commissione, il Tribunale constata, in primo luogo, che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del medesimo regolamento, può costituire un valido fondamento giuridico per rifiutare la registrazione di un nome. Indubbiamente, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), è specificamente relativo al «disciplinare» del nome oggetto di una domanda di protezione. Tuttavia, la questione dell'evocazione di cui all'articolo 13 è alla base dell'ammissibilità alla registrazione ai sensi di tale disposizione. Infatti, la Commissione deve valutare, in conformità all'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012, letto alla luce del considerando 58 di quest'ultimo, in esito a un esame approfondito, se il disciplinare che accompagna la domanda di registrazione contenga gli elementi richiesti da tale regolamento e se detti elementi non siano viziati da errori manifesti.

Tale disciplinare, la cui elaborazione costituisce una fase necessaria del procedimento di registrazione, deve, in particolare, comprendere il nome di cui si chiede la protezione quale «utilizzat[o] nel commercio o nel linguaggio comune». Ne consegue che la Commissione deve verificare che tale utilizzo non violi la protezione contro l'evocazione prevista all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012. Infatti, ammettere la registrazione di un'IGP benché la stessa sia evocativa di una DOP già registrata priverebbe di effetto utile la protezione prevista dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), poiché, una volta registrato tale nome come IGP, la denominazione precedentemente registrata come DOP non potrebbe più beneficiare, nei confronti di quest'ultimo, della protezione prevista in tale disposizione.

---

492 L'articolo 13 del regolamento n. 1151/2012, relativo alla «[p]rotezione», al suo paragrafo 1, lettera b), prevede che «[i] nomi registrati sono protetti contro: (...) b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali "stile", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione" o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente (...)».

493 A termini dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, intitolato «Disciplinare»: «1. Una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi: a) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune (...)».

Pertanto, la Commissione non può essere tenuta a concedere la registrazione di un nome laddove consideri illecito l'uso dello stesso nel commercio.

In secondo luogo, il Tribunale precisa la portata dell'esame da parte della Commissione della conformità di nomi alle condizioni previste nel regolamento n. 1151/2012.

A tal riguardo, la Commissione deve procedere [494] all'esame approfondito delle domande, con mezzi appropriati, per assicurarsi che esse non contengano errori manifesti e per garantire che sia tenuto conto del diritto dell'Unione e degli interessi dei soggetti interessati al di fuori dello Stato membro di presentazione della domanda.

In terzo luogo, la Commissione dispone di un margine di valutazione diverso a seconda che si tratti della prima fase del procedimento di registrazione di un nome, ossia quella nel cui corso sono raccolti i documenti che compongono il fascicolo della domanda di registrazione che le autorità nazionali eventualmente le trasmetteranno, oppure della seconda fase di tale procedimento, ossia il suo proprio esame delle domande di registrazione.

Mentre risulta dalla giurisprudenza [495] che, per quanto riguarda la prima delle due fasi in parola, la Commissione dispone solo di un margine «limitato o inesistente» di valutazione, essa dispone invece di un margine di valutazione autonoma relativamente alla decisione di registrare un nome come DOP o IGP alla luce delle condizioni di ammissibilità alla registrazione previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento.

Per quanto concerne l'asserita violazione dell'autorità di cosa giudicata, il Tribunale aggiunge che una decisione di un organo giurisdizionale nazionale passata in giudicato, la quale stabilisca che non vi era alcun rischio di evocazione, per consumatori normalmente informati e ragionevolmente attenti e avveduti, tra le DOP registrate e le IGP richieste, non può essere invocata per mettere in discussione la valutazione autonoma della Commissione di tali condizioni di ammissibilità.

---

494 Ai sensi del considerando 58 e dell'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012.

495 Sentenze del 29 gennaio 2020, ***GAEC Jeanningros*** (C-785/18, EU:C:2020:46), e del 23 aprile 2018, ***CRM/Commissione*** (T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208).

VII. Sanità pubblica

Sentenza del 4 ottobre 2023, Ascenza Agro e Industrias Afrasa/Commissione (T-77/20, EU:T:2023:602)

«Prodotti fitosanitari – Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Regolamento di esecuzione (UE) 2020/17 – Mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva clorpirifos metile – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Ricevibilità – Obbligo di esaminare tutte le condizioni e i criteri previsti dal regolamento n. 1107/2009 – Mancanza di conclusioni dell'EFSA – Obbligo di trasparenza – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Valutazioni divergenti del rischio da parte dello Stato membro relatore e dell'EFSA – Obbligo di tenere conto di tutti gli elementi pertinenti del caso di specie – Relazione intermedia di uno studio in corso – Principio di precauzione – Onere e oggetto della prova – Errore manifesto di valutazione – Applicabilità del metodo del read-across e dell'approccio basato sulla forza probante – Invocabilità degli orientamenti dell'ECHA e dell'EFSA»

Il clorpirifos-metile (in prosieguo: il «CHP-metile») è una sostanza attiva utilizzata nei prodotti fitosanitari per lottare contro gli organismi nocivi e per trattare i cereali immagazzinati nonché i depositi vuoti. Il CHP-metile fa parte del gruppo degli organofosforati, al quale appartiene anche un'altra sostanza attiva denominata clorpirifos.

La direttiva 91/414 relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari [496] ha istituito il regime giuridico applicabile all'autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari nell'Unione europea. Il CHP-metile e il clorpirifos sono stati iscritti nell'allegato I della suddetta direttiva dalla direttiva 2005/72 [497]. L'approvazione del CHP-metile da parte della Commissione è stata prorogata tre volte, prima di scadere il 31 gennaio 2020.

L'Ascenza Agro, SA [498] e la Dow AgroSciences Ltd, due imprese produttrici di CHP-metile (in prosieguo: le «richiedenti»), hanno presentato ciascuna una domanda di rinnovo [499] dell'approvazione del CHP-metile. Nel suo progetto di relazione di valutazione relativo a detto rinnovo, il Regno di Spagna, in

---

496 Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU 1991, L 230, pag. 1).

497 Direttiva 2005/72/CE della Commissione, del 21 ottobre 2005, che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio al fine di includere le sostanze attive clorpirifos, clorpirifos metile, mancozeb, maneb e metiram (GU 2005, L 279, pag. 63). La direttiva 91/414 è stata sostituita dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414 (GU 2009, L 309, pag. 1), in forza del quale le sostanze attive iscritte nell'allegato I della direttiva 91/414 sono state considerate approvate. Tali sostanze sono ora elencate nella parte A dell'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (GU 2011, L 153, pag. 1).

498 All'epoca denominata Sapec Agro SA.

499 Su domanda, l'approvazione di una sostanza attiva è rinnovata qualora sia accertato che sono soddisfatti i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 e all'allegato II del regolamento n. 1107/2009, i quali riguardano segnatamente l'impatto prevedibile di dette sostanze attive sulla salute umana. L'attuazione della procedura di rinnovo delle sostanze attive è disciplinata dal regolamento di esecuzione (UE) n. 844/2012 della Commissione, del 18 settembre 2012 che stabilisce le norme necessarie per l'attuazione della procedura di rinnovo dell'approvazione delle sostanze attive a norma del regolamento n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari (GU 2012, L 252, pag. 26).

quanto Stato membro relatore, non ha concluso per l'esistenza di effetti nocivi del CHP-metile sulla salute umana e ha quindi proposto il rinnovo dell'approvazione di tale sostanza attiva.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha organizzato una prima consultazione di esperti al fine di valutare i rischi del CHP-metile per la salute umana. Essa ha reso conto di tali valutazioni in una dichiarazione del 31 luglio 2019, nella quale ha precisato che l'approccio adottato dagli esperti era ampiamente fondato sulle affinità strutturali tra il CHP-metile e il clorpirifos.

Gli esperti avevano inoltre rilevato che non esisteva alcuna letteratura pubblica disponibile sul potenziale genotossico del CHP-metile, mentre diverse pubblicazioni erano disponibili per il clorpirifos, per il quale erano state espresse preoccupazioni. Essi avevano allora convenuto di considerare che tali incertezze dovevano essere prese in considerazione nella valutazione del rischio del CHP-metile e che non si poteva quindi escludere che esistesse un rischio potenziale di danni al DNA. Non poteva dunque essere stabilito alcun valore di riferimento né per la genotossicità né per la neurotossicità per lo sviluppo, il che rendeva impossibile la valutazione del rischio per i consumatori, gli operatori, i lavoratori, gli astanti e i residenti.

A seguito di una seconda consultazione di esperti, l'EFSA ha adottato, l'8 novembre 2019, una versione aggiornata della sua dichiarazione del 31 luglio 2019, nella quale ha concluso che i criteri relativi alla salute umana previsti all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009 non erano soddisfatti per il rinnovo dell'approvazione del CHP-metile. Su tale base, la Commissione ha adottato, il 10 gennaio 2020, il regolamento di esecuzione 2020/17 relativo al mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva CHP-metile conformemente al regolamento n. 1107/2009 [500] (in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

Nel regolamento impugnato, la Commissione ha fondato il rifiuto di rinnovare l'approvazione del CHP-metile su tre motivi. In primo luogo, il fatto che «non si può escludere che il [CHP] -metile presenti un potenziale genotossico», in secondo luogo, l'esistenza di «preoccupazioni relative [alla sua] neurotossicità nella fase di sviluppo» e, in terzo luogo, il fatto che poteva essere «opportuno classificare il [CHP]-metile come tossico per la riproduzione di categoria 1B».

Con il loro ricorso, la Ascenza Agro e la Industrias Afrasa, SA, ricorrenti, chiedono l'annullamento del regolamento impugnato.

Il Tribunale, statuendo in sezione ampliata, respinge detto ricorso e si pronuncia, in tale occasione, su una serie di questioni inedite in merito al regolamento n. 1107/2009 e al regolamento di esecuzione n. 844/2012. Pertanto, sul piano procedurale, esso chiarisce la nozione di «conclusioni» ai sensi dell'articolo 13 del regolamento di esecuzione n. 844/2012 e precisa l'incidenza, sulla legittimità del regolamento impugnato, dei motivi di un voto di uno Stato membro adottato nell'ambito del parere emesso dal comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (in prosieguo: il «comitato permanente») prima che la Commissione si pronunci sul rinnovo di una sostanza attiva. Peraltro, nel merito, il Tribunale fornisce precisazioni sull'applicazione dell'obbligo di trasparenza e del principio di precauzione nel settore dei prodotti fitosanitari. Esso si pronuncia, inoltre, sulla portata

---

500 Regolamento di esecuzione (UE) 2020/17 della Commissione concernente il mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva [CHP-metile], in conformità al regolamento n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e la modifica dell'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GU 2020, L 7, pag. 11). La Commissione ha altresì adottato, il 10 gennaio 2020, il regolamento di esecuzione (UE) 2020/18 concernente il mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva clorpirifos, in conformità al regolamento n. 1107/2009 e la modifica dell'allegato del regolamento di esecuzione n. 540/2011 (GU 2020, L 7, pag. 14).

dei metodi di valutazione del «read-across» e dell'approccio basato sulla forza probante in sede di applicazione del regolamento n. 1107/2009.

Giudizio del Tribunale

- **Esistenza di «conclusioni»**

Per quanto riguarda la censura delle ricorrenti vertente sulla mancanza di conclusioni adottate dall'EFSA, il Tribunale constata che il regolamento n. 844/2012 [501] e il regolamento n. 1107/2009 [502] non contengono alcuna definizione della nozione di «conclusioni». Nondimeno, da tali testi emerge, da un lato, che sul piano formale l'EFSA deve adottare le conclusioni e comunicarle al richiedente, agli Stati membri e alla Commissione.

D'altro lato, per quanto riguarda il contenuto delle conclusioni, l'EFSA è tenuta in particolare a precisare «se sia prevedibile che la sostanza attiva soddisfi i criteri di approvazione previsti all'articolo 4» del regolamento n. 1107/2009. Pertanto, l'elemento decisivo che consente di determinare l'esistenza di conclusioni è l'espressione di un parere dell'EFSA quanto all'idoneità di una sostanza attiva a soddisfare le condizioni e i criteri stabiliti da tale regolamento.

Nel caso di specie, poiché l'EFSA ha ritenuto, nelle sue due dichiarazioni del 31 luglio e dell'8 novembre 2019, che il CHP-metile non soddisfacesse dette condizioni per quanto riguarda la salute umana, essa ha effettivamente adottato conclusioni ai sensi dell'articolo 13 del regolamento di esecuzione n. 844/2012. Una siffatta constatazione non può essere messa in discussione dalla mera designazione dei documenti in questione, intitolati «dichiarazioni», in quanto la determinazione dell'esistenza di conclusioni dipende, in primo luogo, dal contenuto di tali documenti.

- **Obbligo di trasparenza**

Il Tribunale ricorda che spetta alla parte interessata che invoca la violazione di un obbligo di trasparenza a sostegno di una domanda di annullamento diretta contro un atto dell'Unione di portata generale avvalersi di una disposizione espressa che le conferisce un diritto procedurale e rientra nel contesto giuridico che disciplina l'adozione di detto atto.

Il Tribunale considera, in primo luogo, che il regolamento impugnato costituisce un atto di portata generale, senza che l'incidenza individuale di tale atto nei confronti dell'Ascenza Agro possa mettere in discussione una siffatta qualificazione. Infatti, occorre distinguere, da un lato, la questione della portata generale o individuale di un atto, la quale dipende dall'atto adottato in quanto tale e, dall'altro, la questione dell'incidenza individuale nei confronti di un ricorrente ordinario, la quale dipende dalla sua situazione rispetto a tale atto. Pertanto, sebbene, alla luce dei criteri di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, determinati atti abbiano, per loro natura e portata, carattere normativo, in quanto si applicano alla generalità degli operatori economici interessati, essi possono, senza perdere il loro carattere normativo, riguardare, in talune circostanze, individualmente taluni operatori economici i quali, se anch'essi sono interessati direttamente da detti atti, sono legittimati a proporre un ricorso di annullamento nei loro confronti.

In secondo luogo, il rispetto dell'obbligo di trasparenza è garantito, in materia fitosanitaria, da disposizioni specifiche previste dal contesto giuridico che disciplina l'adozione del regolamento

---

501 V. articolo 13, paragrafo 1, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 844/2012.

502 V. articolo 12, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1107/2009.

impugnato, vale a dire il regolamento n. 1107/2009, riguardante le disposizioni generali relative, in particolare, alla procedura di rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva e il regolamento di esecuzione n. 844/2012, che prevede le disposizioni specifiche relative all'attuazione della procedura di rinnovo dell'approvazione di una siffatta sostanza.

Tuttavia, il Tribunale rileva che, nel caso di specie, le ricorrenti non hanno invocato alcuna disposizione specifica che conferisca un diritto procedurale all'Ascenza Agro e rientri nel contesto giuridico che disciplina l'adozione del regolamento impugnato.

- **Modalità di adozione del parere del comitato permanente**

Il Tribunale ricorda che, nel caso di specie, è pacifico che è stato possibile ottenere un parere favorevole del comitato permanente sul progetto di regolamento impugnato grazie al voto parimenti favorevole del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Nonostante quanto precede, il Tribunale rileva che le ricorrenti contestano, in realtà, la motivazione del regolamento impugnato e non la sua procedura di adozione.

Orbene, dalla motivazione del regolamento impugnato risulta che la sua adozione non è stata fondata sugli elementi presi in considerazione dal Regno Unito per la sua scelta di voto, cosicché la censura dedotta dalle ricorrenti è inoperante.

- **Principio di precauzione**

Il Tribunale ricorda che il principio di precauzione consente, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, l'adozione di misure protettive senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettività e la gravità di tali rischi. Un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in particolare, una valutazione completa del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute umana nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive.

Nel caso di specie, gli esperti e l'EFSA hanno effettuato una valutazione del rischio per la salute derivante dall'uso proposto del CHP-metile da cui emergevano incertezze. Un siffatto approccio è pertanto conforme al principio di precauzione, il quale implica che le autorità incaricate della valutazione dei rischi, come l'EFSA, comunichino alla Commissione non solo le conclusioni certe alle quali esse giungono, ma anche le incertezze che sussistono, affinché essa adotti, se del caso, misure restrittive.

- **Metodi di valutazione dei rischi adottati dall'EFSA e dalla Commissione**

Il Tribunale constata, in un primo momento, che l'EFSA poteva legittimamente ricorrere al metodo del read-across e a quello basato sulla forza probante al fine di valutare una sostanza attiva.

Infatti, per quanto riguarda, anzitutto, il contenuto di questi due metodi, il metodo del read-across [503] consente di prevedere le proprietà di talune sostanze sulla base dei dati esistenti relativi ad altre

---

503 Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del

sostanze di riferimento aventi una affinità strutturale con le prime. Per quanto riguarda l'approccio basato sulla forza probante, esso consente di prevedere le proprietà di talune sostanze sulla base di dati provenienti da varie fonti d'informazione indipendenti [504].

Per quanto riguarda, poi, la finalità di detti metodi, il regolamento REACH prevede [505] che, per quanto riguarda la tossicità per la specie umana, le informazioni sulle proprietà intrinseche delle sostanze siano prodotte per quanto possibile con mezzi diversi dalle sperimentazioni sui vertebrati. Il ricorso agli studi e alle sperimentazioni può quindi essere evitato utilizzando diversi metodi [506], tra i quali figurano, in particolare, il metodo del read-across e l'approccio basato sulla forza probante. Infatti, il metodo del read-across consente di evitare di testare ciascuna sostanza per ciascun effetto e può essere utilizzato in caso di mancanza di dati relativi alle sostanze sottoposte alla valutazione dei rischi. Quanto all'approccio basato sulla forza probante, quando consente di raccogliere elementi di prova sufficienti a confermare l'esistenza o l'assenza di una proprietà pericolosa particolare, tale approccio porta a rinunciare a sperimentazioni supplementari su animali. Il Tribunale ne trae la conclusione che i due metodi mirano, in particolare, a limitare il ricorso alle sperimentazioni sui vertebrati e che essi consentono quindi, entrambi, di evitare di testare ogni sostanza per ciascun effetto.

Per quanto riguarda, peraltro, la legittimità dell'uso dei due metodi da parte dell'EFSA, il Tribunale rileva che le disposizioni del regolamento n. 1107/2009 [507] e del regolamento di esecuzione n. 844/2012 lasciano all'EFSA un ampio potere discrezionale nella scelta delle modalità di valutazione che essa applica, fatto salvo il carattere scientifico della sua valutazione. Inoltre, il Tribunale ricorda che anche alla Commissione è riconosciuto un ampio potere discrezionale, tenuto conto delle valutazioni scientifiche complesse che devono essere effettuate in materia. Pertanto, poiché la Commissione è indotta a fondarsi sulla valutazione dei rischi effettuata dall'EFSA, anche il controllo operato dal giudice dell'Unione su tale valutazione deve essere limitato all'errore manifesto di valutazione.

A tal riguardo, il Tribunale ritiene che, poiché l'uso dei due metodi è previsto sia dal regolamento n. 1272/2008 sia dal regolamento REACH, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che tali metodi fossero sufficientemente affidabili, da un punto di vista scientifico, per essere utilizzati ai fini della valutazione di sostanze chimiche in settori diversi da quello dei prodotti fitosanitari.

Infine, i due metodi, che consentono di evitare di testare ciascuna sostanza per ciascun effetto, contribuiscono entrambi alla riduzione delle sperimentazioni sugli animali e quindi alla realizzazione di uno degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1107/2009 e, di conseguenza, dal suo regolamento di applicazione, il regolamento di esecuzione n. 844/2012.

In un secondo momento, per quanto riguarda le modalità concrete di applicazione dei due metodi, il Tribunale osserva, per quanto riguarda il metodo del read-across, che è pacifico che il CHP-metile e il

---

Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1).

504 V. allegato I, punto 1.1.1.3., del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GU 2008, L 353, pag. 1).

505 Regolamento REACH, articolo 13, paragrafo 1.

506 Elencate alla sezione 1 dell'allegato XI del regolamento REACH.

507 V. articolo 4.

clorpirifos appartengono ad uno stesso gruppo di sostanze chimiche e che, globalmente, tali sostanze dispongono di una struttura chimica affine.

Quanto all'approccio basato sulla forza probante, il Tribunale rileva che l'EFSA si è limitata a constatare che i test e gli studi prodotti dai richiedenti non consentivano di ravvisare l'esistenza di rischi per la salute umana, senza fare riferimento alla letteratura revisionata accessibile ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera m), del regolamento di esecuzione n. 844/2012. Essa non ha quindi ritenuto che i dati prodotti dai richiedenti fossero sufficienti per formulare conclusioni adeguate e definitive e, in particolare, per concludere nel senso dell'assenza di rischio genotossico presentato dal CHP-metile.

Al contrario, l'EFSA ha indicato, nelle sue dichiarazioni del 31 luglio e dell'8 novembre 2019, che gli esperti avevano rilevato che non esisteva una letteratura pubblica disponibile relativa al potenziale genotossico del CHP-metile, mentre diverse pubblicazioni erano disponibili per il clorpirifos. Ha aggiunto che, siccome per il clorpirifos erano state espresse preoccupazioni riguardo ad aberrazioni cromosomiche e danni al DNA, gli esperti avevano concluso che vi erano lacune nei dati relativi al CHP-metile. Essa aveva allora indicato che gli esperti avevano convenuto di ritenere che le incertezze che ne derivavano dovessero essere prese in considerazione nella valutazione del rischio del CHP-metile e che non si poteva quindi escludere che vi fosse un rischio potenziale di danno al DNA. Inoltre, gli esperti e l'EFSA non hanno ritenuto che gli articoli scientifici relativi alla genotossicità del CHP-metile dovessero avere un impatto maggiore sulle loro conclusioni rispetto a tutti gli altri elementi relativi alla genotossicità del CHP-metile. Senza basare la valutazione dei rischi del CHP-metile sui soli test e studi che la normativa imponeva al richiedente di produrre, essi hanno anche tenuto conto di tutta la letteratura scientifica pertinente disponibile.

VIII. Energia [508]

Sentenza del 15 febbraio 2023, Austrian Power Grid e a./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64)

«Energia – Mercato interno dell'energia elettrica – Quadro di attuazione della piattaforma europea per lo scambio di energia di bilanciamento dalle riserve per il ripristino della frequenza con attivazione automatica – Procedura di adozione dei termini, delle condizioni e delle metodologie – Rigetto della proposta comune dei gestori di rete – Competenza dell'ACER – Errore di diritto – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione»

Sentenza del 15 febbraio 2023, Austrian Power Grid e a./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65)

«Energia – Mercato interno dell'energia elettrica – Quadro di attuazione per una piattaforma europea per lo scambio di energia di bilanciamento dalle riserve per il ripristino della frequenza con attivazione manuale – Procedura di adozione dei termini, delle condizioni e delle metodologie – Rigetto della proposta comune dei gestori di rete – Competenza dell'ACER – Errore di diritto – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione»

Il regolamento della Commissione europea 2017/2195, sul bilanciamento del sistema elettrico [509], prevede l'attuazione di diverse piattaforme europee per lo scambio di energia di bilanciamento. Tra tali piattaforme figurano, da un lato, la piattaforma europea per lo scambio di energia di bilanciamento dalle riserve per il ripristino della frequenza con attivazione automatica (in prosieguo: la «piattaforma aFRR») e, dall'altro, la piattaforma europea per lo scambio di energia di bilanciamento dalle riserve per il ripristino della frequenza con attivazione manuale (in prosieguo: la «piattaforma mFRR») [510].

Conformemente alla procedura prevista dal regolamento 2017/2195 [511], tutti i gestori dei sistemi di trasmissione (in prosieguo: i «TSO») hanno sottoposto all'approvazione delle autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») [512] proposte comuni di metodologia per l'attuazione della piattaforma aFRR e della piattaforma mFRR.

A seguito di una richiesta congiunta delle ANR, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (in prosieguo: l'«ACER»), in forza del medesimo regolamento [513], ha statuito su tali proposte, come modificate a seguito degli scambi e delle consultazioni che avevano avuto luogo tra quest'ultima, le ANR e i TSO. Pertanto, l'ACER ha adottato due decisioni, una relativa

---

508 Sintesi comune per le cause Austrian Power Grid e a./ACER (T-606/20) e Austrian Power Grid e a./ACER (T-607/20).

509 Regolamento (UE) 2017/2195 della Commissione, del 23 novembre 2017, che stabilisce orientamenti in materia di bilanciamento del sistema elettrico (GU 2017, L 312, pag. 6).

510 Rispettivamente articoli 20 e 21 del regolamento 2017/2195.

511 Articolo 20, paragrafo 1, e articolo 21, paragrafo 1, del regolamento 2017/2195.

512 Articolo 5, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera a), del regolamento 2017/2195.

513 Articolo 5, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195.

alla metodologia aFRR e l'altra relativa alla metodologia mFRR (in prosieguo: le «decisioni dell'ACER»), alle quali erano allegate le metodologie in questione, come emendate e approvate da tale agenzia.

La Austrian Power Grid, la ČEPS, a.s., la Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., la Red Eléctrica de España SA, la RTE Réseau de transport d'électricité, la Svenska kraftnät, la TenneT TSO BV e la TenneT TSO GmbH hanno proposto ricorsi [514] avverso tali decisioni dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER (in prosieguo: la «commissione dei ricorsi»). Poiché i loro ricorsi sono stati respinti, esse hanno investito il Tribunale di due ricorsi diretti all'annullamento delle decisioni della commissione dei ricorsi, nella parte in cui le riguardano, di talune disposizioni delle decisioni dell'ACER nonché delle metodologie ad esse allegate.

Tali ricorsi sono respinti dalla Seconda Sezione ampliata del Tribunale, che in tale occasione si pronuncia, da un lato, sulla ripartizione delle competenze tra l'ACER e le ANR nell'ambito dell'adozione delle metodologie aFRR e mFRR e, dall'altro, sulle funzioni necessarie per il funzionamento delle piattaforme aFRR e mFRR ai sensi del regolamento 2017/2195.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale dichiara irricevibili i ricorsi di annullamento in quanto sono diretti contro le decisioni dell'ACER e i loro allegati. Al riguardo, esso rileva che, conformemente all'articolo 263, quinto comma, TFUE e all'atto che istituisce l'ACER, ossia il regolamento 2019/942 [515], le ricorrenti, in quanto parti non privilegiate [516], possono chiedere dinanzi al Tribunale unicamente l'annullamento delle decisioni adottate dalla commissione dei ricorsi, ma non quello delle decisioni dell'ACER e dei loro allegati. Di conseguenza, il Tribunale si limita, nella fattispecie, al controllo della legittimità delle decisioni della commissione dei ricorsi, in particolare in quanto esse confermano integralmente le decisioni dell'ACER e le metodologie aFRR e mFRR ad esse allegate.

Ciò determinato, il Tribunale prosegue la sua analisi nel merito. In primo luogo, esso respinge l'argomento delle ricorrenti secondo cui la commissione dei ricorsi è incorsa in un errore di diritto omettendo di constatare che l'ACER aveva ecceduto i limiti della sua competenza adottando le decisioni interessate.

Su tale punto, il Tribunale rileva che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 10, del regolamento 2019/942 e dell'articolo 5, paragrafo 7, del regolamento 2017/2195, quali applicabili al momento dell'adozione delle decisioni della commissione dei ricorsi, l'ACER è competente a statuire o adottare decisioni individuali su questioni o problemi di regolamentazione aventi effetti sugli scambi transfrontalieri o sulla sicurezza transfrontaliera del sistema, come le metodologie aFRR e mFRR, quando, come nel caso di specie, le ANR le presentano una richiesta congiunta in tal senso. Secondo il Tribunale, da tali disposizioni non risulta che la competenza dell'ACER sia limitata ai soli punti di disaccordo tra le autorità interessate.

---

514 In virtù dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (GU 2019, L 158, pag. 22).

515 Considerando 34, articolo 28, paragrafo 1, e articolo 29 del regolamento 2019/942.

516 Le parti privilegiate sono le parti contemplate dall'articolo 19, primo e secondo comma, dello Statuto della Corte, vale a dire gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione, gli Stati parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo diversi dagli Stati membri e l'Autorità di vigilanza AELS (EFTA) prevista da detto accordo.

Tale interpretazione letterale è corroborata dal contesto e dagli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui tali disposizioni fanno parte. Al riguardo, dalle relazioni su tali proposte di regolamento 2019/942 e di regolamento n. 713/2009 [517], anteriormente applicabile, emerge una chiara volontà del legislatore dell'Unione di rendere l'adozione di decisioni su questioni transfrontaliere più efficace e più rapida, e ciò attraverso un rafforzamento dei poteri decisionali individuali dell'ACER che sia conciliabile con il mantenimento del ruolo centrale delle ANR in materia di regolamentazione energetica, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Dal preambolo del regolamento 2019/942 [518] risulta poi che l'ACER è stata istituita al fine di colmare il vuoto normativo a livello dell'Unione e di contribuire all'efficace funzionamento dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale.

Pertanto, la finalità e il contesto nel quale si inseriscono le disposizioni pertinenti dei regolamenti 2019/942 e 2017/2195, nonché le circostanze proprie del caso di specie, confermano che l'ACER è legittimata a statuire sull'elaborazione delle metodologie aFRR e mFRR, in caso di richiesta congiunta delle ANR in tal senso. Parimenti, nei limiti in cui all'ACER sono stati attribuiti poteri decisionali propri per consentirle di svolgere le sue funzioni regolamentari in maniera indipendente ed efficace, tale agenzia è autorizzata a modificare le proposte dei TSO al fine di garantire la loro conformità al diritto dell'Unione in materia di energia, senza essere vincolata dagli eventuali punti di accordo tra le ANR competenti.

Ne consegue che la commissione dei ricorsi dell'ACER non è incorsa in errori di diritto nel confermare la competenza dell'ACER a statuire su punti delle metodologie aFRR e mFRR che siano stati oggetto di un accordo tra le ANR.

In secondo luogo, il Tribunale respinge le censure delle ricorrenti vertenti su un errore di diritto commesso dalla commissione dei ricorsi nel constatare che l'inclusione della funzione di gestione di capacità tra le funzioni necessarie per il funzionamento delle piattaforme aFRR e mFRR non era stata imposta ai TSO dall'ACER, ma derivava direttamente dall'applicazione del regolamento 2017/2195.

Il Tribunale precisa anzitutto che tale inclusione è decisiva per valutare se le proposte elaborate dai TSO dovessero rispettare i requisiti supplementari previsti dal regolamento 2017/2195 [519] quando, come nel caso di specie, i TSO intendono designare più entità per assumere le diverse funzioni necessarie. A tal riguardo, esso osserva che, conformemente a detto regolamento, le proposte di metodologie presentate dai TSO devono includere la definizione delle funzioni necessarie per il funzionamento delle piattaforme aFRR e mFRR [520]. Sebbene dal regolamento 2017/2195 emerga che tali piattaforme devono consistere almeno nella funzione di ottimizzazione dell'attivazione e nella funzione di regolamento TSO-TSO [521], non è escluso che un'altra funzione, quale la gestione di capacità, sia parimenti considerata necessaria per il funzionamento di tali piattaforme, in particolare se l'aggiunta di una siffatta funzione appare necessaria per assicurare una concezione di alto livello di tale piattaforma rispondente a principi di governance e a processi operativi comuni.

---

517 Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (GU 2009, L 211, pag. 1).

518 Considerando 10 del regolamento 2019/942, precedentemente considerando 5 del regolamento n. 713/2009.

519 Articolo 20, paragrafo 3, lettera e), da i) a iii), e articolo 21, paragrafo 3, lettera e), da i) a iii), del regolamento 2017/2195.

520 Articolo 20, paragrafo 3, lettera c), e articolo 21, paragrafo 3, lettera c), del regolamento 2017/2195.

521 Articolo 20, paragrafo 2, e articolo 21, paragrafo 2, del regolamento 2017/2195.

Un'interpretazione della nozione di funzione necessaria per il funzionamento delle piattaforme aFRR e mFRR, alla luce del contesto e degli obiettivi perseguiti dal regolamento 2017/2195, induce a ritenere che si tratti di una funzione che, sia sul piano tecnico che giuridico, appare necessaria per una realizzazione e una gestione efficienti e sicure di tali piattaforme.

Orbene, secondo il Tribunale, la funzione di gestione di capacità soddisfa tale condizione di necessità. Infatti, sul piano giuridico, il regolamento 2017/2195 impone ai TSO di aggiornare la capacità di trasmissione interzonale disponibile continuamente ai fini dello scambio di energia di bilanciamento o della compensazione degli squilibri. Sul piano tecnico, come risulta dalle proposte delle metodologie aFRR e mFRR elaborate nel caso di specie, l'aggiornamento continuo di tale capacità, sotteso alla funzione di gestione della capacità, è un fattore essenziale della funzione di ottimizzazione dell'attivazione. La funzione di gestione di capacità è stata peraltro aggiunta alle piattaforme dagli stessi TSO, affinché soddisfino i requisiti di una concezione di alto livello in termini di efficacia e di sicurezza previsti dal regolamento 2017/2195.

Alla luce, in particolare, delle considerazioni che precedono, le decisioni della commissione dei ricorsi sono confermate.

IX. Politica commerciale comune

1. Antidumping

Sentenza del 21 giugno 2023, Guangdong Haomei New Materials e Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Commissione (T-326/21, EU:T:2023:347)

«Dumping – Importazione di prodotti estrusi in alluminio originari della Cina – Regolamento di esecuzione (UE) 2021/546 – Istituzione di un dazio antidumping definitivo – Articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/1036 – Definizione del prodotto di cui trattasi – Determinazione del valore normale – Articolo 2, paragrafo 6 bis, del regolamento 2016/1036 – Relazione che constata l'esistenza di distorsioni significative nel paese esportatore – Onere della prova – Ricorso ad un paese rappresentativo – Articolo 3, paragrafi 1, 2, 3, 5 e 6, del regolamento 2016/1036 – Pregiudizio – Fattori e indicatori economici che influiscono sulla situazione dell'industria dell'Unione – Diritti della difesa – Principio di buona amministrazione»

Avendo ricevuto una denuncia depositata dall'associazione European Aluminium, la Commissione europea ha adottato il regolamento di esecuzione 2021/546, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di prodotti estrusi in alluminio originari della Cina [522].

Le società di diritto cinese Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd e Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, che producono ed esportano verso l'Unione europea prodotti estrusi in alluminio, hanno proposto un ricorso inteso segnatamente all'annullamento del citato regolamento di esecuzione. La società italiana Airoldi Metalli SpA (in prosieguo: la «Airoldi») è intervenuta nel procedimento a sostegno delle ricorrenti.

Nel rigettare il ricorso di annullamento, il Tribunale fornisce varie precisazioni sul nuovo metodo di calcolo del valore normale del prodotto oggetto di un'inchiesta antidumping in presenza di distorsioni significative del mercato nel paese esportatore, quale introdotto dall'articolo 2, paragrafo 6 bis, lettera a), del regolamento antidumping di base [523].

Giudizio del Tribunale

A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti imputavano, tra l'altro, alla Commissione di aver commesso un errore di diritto nel definire il «prodotto considerato» dall'inchiesta antidumping, vale a dire i prodotti estrusi in alluminio originari della Cina. A questo proposito, esse affermavano di produrre migliaia di tipi di prodotti estrusi in alluminio, sicché la Commissione avrebbe dovuto procedere a delle distinzioni.

Sottolineando che la definizione del prodotto considerato rientra nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale riconosciuto alle istituzioni dell'Unione nel settore delle misure di difesa commerciale, il

---

522 Regolamento di esecuzione (UE) 2021/546 della Commissione del 29 marzo 2021 che istituisce un dazio antidumping definitivo e riscuote definitivamente il dazio provvisorio istituito sulle importazioni di estrusi in alluminio originari della Repubblica popolare (GU 2021, L 109, pag. 1).

523 Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU 2016, L 176, pag. 21), come modificato dal regolamento (UE) 2017/2321 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017 (GU 2017, L 338, pag. 1).

Tribunale constata che, conformemente alla giurisprudenza in materia, la Commissione ha preso in considerazione vari fattori pertinenti ai fini della definizione suddetta, quali le caratteristiche fisiche, tecniche e chimiche dei prodotti in questione, il loro uso, la loro intercambiabilità, la domanda da parte dei clienti e il processo di fabbricazione.

Inoltre, sebbene l'onere della prova gravasse su di loro, le ricorrenti non hanno dimostrato che la Commissione avesse mal valutato i suddetti fattori, né quali altri fattori più pertinenti avrebbero dovuto essere presi in considerazione.

Pertanto, la censura relativa ad un errore manifesto di valutazione nella definizione del prodotto considerato è respinta.

Il Tribunale esamina poi le critiche sollevate dalle ricorrenti avverso la constatazione, effettuata dalla Commissione, dell'esistenza di distorsioni significative sul mercato cinese, nonché gli elementi presentati dalla Airoldi per contestare la legittimità della «relazione relativa alle distorsioni significative sul mercato cinese» [524], redatta dalla Commissione nel 2017 e presa in considerazione da quest'ultima ai fini dell'adozione del regolamento di esecuzione 2021/546.

Per quanto riguarda il motivo di censura fatto valere dalla Airoldi, il Tribunale ricorda che soltanto gli argomenti di un interveniente che si collochino nel quadro definito dalle conclusioni e dai motivi formulati dalle parti principali sono ricevibili. Orbene, dato che le ricorrenti non avevano messo in discussione la legittimità della relazione relativa alle distorsioni significative sul mercato cinese, il motivo di censura della Airoldi che contesta tale relazione viene respinto perché irricevibile.

Per quanto riguarda le censure delle ricorrenti che criticano l'analisi compiuta dalla Commissione riguardo all'esistenza di distorsioni significative sul mercato cinese, il Tribunale sottolinea che il concetto di «distorsioni significative» nel paese esportatore e il metodo di calcolo del valore normale del prodotto considerato in presenza di siffatte distorsioni sono stati introdotti nel regolamento antidumping di base dal regolamento di modifica 2017/2321 [525].

In tale contesto, il nuovo articolo 2, paragrafo 6 bis, lettera a), del regolamento antidumping di base prevede che, in presenza di distorsioni significative nel paese esportatore, si possa derogare al principio secondo cui il valore normale deve essere stabilito prioritariamente sulla base del prezzo realmente pagato o pagabile nel corso di normali operazioni commerciali in tale paese. Conformemente alla lettera c) di questa stessa disposizione, la Commissione può redigere una relazione che descrive la situazione del mercato in un certo paese o in un particolare settore qualora essa disponga di indicazioni debitamente fondate sulla possibile esistenza di distorsioni significative in tale paese o in tale settore. Le relazioni di questo tipo e gli elementi di prova sui quali esse si fondano vengono inseriti nel fascicolo di ogni inchiesta che si riferisce al paese o al settore in questione.

Dopo aver anteposto tali precisazioni, il Tribunale constata che, nel caso di specie, la Commissione ha concluso per l'esistenza di distorsioni significative nel settore dei prodotti estrusi in alluminio in Cina sulla base di un'analisi dei diversi fattori di cui bisogna segnatamente tener conto, a norma

---

524 Documento di lavoro della Commissione sulle distorsioni significative nell'economia della Repubblica popolare cinese ai fini delle inchieste di difesa commerciale del 20 dicembre 2017 [SWD(2017) 483 final/2].

525 Regolamento (UE) 2017/2321 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che modifica il regolamento di base e il regolamento (UE) 2016/1037 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GU 2017, L 338, pag. 1).

dell'articolo 2, paragrafo 6 bis, lettera b), del regolamento antidumping di base. Oltre a ciò, lungi dall'accontentarsi di un'analisi vaga e ipotetica come sostengono le ricorrenti, la Commissione ha preso in considerazione non soltanto la relazione relativa alle distorsioni significative sul mercato cinese, elaborata ai sensi della lettera c) di detta disposizione, ma anche un complesso di relazioni, di documenti e di dati provenienti da una varietà importante di fonti, anche cinesi. Inoltre, la Commissione non è venuta meno neppure al proprio obbligo di mettere le ricorrenti in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sulla realtà e sulla rilevanza dei fatti e delle circostanze addotte e sugli elementi di prova assunti dalla Commissione a sostegno della propria conclusione concernente le distorsioni significative sul mercato cinese.

Così, il Tribunale rigetta le diverse censure volte a contestare la valutazione dell'esistenza di distorsioni significative sul mercato cinese.

Secondo il Tribunale, la Commissione non è incorsa in un errore manifesto di valutazione neppure scegliendo la Turchia come paese rappresentativo al fine di costruire il valore normale del prodotto considerato.

L'articolo 2, paragrafo 6 bis, lettera a), del regolamento antidumping di base stabilisce che, qualora sia accertato che non è opportuno utilizzare i prezzi e i costi sul mercato interno del paese esportatore a causa dell'esistenza di distorsioni significative su tale mercato, il valore normale del prodotto considerato è calcolato esclusivamente in base a costi di produzione e di vendita che rispecchino prezzi o valori di riferimento non falsati. A questo scopo, la Commissione può utilizzare come fonti di informazione, segnatamente, i corrispondenti costi di produzione e di vendita in un paese rappresentativo appropriato, con un livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore.

Il criterio che deve attualmente essere rispettato nella selezione del paese rappresentativo appropriato è, di conseguenza, il livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore. Al rispetto di questo nuovo criterio è subordinata la perdurante applicabilità della parte essenziale della giurisprudenza formatasi sulle disposizioni sostituite del regolamento antidumping di base, vale a dire che la Commissione deve fondarsi su un paese terzo in cui il prezzo di un prodotto simile si forma in circostanze quanto più possibile paragonabili a quelle del paese di esportazione.

Sulla scorta di tali precisazioni, il Tribunale respinge, da un lato, i riferimenti delle ricorrenti alla giurisprudenza antecedente non trasponibile e constata, dall'altro, che esse non contestano il fatto che la Turchia mostri un livello di sviluppo simile a quello della Cina. Inoltre, rigettando gli argomenti relativi al fatto che la Cina ha un numero di abitanti superiore alla Turchia e che la domanda interna è differente, il Tribunale conclude che le ricorrenti non hanno dimostrato che la Commissione sia incorsa in un errore manifesto di valutazione nella scelta della Turchia come paese rappresentativo.

Secondo il Tribunale, la Commissione non è incorsa in un errore manifesto di valutazione neppure là dove ha concluso per l'esistenza di un pregiudizio per l'industria dell'Unione e di un nesso di causalità tra tale pregiudizio e le importazioni di prodotti estrusi in alluminio originari della Cina.

A questo proposito, il Tribunale respinge l'argomento delle ricorrenti secondo cui la quota di mercato importante detenuta dai produttori dell'Unione escluderebbe che l'industria dell'Unione abbia subito un pregiudizio notevole. Il Tribunale respinge, inoltre, le censure relative al fatto che la Commissione avrebbe trascurato il contesto di crescita significativa dei consumi e della redditività di tale industria. Su tale punto, il Tribunale ricorda, da un lato, che, per constatare che l'industria dell'Unione subisce un pregiudizio tale da giustificare l'adozione di dazi antidumping, non è necessario che tutti i fattori e gli indicatori economici pertinenti dimostrino una tendenza negativa. Dall'altro lato, la Commissione ha sottolineato che l'industria dell'Unione aveva, malgrado la progressione della domanda, perduto quote di mercato e che la sua redditività era diminuita durante il periodo considerato.

Allo stesso modo, la Commissione non è incorsa in errori neppure nel prendere in considerazione la quota di mercato delle importazioni in provenienza della Cina che, secondo le ricorrenti, sarebbe inferiore al 15% in valore assoluto. Infatti, se l'articolo 5, paragrafo 7, del regolamento antidumping di base dispone che una procedura non viene aperta qualora le importazioni in provenienza da un paese rappresentino una quota di mercato inferiore all'1%, la quota di mercato delle importazioni di prodotti estrusi in alluminio in provenienza dalla Cina è largamente superiore a tale percentuale. Tenendo presente che il regolamento antidumping di base non prevede alcun'altra soglia di quota di mercato per concludere che le importazioni in provenienza da un paese terzo non sono idonee a causare un pregiudizio, il Tribunale constata che le ricorrenti non hanno addotto altri argomenti che permettano di concludere che la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione.

Poiché anche gli altri motivi sollevati si sono rivelati irricevibili o infondati, il Tribunale respinge il ricorso della sua interezza.

2. Applicazione extraterritoriale della normativa di un paese terzo

Sentenza del 12 luglio 2023, IFIC Holding/Commissione (T-8/21, EU:T:2023:387)

«Politica commerciale – Protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo – Misure restrittive adottate dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran – Sanzioni secondarie che impediscono alle persone fisiche o giuridiche dell'Unione di intrattenere rapporti commerciali con le imprese interessate da dette misure – Divieto di rispettare una simile normativa – Articolo 5, secondo comma, del regolamento (CE) n. 2271/96 – Decisione della Commissione che autorizza una persona giuridica dell'Unione a rispettare la normativa di cui trattasi – Obbligo di motivazione – Portata retroattiva dell'autorizzazione – Presa in considerazione degli interessi dell'impresa oggetto delle misure restrittive del paese terzo – Diritto di essere ascoltato»

Nel 2018 gli Stati Uniti d'America si sono ritirati dall'accordo sul nucleare iraniano, firmato nel 2015 ed avente ad oggetto il controllo del programma nucleare iraniano e la revoca delle sanzioni economiche nei confronti dell'Iran. In conseguenza di tale ritiro, fondato sull'«Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012» (legge del 2012 sulla libertà e sulla lotta contro la proliferazione in Iran), gli Stati Uniti hanno nuovamente imposto sanzioni all'Iran nonché ad un elenco di persone determinate [526]. A partire da tale data, è nuovamente vietato a tutte le persone di intrattenere, al di fuori del territorio degli Stati Uniti, rapporti commerciali con le persone incluse nel suddetto elenco SDN.

A seguito di tale decisione, e al fine di tutelare i suoi interessi, l'Unione ha adottato il regolamento delegato 2018/1100 [527] che modifica l'allegato del regolamento n. 2271/96 [528] per menzionarvi la citata

---

526 Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (elenco dei cittadini specificamente designati e delle persone i cui attivi sono congelati; in prosieguo l'«elenco SDN»).

527 Regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018, che modifica l'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU 2018, L 199 I, pag. 1).

528 Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU 1996, L 309, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2014, che modifica alcuni regolamenti in materia di politica commerciale comune per quanto riguarda le

legge americana del 2012 sulla libertà e sulla lotta contro la proliferazione in Iran. Quest'ultimo regolamento, che mira a garantire una protezione contro l'applicazione extraterritoriale degli atti normativi ad esso allegati, vieta in particolare alle persone interessate [529] di rispettare gli atti normativi in questione o le azioni da essi derivanti (articolo 5, primo comma), salvo autorizzazione concessa dalla Commissione europea qualora l'inosservanza di tali normative leda gravemente gli interessi delle persone coperte dal regolamento o quelli dell'Unione (articolo 5, secondo comma). Essa ha altresì adottato il regolamento di esecuzione 2018/1101, che stabilisce i criteri per l'applicazione di detto articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96 [530].

L'IFIC Holding AG (in prosieguo: l'«IFIC») è una società tedesca le cui azioni sono indirettamente detenute dallo Stato iraniano e che possiede a sua volta partecipazioni in diverse imprese tedesche, per le quali essa ha diritto a dividendi. La Clearstream Banking AG è l'unica banca depositaria di titoli autorizzata in Germania. Dopo l'iscrizione dell'IFIC, nel novembre 2018, nell'elenco SDN da parte degli Stati Uniti, essa ha interrotto il versamento all'IFIC dei suoi dividendi e li ha bloccati su un conto separato. Il 28 aprile 2020, a seguito di una domanda di autorizzazione della Clearstream Banking ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione C(2020) 2813 final, con la quale ha autorizzato tale banca a rispettare taluni atti normativi degli Stati Uniti relativamente ai titoli o ai fondi della ricorrente per un periodo di dodici mesi (in prosieguo: l'«autorizzazione controversa»). Tale autorizzazione è stata successivamente rinnovata nel 2021 e nel 2022 dalle decisioni di esecuzione C(2021) 3021 final e C(2022) 2775 final [531] (in prosieguo: le «decisioni impugnate»). In tale contesto, sulla base dell'articolo 263 TFUE, l'IFIC ha chiesto al Tribunale l'annullamento delle decisioni adottate dalla Commissione su domanda della Clearstream Banking, la quale è intervenuta nel procedimento.

Il Tribunale respinge il ricorso dell'IFIC e, in tale occasione, si pronuncia su questioni di diritto inedite relative al regolamento n. 2271/96. Esso ritiene in particolare che le decisioni impugnate non abbiano effetto retroattivo e che la Commissione non sia incorsa in un errore di valutazione allorché non ha preso in considerazione gli interessi della ricorrente o non ha esaminato l'eventuale esistenza di alternative meno gravose. Esso dichiara inoltre che la limitazione, per la ricorrente, del suo diritto di essere ascoltata dalla Commissione nell'ambito dell'adozione di dette decisioni era necessaria e proporzionata alla luce degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2271/96.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ritiene, in primo luogo, che le decisioni impugnate non abbiano effetto retroattivo, dal momento che indicano chiaramente che sono valide a decorrere dalla data della loro notifica e per un periodo di dodici mesi [532]. Ne consegue che l'autorizzazione controversa non ha portata retroattiva e

---

procedure di adozione di determinate misure (GU 2014, L 18, pag. 1), nonché dal regolamento delegato 2018/1100 (in prosieguo: il «regolamento»).

529 Le persone di cui all'articolo 11 del regolamento n. 2271/96 sono in particolare, da un lato, le persone fisiche residenti nell'Unione e aventi la cittadinanza di uno Stato membro e, dall'altro, le persone giuridiche registrate nell'Unione (articolo 11, punti 1 e 2).

530 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1101 della Commissione, del 3 agosto 2018, che stabilisce i criteri di applicazione dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU 2018, L 199 I, pag. 7).

531 Decisione di esecuzione C(2021) 3021 final della Commissione, del 27 aprile 2021, e decisione di esecuzione C(2022) 2775 final della Commissione, del 26 aprile 2022.

532 V. articolo 3 di ciascuna delle decisioni impugnate.

non riguarda comportamenti intervenuti prima della data di entrata in vigore delle decisioni impugnate, ma esclusivamente quelli intervenuti a partire da tale data.

In secondo luogo, per quanto riguarda il motivo della ricorrente fondato su un errore di valutazione, secondo il quale la Commissione non avrebbe, innanzitutto, preso in considerazione gli interessi di quest'ultima, ma unicamente quelli della Clearstream Banking, il Tribunale dichiara che la Commissione non vi era tenuta. Esso osserva, infatti, che il regolamento n. 2271/96 [533] prevede che la concessione di un'autorizzazione a rispettare gli atti normativi elencati sia subordinata alla condizione che l'inosservanza di tali atti leda gravemente gli interessi della persona che richiede l'autorizzazione o quelli dell'Unione, ma che tale disposizione non menziona gli interessi dei terzi interessati dalle misure restrittive del paese terzo. Lo stesso rilievo fa il Tribunale relativamente ai criteri non cumulativi, enunciati dal regolamento di esecuzione 2018/1101 [534], di cui la Commissione deve tener conto in sede di valutazione di una domanda di autorizzazione. Inoltre, nessuno dei criteri di cui trattasi menziona un bilanciamento degli interessi del terzo con quelli del richiedente o con quelli dell'Unione. Peraltro, sebbene sia possibile che il terzo interessato dalle misure restrittive ricada nell'ambito del regolamento n. 2271/96 [535] e rientri quindi nell'ambito di applicazione di talune disposizioni di tale regolamento, una simile circostanza non può condurre, nel contesto dell'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 5, secondo comma, di detto regolamento, a prendere in considerazione interessi diversi da quelli previsti da detta disposizione. Per quanto riguarda, poi, l'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione non avrebbe tenuto conto della possibilità di ricorrere ad alternative meno gravose o della possibilità, per la ricorrente, di avvalersi di un diritto al risarcimento, il Tribunale rileva che il regolamento di esecuzione 2018/1101 [536] non impone siffatti obblighi alla Commissione. Infatti, l'esame della Commissione consiste nel verificare se le prove trasmesse dal richiedente consentano di concludere, alla luce dei criteri stabiliti dal regolamento di esecuzione 2018/1101 [537], che, in caso di inosservanza degli atti normativi elencati, gli interessi del richiedente o dell'Unione sarebbero gravemente lesi, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96. La Commissione, se conclude che il verificarsi di gravi danni a tali interessi è sufficientemente dimostrato, non è quindi tenuta a valutare se vi siano alternative all'autorizzazione.

In terzo luogo, relativamente al motivo vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltati, il Tribunale ritiene che il legislatore dell'Unione abbia scelto di instaurare un sistema nell'ambito del quale gli interessi dei terzi oggetto delle misure restrittive non debbano essere tenuti in considerazione e tali terzi non debbano essere coinvolti nel procedimento ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96. Infatti, l'adozione di una decisione ai sensi di detta disposizione risponde a obiettivi di interesse generale consistenti nel proteggere gli interessi dell'Unione o delle persone che esercitano i loro diritti conformemente al Trattato FUE contro i gravi danni che potrebbero derivare dall'inosservanza degli atti normativi elencati.

In tale contesto, non solo un diritto di essere ascoltati che sia esercitato da parte dei terzi soggetti a misure restrittive nel procedimento di cui trattasi non sarebbe conforme agli obiettivi di interesse generale perseguiti da detta normativa, ma rischierebbe altresì, attraverso la diffusione incontrollata

---

533 V. articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96.

534 V. articolo 4 del regolamento di esecuzione 2018/1101.

535 V. articolo 11 del regolamento n. 2271/96.

536 V. articolo 3 del regolamento di esecuzione 2018/1101.

537 V. articolo 4 del regolamento di esecuzione 2018/1101.

di informazioni che potrebbero essere portate a conoscenza delle autorità del paese terzo all'origine degli atti normativi elencati, di mettere a repentaglio la realizzazione di tali obiettivi. In tal modo, dette autorità potrebbero venire a conoscenza del fatto che una persona ha richiesto un'autorizzazione e che, di conseguenza, essa potrebbe conformarsi oppure no alla normativa extraterritoriale del paese terzo in questione, il che comporterebbe rischi in termini di indagini e di sanzioni nei confronti di quest'ultima e, pertanto, di pregiudizio per gli interessi di tale persona ed eventualmente dell'Unione.

Inoltre, nessun elemento inerente alla situazione personale di detti terzi rientra direttamente nel novero degli elementi che la domanda di autorizzazione deve includere [538] o tra i criteri di cui la Commissione tiene conto nel valutare una siffatta domanda [539]. Pertanto, nel sistema istituito dal regolamento n. 2271/96 in materia, non risulta che i terzi interessati dalle misure restrittive possano far valere, dinanzi alla Commissione, errori o elementi relativi alla loro situazione personale. Di conseguenza, una limitazione del diritto dei terzi interessati dalle misure restrittive di essere ascoltati nell'ambito di un procedimento del genere non risulta, alla luce del contesto normativo pertinente e degli obiettivi perseguiti da quest'ultimo, sproporzionata e non rispettosa del contenuto essenziale di tale diritto. Ne consegue che, nelle circostanze specifiche del caso di specie, detta limitazione del diritto di essere ascoltati è giustificata, ai sensi della giurisprudenza, ed è necessaria e proporzionata alla luce degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2271/96 e, in particolare, del suo articolo 5, secondo comma. La Commissione non era quindi tenuta ad ascoltare la ricorrente nell'ambito del procedimento che ha condotto all'adozione delle decisioni impugnate.

La ricorrente affermava inoltre che, per rispettare il suo diritto di essere ascoltata, la Commissione avrebbe dovuto almeno pubblicare il dispositivo delle decisioni impugnate. Nulla consente tuttavia di ritenere che alla Commissione incombesse un siffatto obbligo di pubblicazione. Da un lato, tale asserito obbligo non ha base giuridica in alcuna disposizione pertinente; dall'altro, la pubblicazione delle decisioni impugnate successivamente alla loro adozione non può incidere sull'esercizio di un eventuale diritto della ricorrente di essere ascoltata nel corso del procedimento amministrativo. Infine, il Tribunale respinge, per le stesse ragioni, l'argomento della ricorrente secondo cui, in alternativa, la Commissione avrebbe dovuto comunicarle le decisioni impugnate dopo la loro adozione. Alla luce di quanto precede, non si può pertanto ritenere che, non avendo pubblicato o comunicato alla ricorrente le decisioni impugnate, la Commissione abbia violato il diritto di quest'ultima di essere ascoltata.

---

538 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione 2018/1101, «[l]a domanda riporta il cognome e il nome e i dati di contatto del richiedente, indica esattamente le disposizioni degli atti normativi extraterritoriali elencati o delle azioni successive e descrive l'ambito di applicazione dell'autorizzazione richiesta e il danno che sarebbe causato dall'inosservanza».

539 Ai sensi dei criteri previsti all'articolo 4 del regolamento di esecuzione 2018/1101, i quali sono finalizzati a valutare se possa insorgere un grave danno agli interessi protetti ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del regolamento n. 2271/96.

X. Politica economica e monetaria [540]

Sentenza del 22 novembre 2023, Del Valle Ruíz e a./SRB (T-302/20, T-303/20 e T-307/20, EU:T:2023:735)

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (SRM) – Risoluzione del Banco Popular Español – Decisione del SRB (CRU) che rifiuta di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione – Diritto di proprietà – Diritto di essere ascoltato – Diritto a un ricorso effettivo – Valutazione della differenza di trattamento – Indipendenza del perito»

Sentenza del 22 novembre 2023, Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734)

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (SRM) – Risoluzione del Banco Popular Español – Decisione del SRB (CRU) che rifiuta di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione – Valutazione della differenza di trattamento – Indipendenza del perito»

Sentenza del 22 novembre 2023, ACMO e a./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733)

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (SRM) – Risoluzione del Banco Popular Español – Decisione del SRB (CRU) che rifiuta di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione – Valutazione della differenza di trattamento – Indipendenza del perito»

Nelle cause riunite T-302/20, T-303/20 e T-307/20 e nella causa T-304/20, i ricorrenti sono persone fisiche e giuridiche che erano azionisti del Banco Popular Español, SA (in prosieguo: il «Banco Popular») prima dell'adozione di un programma di risoluzione per quest'ultimo. Invece, nella causa T-330/20, si tratta di fondi d'investimento che, prima dell'adozione del medesimo programma, detenevano strumenti di capitale, ad eccezione di uno di essi, succeduto nei diritti di un'entità detentrice di obbligazioni del Banco Popular.

Il 7 giugno 2017, la sessione esecutiva del Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU) ha adottato, sulla base del regolamento n. 806/2014 [541], un programma di risoluzione per il Banco Popular [542], approvato lo stesso giorno dalla Commissione europea [543].

---

540 Sintesi comune per le cause Del Valle Ruíz e a./SRB (T-302/20, T-303/20 e T-307/20), Molina Fernández/SRB (T-304/20) e ACMO e a./SRB (T-330/20).

541 Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 225, pag. 1).

542 Decisione SRB/EES/2017/08 concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular (in prosieguo: il «programma di risoluzione»).

543 Decisione (UE) 2017/1246 della Commissione europea che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular (GU 2017, L 178, pag. 15).

Prima dell'adozione di tale programma, il SRB aveva incaricato quale perito la società di revisione Deloitte Réviseurs d'Entreprises (in prosieguo: la «società incaricata della valutazione»), al fine di effettuare una valutazione del Banco Popular, antecedente a un'eventuale risoluzione, nonché la valutazione della differenza di trattamento, successiva a una possibile risoluzione. Il 6 giugno 2017, la società incaricata della valutazione ha consegnato al SRB una valutazione (in prosieguo: la «valutazione 2»), che aveva lo scopo di determinare il valore delle attività e delle passività del Banco Popular e di fornire una stima sul trattamento che gli azionisti e i creditori avrebbero ricevuto se il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza, nonché di orientare una decisione sulle azioni e i titoli di proprietà da cedere e l'accertamento, da parte del SRB, delle condizioni commerciali ai fini dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa. Nel programma di risoluzione, ritenendo che le condizioni richieste [544] fossero soddisfatte, il SRB ha deciso di sottoporre il Banco Popular a risoluzione. Al termine di una procedura di vendita trasparente ed aperta realizzata dall'autorità di risoluzione spagnola, il Fondo di ristrutturazione bancaria ordinata (FROB), le nuove azioni del Banco Popular sono state cedute al Banco Santander SA.

A seguito dell'adozione del programma di risoluzione, la società incaricata della valutazione ha trasmesso al SRB la valutazione della differenza di trattamento [545] (in prosieguo: la «valutazione 3»), volta a stabilire se gli azionisti e i creditori interessati avrebbero ricevuto un trattamento migliore se il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza rispetto a quello di cui sono stati oggetto a causa della risoluzione. Tale valutazione è stata effettuata nell'ambito di uno scenario di liquidazione, in applicazione della legislazione spagnola, al momento dell'adozione del programma di risoluzione. La società incaricata della valutazione ha ritenuto che l'apertura di una procedura ordinaria di insolvenza avrebbe portato a una liquidazione non pianificata. Essa ha concluso che non era da attendersi alcun recupero nell'ambito di una siffatta procedura e che quindi non esisteva una differenza di trattamento rispetto al trattamento risultante dall'azione di risoluzione.

Successivamente, al fine di poter prendere una decisione definitiva sulla necessità o meno di concedere loro un indennizzo ricorrendo al Fondo di risoluzione unico [546], il SRB ha invitato gli azionisti e i creditori interessati a comunicargli il loro interesse ad esercitare il diritto di essere ascoltati, tenuto conto della sua decisione preliminare al riguardo [547], nella quale concludeva, alla luce della valutazione 3, che esso non era tenuto a versare loro un indennizzo. Il procedimento relativo al diritto di essere ascoltati si è svolto in due fasi successive, vale a dire la fase di iscrizione, nella quale gli azionisti e i creditori interessati erano invitati a manifestare il loro interesse ad esercitare il diritto di essere ascoltati, seguita dalla fase di consultazione, nel corso della quale le persone interessate potevano presentare le loro osservazioni sulla decisione preliminare alla quale era allegata la versione non riservata della valutazione 3.

Al termine di tale fase di consultazione, il SRB ha esaminato le osservazioni pertinenti e ha ricevuto dalla società incaricata della valutazione un documento esplicativo nel quale quest'ultima ha confermato che la strategia e i diversi scenari ipotetici di liquidazione descritti nella valutazione 3 nonché le metodologie seguite e le analisi condotte restavano validi.

---

544 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014.

545 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafi da 16 a 18, del regolamento n. 806/2014.

546 Ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 806/2014.

547 Decisione preliminare del SRB sulla necessità di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori nei cui confronti sono state avviate le azioni di risoluzione delle crisi riguardanti il Banco Popular e sull'avvio del procedimento relativo al diritto di essere ascoltati (SRB/EES/2018/132), (in prosieguo: la «decisione preliminare»).

Il 17 marzo 2020, il SRB ha adottato la decisione SRB/EES/2020/52, volta a stabilire se agli azionisti e ai creditori interessati dovesse essere concesso un indennizzo ai sensi delle misure di risoluzione adottate nei confronti del Banco Popular (in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella quale ha ritenuto che la società incaricata della valutazione fosse indipendente e che la valutazione 3 fosse conforme al quadro normativo applicabile e fosse sufficientemente motivata e completa. Esso ha altresì presentato le osservazioni trasmesse dagli azionisti e creditori interessati nonché la loro valutazione e ha concluso che non vi era differenza tra il trattamento di cui gli azionisti e i creditori interessati erano stati effettivamente oggetto e quello che avrebbero ricevuto se il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza alla data della risoluzione.

Con le sue sentenze, nelle quali dichiara il rigetto dei tre ricorsi, fondati sull'articolo 263 TFUE, il Tribunale si pronuncia, per la prima volta, su una domanda di annullamento di una decisione del SRB riguardante l'eventuale indennizzo degli azionisti e dei creditori interessati a seguito di una risoluzione bancaria. A tale titolo, il Tribunale esamina varie questioni inedite sollevate nei tre ricorsi, in particolare riguardanti la valutazione della situazione degli azionisti e dei creditori interessati nell'ipotesi in cui il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza, l'indipendenza della società incaricata della valutazione, il diritto di essere ascoltato durante la procedura, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto di proprietà.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge le censure relative al fatto che la decisione impugnata sarebbe viziata da illegittimità quanto all'esame della questione se gli ex azionisti del Banco Popular avrebbero ricevuto un trattamento migliore nell'ambito di una procedura ordinaria di insolvenza.

Sotto un primo profilo, il Tribunale rileva, da un lato, che dalle disposizioni del regolamento n. 806/2014 risulta chiaramente che il riferimento [548] al trattamento che gli azionisti e creditori dell'entità avrebbero ricevuto se quest'ultima fosse stata sottoposta a procedura ordinaria di insolvenza rinvia al loro trattamento ipotetico in caso di liquidazione dell'entità. Dall'altro lato, il metodo di valutazione di detto trattamento definito nel regolamento delegato 2018/344 [549] corrisponde al realizzo delle attività dell'ente e quindi a una liquidazione, come definita all'articolo 3, paragrafo 1, punto 42, del regolamento n. 806/2014.

Sotto un secondo profilo, per accertare la differenza di trattamento, il confronto si riferisce al trattamento effettivamente ricevuto dagli azionisti e dai creditori interessati a seguito della risoluzione e alla valutazione della loro situazione nel caso in cui la misura di risoluzione non fosse stata adottata, ossia nel caso in cui l'entità fosse stata liquidata.

Sotto un terzo profilo, il Tribunale osserva che, nel contesto della valutazione della differenza di trattamento a seguito di una risoluzione decisa dal FROB, la legge spagnola prevede che lo scenario controfattuale sia uno scenario di liquidazione dell'entità, tenendo conto delle disposizioni della legislazione spagnola relative alla liquidazione. Esso ne conclude che la determinazione della differenza di trattamento deve basarsi su uno scenario di liquidazione, il che esclude la possibilità di uno scenario fondato su una continuità di esercizio dell'entità o su un concordato con i creditori.

---

548 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafi da 16 a 18, del regolamento n. 806/20104.

549 Regolamento delegato (UE) 2018/344 della Commissione, del 14 novembre 2017, che integra la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che precisano i criteri relativi alle metodologie per la valutazione della differenza di trattamento nell'ambito di una risoluzione (GU 2018, L 67, pag. 3).

Sotto un quarto profilo, il Tribunale precisa che lo scenario controfattuale di liquidazione previsto nella valutazione 3 doveva essere definito alla luce della situazione del Banco Popular alla data della risoluzione. A tale data, il Banco Popular non era in grado di proseguire le sue attività a causa della sua posizione di liquidità, del suo dissesto o rischio di dissesto e della possibile revoca della sua autorizzazione bancaria e, per tale motivo, non erano ipotizzabili né un concordato né uno scenario di insolvenza nell'ipotesi di un'impresa in continuità di esercizio.

Analogamente, il Tribunale respinge l'argomento secondo cui la società incaricata della valutazione avrebbe dovuto effettuare una valutazione del Banco Popular prevedendo la vendita dell'ente nella sua totalità o per unità di produzione, in quanto essa implica una prosecuzione delle attività dell'impresa. La società incaricata della valutazione non è dunque incorsa in errore utilizzando una metodologia basata su uno scenario di liquidazione e sulla vendita delle attività individualmente o per portafoglio.

Sotto un quinto profilo, la decisione impugnata non è viziata da alcun errore manifesto di valutazione sia per quanto riguarda la presa in considerazione di una durata massima della procedura di liquidazione di sette anni, tenuto conto in particolare dell'obiettivo di realizzare una liquidazione entro un termine ragionevole, sia per quanto riguarda le incertezze connesse a una durata di liquidazione prolungata, sia per quanto riguarda la valutazione dei portafogli di crediti non deteriorati e in sofferenza, delle società figlie immobiliari del Banco Popular e dei rischi giuridici.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sull'assenza di indipendenza della società incaricata della valutazione.

Sotto un primo profilo, esso osserva che le circostanze del caso di specie, da un lato, non dimostrano che la società incaricata della valutazione, realizzando la valutazione 3, sia stata influenzata dal fatto che aveva effettuato la valutazione 2 e, dall'altro, contraddicono l'argomento secondo cui poteva ragionevolmente sembrare priva di obiettività o di imparzialità.

Infatti, nella valutazione 3, l'analisi della differenza di trattamento si basa sul trattamento effettivo riservato agli azionisti e ai creditori interessati a seguito della risoluzione. La valutazione delle attività e passività del Banco Popular contenuta nella prima parte della valutazione 2 non è stata presa in considerazione nella valutazione 3 e non poteva quindi influenzare la società incaricata della valutazione quando ha effettuato quest'ultima.

In aggiunta, la valutazione 2 conteneva numerose riserve quanto all'affidabilità della simulazione dello scenario di liquidazione. Pertanto, il Tribunale respinge la censura relativa al fatto che la società incaricata della valutazione, allo scopo di tutelare la propria reputazione professionale, si sarebbe ritenuta vincolata dalle conclusioni figuranti nella valutazione 2 quando ha effettuato la valutazione 3.

Inoltre, il Tribunale respinge l'argomento secondo cui la società incaricata della valutazione sarebbe stata indotta ad evitare qualsiasi rettifica o modifica delle conclusioni contenute nella valutazione 2, essendo ciò contraddetto dalle circostanze in cui le valutazioni 2 e 3 sono state effettuate. Infatti, la valutazione 3 si basava su informazioni più precise di quelle di cui disponeva la società incaricata della valutazione nella fase della valutazione 2. Peraltro, il SRB, sin dal ricevimento della valutazione 2, era informato del fatto che la società incaricata della valutazione avrebbe dovuto basarsi su nuovi dati nella valutazione 3 e quindi modificare la valutazione effettuata nella simulazione dello scenario di liquidazione. Nella valutazione 3, la società incaricata della valutazione non si è limitata a confermare il risultato della simulazione figurante nella valutazione 2. Per il resto, il solo fatto che la società incaricata della valutazione sia giunta alla medesima conclusione non può essere sufficiente a dimostrare che essa si sia ritenuta vincolata dalla propria valutazione realizzata nella valutazione 2 quando ha effettuato la valutazione 3.

Infine, il Tribunale respinge la censura vertente sul fatto che il SRB avrebbe dovuto avvalersi di un perito diverso per procedere a una valutazione secondo un metodo diverso, poiché la valutazione del

trattamento degli azionisti e dei creditori interessati doveva essere effettuata secondo uno scenario di liquidazione. Parimenti, nessuna disposizione del regolamento n. 806/2014 o del regolamento delegato 2016/1075 osta esplicitamente a che le valutazioni 2 e 3 siano realizzate dallo stesso perito.

Sotto un secondo profilo, il Tribunale respinge le censure vertenti sulla mancanza di indipendenza della società incaricata della valutazione a causa dei suoi presunti legami con il Banco Popular e il Banco Santander.

A tale titolo, esso osserva che, alla data della nomina della società incaricata della valutazione come perito indipendente, da un lato, l'identità dell'acquirente non era nota, cosicché non era possibile prendere in considerazione i legami tra la società incaricata della valutazione e il Banco Santander e, dall'altro, la società incaricata della valutazione non forniva più servizi di revisione contabile al Banco Santander.

Il Tribunale sottolinea che, per tutta la durata della procedura relativa alla risoluzione del Banco Popular, il SRB ha garantito, come era tenuto a fare, che la società incaricata della valutazione rispettasse i requisiti di indipendenza e, in particolare, quelli relativi all'assenza di conflitto di interessi previsti dal regolamento delegato 2016/1075 [550].

Pertanto, il SRB non è incorso in errore nel ritenere che i servizi forniti dalla società incaricata della valutazione tanto al Banco Popular quanto al Banco Santander non fossero tali da influenzare il giudizio di quest'ultima nella realizzazione della valutazione 3 e non fossero quindi idonei a dimostrare l'esistenza di interessi rilevanti, effettivi o potenziali, in comune o in conflitto con essi.

Del pari, nessun argomento mette in discussione la valutazione del SRB relativa all'assenza di un nesso, da un lato, tra i servizi di revisione e i servizi relativi all'integrazione del Banco Popular forniti al Banco Santander dalla società incaricata della valutazione e, dall'altro lato, gli elementi pertinenti per la valutazione 3, la quale riguardava unicamente la valutazione del Banco Popular e non quella del Banco Santander.

Inoltre, i ricorrenti non spiegano in che modo tali servizi prestati dalla società incaricata della valutazione sarebbero stati tali da influenzare o avrebbero potuto essere ragionevolmente percepiti come tali da influenzare il suo giudizio nella realizzazione della valutazione 3.

Peraltro, il Tribunale ritiene che, per affermare che il SRB avrebbe dovuto tener conto di un'apparenza di mancanza di obiettività o di imparzialità della società incaricata della valutazione a causa dei suoi legami con il Banco Santander dovrebbe essere dimostrato che la prima, allorché ha ritenuto, nella valutazione 3, che gli azionisti e i creditori interessati non avrebbero ricevuto un trattamento migliore nell'ambito di una procedura ordinaria di insolvenza, abbia inteso favorire il secondo. Inoltre, anche supponendo che la società incaricata della valutazione abbia concluso, nella valutazione 3, che gli azionisti e i creditori interessati avrebbero ricevuto un trattamento migliore nell'ipotesi di una liquidazione del Banco Popular, l'indennizzo che sarebbe potuto derivarne sarebbe stato versato dal Fondo di risoluzione unico e non dal Banco Santander.

---

550 Ai sensi dell'articolo 41 regolamento delegato (UE) 2016/1075 della Commissione, del 23 marzo 2016, che integra la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che precisano il contenuto dei piani di risanamento, dei piani di risoluzione e dei piani di risoluzione di gruppo, i criteri minimi che l'autorità competente deve valutare per quanto riguarda i piani di risanamento e i piani di risanamento di gruppo, le condizioni per il sostegno finanziario di gruppo, i requisiti per i periti indipendenti, il riconoscimento contrattuale dei poteri di svalutazione e di conversione, le procedure e il contenuto delle disposizioni in materia di notifica e dell'avviso di sospensione e il funzionamento operativo dei collegi di risoluzione (GU 2016, L 184, pag. 1).

In aggiunta, il Tribunale considera che il risultato della valutazione 3 non incide sulla legalità e legittimità della decisione di sottoporre il Banco Popular a risoluzione né sul risultato di tale risoluzione, ossia la sua vendita al Banco Santander, e che esso non può avere la conseguenza di conferire un diritto a un indennizzo degli azionisti e dei creditori interessati da parte del Banco Santander.

Il Tribunale conclude che, poiché la valutazione 3, indipendentemente dal suo risultato, non poteva incidere sulla situazione del Banco Santander, la società incaricata della valutazione non era in grado di favorirlo. Pertanto, i loro legami non possono far sorgere un legittimo dubbio quanto all'esistenza di un eventuale pregiudizio né condurre a una mancanza di obiettività o di imparzialità della società incaricata della valutazione. Tali legami non costituivano una circostanza idonea a mettere in discussione la sua indipendenza per realizzare la valutazione 3 e la sua nomina da parte del SRB come perito indipendente.

In terzo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente su un'asserita violazione del diritto di essere ascoltati degli azionisti e creditori, in particolare, per il fatto che il SRB avrebbe imposto loro di formulare le loro osservazioni in un modulo.

A tale titolo, sotto un primo profilo, esso ricorda che il rispetto del diritto di essere ascoltato deve essere garantito anche in assenza di una normativa che preveda espressamente l'esercizio di tale diritto e che né il regolamento n. 806/2014 né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») prevedono una procedura specifica per l'attuazione del diritto di essere ascoltato. Pertanto, la scelta del SRB di utilizzare un modulo per raccogliere le osservazioni degli azionisti e dei creditori interessati rientrava nel suo potere discrezionale nell'organizzazione di tale procedura, per consentire agli azionisti e ai creditori interessati di esercitare il loro diritto di essere ascoltati, a condizione che essi potessero esercitarlo in modo effettivo e utile.

Sotto un secondo profilo, nel caso di specie, il Tribunale osserva che il SRB ha esaminato tutte le osservazioni ricevute e ha spiegato, nella decisione impugnata, per quale motivo alcune di tali osservazioni non erano pertinenti ai fini dell'adozione della decisione impugnata e respinge l'argomento vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato dovuta al fatto che il SRB ha respinto osservazioni non pertinenti.

Sotto un terzo profilo, esso constata che, nel modulo, le questioni erano redatte in modo neutro sotto forma di una breve presentazione del tema in questione e di un rinvio alle parti della decisione preliminare o della valutazione 3 considerate, seguita da un invito agli azionisti e ai creditori interessati a presentare le loro osservazioni o i loro pareri su tale tema.

Sotto un quarto profilo, il Tribunale respinge l'argomento dei ricorrenti relativo alla limitazione della lunghezza delle risposte al modulo per il motivo che esso è puramente teorico e non è idoneo a dimostrare sufficientemente che, in mancanza di un siffatto limite, il procedimento avrebbe potuto condurre a un risultato diverso.

Infatti, da un lato, le osservazioni presentate nel corso del procedimento relativo al diritto di essere ascoltati in risposta al modulo sono state oggetto di un'analisi dettagliata nella decisione impugnata e hanno indotto la società incaricata della valutazione ad adottare il documento esplicativo. Pertanto, sebbene la lunghezza delle osservazioni fosse limitata, il SRB e la società incaricata della valutazione vi hanno risposto in modo circostanziato.

Dall'altro lato, i ricorrenti non indicano quali osservazioni, diverse da quelle che erano state formulate e alle quali il SRB e la società incaricata della valutazione avevano risposto, non avrebbero potuto far valere a causa delle dimensioni del modulo. Essi non precisano neppure quali sarebbero i documenti che avrebbero voluto poter allegare al modulo.

In quarto luogo, il Tribunale respinge come inconferente il motivo di ricorso vertente sul fatto che la valutazione 3 si fonderebbe su una premessa errata quanto alla situazione finanziaria del Banco Popular al momento della sua risoluzione.

Infatti, esso ricorda che la valutazione della differenza di trattamento doveva essere effettuata nel momento in cui il programma di risoluzione è stato adottato. Orbene, la perizia della Banca di Spagna dell'8 aprile 2019, su cui si basano i ricorrenti e di cui era stata richiesta la produzione mediante un mezzo istruttorio, riguarda eventi anteriori alla risoluzione del Banco Popular, che non erano pertinenti per realizzare la valutazione 3.

In quinto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sul fatto che il SRB avrebbe impropriamente delegato alla società incaricata della valutazione i poteri decisionali che gli sono stati conferiti dal regolamento n. 806/2014.

Sotto un primo profilo, dopo aver constatato che i ricorrenti non sollevano alcuna eccezione di illegittimità del regolamento n. 806/2014, né censure vertenti sull'esercizio di un potere discrezionale da parte del SRB o su una mancanza di chiarezza riguardo alla delimitazione delle competenze di quest'ultimo in tale regolamento, né censure vertenti sulla violazione di detto regolamento da parte del SRB, in quanto esso avrebbe agito al di fuori dei poteri che quest'ultimo gli conferisce, il Tribunale dichiara che gli argomenti diretti ad addebitare al SRB di aver conferito un potere decisionale alla società incaricata della valutazione non sono idonei a dimostrare una violazione dei principi relativi alla delega di potere.

Sotto un secondo profilo, il Tribunale ricorda che la decisione di non concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati è stata effettivamente adottata dal SRB e non dalla società incaricata della valutazione.

Inoltre, ai sensi del regolamento n. 806/2014, gli aspetti economici e tecnici della valutazione del trattamento che gli azionisti e i creditori interessati avrebbero ricevuto se il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza dovevano essere valutati da un perito indipendente e non dallo stesso SRB. Pertanto, il fatto che il SRB abbia affidato alla società incaricata della valutazione la realizzazione della valutazione 3 non può essere interpretato come una delega del suo potere di adottare la decisione.

Sotto un terzo profilo, da un lato, alla luce delle disposizioni del regolamento n. 806/2014, il fatto che il SRB abbia approvato le conclusioni della valutazione 3 non può essere interpretato come un'assenza di controllo da parte di quest'ultimo del rispetto dei requisiti ai quali il perito indipendente deve conformarsi quando effettua la sua valutazione. Dall'altro lato, dal contenuto stesso della decisione impugnata risulta che il SRB non si è limitato a riassumere la valutazione 3 e il documento esplicativo, ma ha esaminato la loro validità alla luce delle osservazioni degli azionisti e dei creditori interessati.

In sesto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sulla violazione del diritto a un ricorso effettivo.

Per quanto riguarda la mancata divulgazione di talune informazioni nella versione non riservata della valutazione 3, allegata alla decisione preliminare, il Tribunale rileva che non vengono contestati né la valutazione del SRB secondo cui i dati espunti relativi agli accantonamenti per rischi giuridici figuranti nella valutazione 3 erano coperti dal segreto professionale ed erano riservati, né il fatto che il SRB

abbia l'obbligo di tutelare i dati riservati [551]. Inoltre, i ricorrenti non indicano quali dati espunti sarebbero stati necessari alla comprensione della decisione impugnata o all'esercizio del loro diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

In settimo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sulla violazione del diritto di proprietà.

Il Tribunale ricorda che il regolamento n. 806/2014 attua un meccanismo diretto a garantire agli azionisti e ai creditori dell'entità soggetta a una risoluzione una giusta indennità in conformità alle condizioni di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

Nel caso di specie, non avendo dimostrato che il SRB sia incorso in un errore manifesto di valutazione nel concludere, sulla base della valutazione 3, che gli azionisti e i creditori interessati del Banco Popular non sarebbero stati trattati in modo migliore nell'ambito di una procedura ordinaria di insolvenza che nell'ambito della risoluzione, i ricorrenti non hanno dimostrato una violazione del loro diritto di proprietà risultante dalla decisione impugnata.

Inoltre, non si può validamente sostenere che il SRB abbia violato l'articolo 17 della Carta per il fatto che il valore dell'indennizzo in base al principio secondo cui nessun creditore è più svantaggiato sia stato calcolato sulla base dello scenario peggiore possibile per gli azionisti, ossia una procedura di liquidazione del Banco Popular. Infatti, l'applicazione di uno scenario controfattuale di liquidazione è conforme alle disposizioni applicabili.

551 Ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 5, del regolamento n. 806/2014.

XI. Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione

Sentenza del 26 aprile 2023, OHB System/Commissione (T-54/21, EU:T:2023:210)

«Appalti pubblici di servizi – Procedura di gara – Dialogo competitivo – Fornitura di satelliti di transizione Galileo – Rigetto dell'offerta di un offerente – Criteri di esclusione – Grave illecito professionale di un offerente – Mancanza di sentenza definitiva o di decisione amministrativa definitiva – Ricorso al comitato di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario – Parità di trattamento – Offerta anormalmente bassa – Errore manifesto di valutazione»

Con bando del 15 maggio 2018 [552], l'Agenzia spaziale europea (ESA), agendo in nome e per conto della Commissione, aveva indetto una procedura di gara d'appalto relativa alla fornitura di satelliti di transizione nell'ambito del programma Galileo, che mira ad istituire e a gestire un sistema europeo di radionavigazione e di posizionamento via satellite a fini civili. Tale procedura era stata indetta sotto forma di dialogo competitivo, in quanto la Commissione aveva già individuato e definito le sue esigenze, ma non aveva ancora definito i mezzi precisi più adeguati per rispondervi. L'ESA era incaricata di organizzare la procedura di gara, mentre la Commissione rimaneva l'amministrazione aggiudicatrice [553]. Era stato deciso che avrebbero potuto essere selezionati due aggiudicatari e che l'aggiudicazione dell'appalto si sarebbe fondata sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al termine della prima fase del dialogo competitivo, che invitava a presentare una domanda di partecipazione, l'ESA ha selezionato tre offerenti, vale a dire la OHB System AG, ricorrente, la Airbus Defence and Space GmbH (in prosieguo: l'«ADS») e la Thales Alenia Space Italia (in prosieguo: la «TASI»). A seguito della seconda fase, che riguardava l'individuazione e la definizione dei mezzi idonei a soddisfare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, e della terza, nel corso della quale l'ESA ha invitato gli offerenti a presentare la loro «offerta finale», le offerte finali sono state valutate da un comitato di valutazione che ha presentato i suoi risultati in una relazione di valutazione. Sulla base di tale relazione, la Commissione ha adottato la decisione di non accogliere l'offerta della ricorrente nonché quella di aggiudicare l'appalto alla TASI e all'ADS (in prosieguo: le «decisioni impugnate»), le quali sono state comunicate alla ricorrente con lettera del 19 gennaio 2021.

Prima dell'adozione delle decisioni impugnate, la ricorrente, con lettera del 23 dicembre 2020, aveva informato la Commissione e l'ESA che uno dei suoi ex dipendenti, direttore generale amministrativo, che aveva avuto un ampio accesso ai dati del progetto e aveva partecipato alla preparazione della sua offerta, era stato assunto dall'ADS nel dicembre 2019. Essa sosteneva che vi erano indizi che tale ex dipendente avesse ottenuto informazioni sensibili, e che, a seguito di una denuncia da essa presentata nei confronti di quest'ultimo, era stata avviata un'indagine penale nazionale. Pertanto, essa aveva chiesto alla Commissione di sospendere il dialogo competitivo controverso, di indagare sulla questione e, se del caso, di escludere l'ADS da tale dialogo. Con lettera del 20 gennaio 2021, la

---

552 Bando di gara pubblicato nel Supplemento della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 15 maggio 2018 (GU 2018/S 091-206089).

553 Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1285/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'attuazione e all'esercizio dei sistemi europei di radionavigazione via satellite e che abroga il regolamento (CE) n. 876/2002 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 683/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 1), la Commissione aveva concluso un accordo di delega con l'ESA per la fase di dispiegamento del programma Galileo.

Commissione ha informato la ricorrente che non si ravvisavano motivi sufficienti per giustificare tale sospensione e che, poiché le accuse erano oggetto di un'indagine da parte delle autorità nazionali, in mancanza di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva in proposito, non vi erano motivi per escludere l'ADS dal dialogo competitivo controverso.

Adito con un ricorso di annullamento avverso le decisioni impugnate, che esso respinge integralmente, il Tribunale fornisce in particolare precisazioni sull'applicazione dei criteri di esclusione di un offerente e sul ricorso al comitato ai sensi del regolamento finanziario del 2018 [554]. Altrettanto fa riguardo all'obbligo di verificare la composizione di un'offerta ritenuta anormalmente bassa e all'autonomia della decisione di aggiudicazione, nei casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice si limiti ad aderire alla motivazione contenuta nella relazione di valutazione.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge la censura relativa ad un'asserita violazione dei criteri di esclusione di un offerente previsti dal regolamento finanziario del 2018.

In via preliminare, esso ricorda che un'amministrazione aggiudicatrice esclude un offerente dalla partecipazione ad una procedura di gara qualora si trovi in una o più delle situazioni corrispondenti ai tre criteri di esclusione previsti dal regolamento finanziario del 2018.

Nel caso di specie, esso constata che, in mancanza, al momento del dialogo competitivo, di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva che accerti che l'offerente interessato o una persona fisica o giuridica, membro dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza di tale offerente o che possiede nei confronti di esso poteri di rappresentanza, decisione o controllo, aveva commesso un grave illecito professionale, i primi due criteri non sono applicabili. In forza del terzo criterio di esclusione, unico criterio eventualmente applicabile al caso di specie, in mancanza di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva, l'amministrazione aggiudicatrice può decidere di escludere un offerente da una procedura di gara solo sulla base di una qualificazione preliminare [555], e ciò unicamente dopo aver ottenuto una raccomandazione del comitato di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario del 2018, ai sensi della quale è accertato, tenuto conto dei fatti e delle risultanze, che l'offerente ha commesso un grave illecito professionale.

Innanzitutto, il Tribunale esamina se, non avendo adito tale comitato nel caso di specie, la Commissione sia venuta meno ai suoi obblighi in violazione del terzo criterio di esclusione.

A tal riguardo, esso rileva che la finalità sottesa al ricorso al comitato è la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, e che la qualificazione giuridica preliminare, che spetta esclusivamente al comitato, verte, da un lato, necessariamente sulle condotte degli offerenti stessi e, dall'altro, su fatti accertati o risultanze ottenute, in sostanza, nell'ambito di audit o di indagini svolti dalle autorità competenti dell'Unione o, se del caso, degli Stati membri. Il Tribunale conclude pertanto che l'amministrazione aggiudicatrice deve adire il comitato solo qualora i fatti accertati di cui dispone costituiscano indizi, e non meri sospetti, sufficienti a suffragare una presunzione di colpevolezza dell'offerente. Orbene, nel caso di specie, esso constata che, sotto un primo profilo, la lettera 23

---

554 Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1), e più precisamente in forza degli articoli 136 e 154 di tale regolamento.

555 A norma dell'articolo 136, paragrafo 2, del regolamento finanziario del 2018.

dicembre 2020 era l'unico elemento di cui disponeva la Commissione in ordine ad un presunto comportamento illecito dell'ADS. Sotto un secondo profilo, le accuse formulate dalla ricorrente in tale lettera non erano fatti accertati o risultanze ottenute nell'ambito di audit o di indagini svolti dalle autorità competenti dell'Unione o dagli Stati membri. Sotto un terzo profilo, nessun elemento di prova idoneo a suffragare le accuse menzionate accompagnava tale lettera. Sotto un quarto profilo, le censure formulate non riguardavano la condotta dell'ADS, bensì l'asserito comportamento dell'ex dipendente della ricorrente.

Il Tribunale giunge pertanto alla conclusione che tali accuse non potevano essere considerate come fatti o risultanze tali da costituire indizi sufficienti a suffragare una presunzione di colpevolezza dell'ADS, che giustificassero il ricorso al comitato.

Una volta giunto a tale conclusione, il Tribunale verifica se la Commissione fosse tuttavia tenuta ad indagare su dette accuse. A tal riguardo, esso rileva che l'unico comportamento contestato all'ADS era il fatto di aver assunto, nel corso della procedura di gara di cui trattasi, un ex dipendente della ricorrente. Orbene, in linea di principio, tale fatto non costituisce, di per sé, un indizio di un comportamento idoneo a configurare un grave illecito professionale.

Analogamente, per quanto riguarda la censura della ricorrente relativa al fatto che il suo ex dipendente aveva violato il segreto commerciale in quanto aveva illegittimamente ottenuto informazioni sensibili che la riguardano, idonee a conferire all'ADS un indebito vantaggio nell'ambito del dialogo competitivo controverso, il Tribunale considera che una siffatta violazione non costituirebbe, in ogni caso, l'indizio di una condotta dell'ADS stessa e non sarebbe quindi idonea a stabilire una presunzione di colpevolezza di quest'ultima. Inoltre, in mancanza di argomenti e di elementi concreti dedotti dalla ricorrente nella sua lettera del dicembre 2020, esso constata che l'affermazione relativa all'ottenimento di informazioni sensibili, idonee ad aver conferito un indebito vantaggio all'ADS, era vaga ed ipotetica, sicché non può costituire un indizio. Del resto, il Tribunale rileva che l'ex dipendente aveva lasciato la ricorrente poco dopo il deposito della sua offerta riveduta nell'ambito della seconda fase del dialogo competitivo, di modo che non era in grado, in ogni caso, di avere informazioni sul dialogo che aveva avuto luogo tra la ricorrente e l'ESA durante la terza fase, né sul contenuto dell'offerta finale della ricorrente.

Di conseguenza, poiché le accuse contenute nella lettera del dicembre 2020 non sono idonee a costituire indizi sufficienti per stabilire una presunzione di colpevolezza dell'ADS che giustificasse il ricorso al comitato, la Commissione non era tenuta ad indagare al riguardo.

In secondo luogo, il Tribunale respinge la censura relativa alla violazione degli obblighi relativi all'esame delle offerte anormalmente basse. Esso ricorda che, ai sensi delle disposizioni del regolamento finanziario del 2018, la valutazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice dell'esistenza di offerte anormalmente basse, nozione valutata con riguardo alla composizione dell'offerta e della prestazione in questione, avviene in due tempi [556]. In un primo tempo, l'amministrazione aggiudicatrice deve valutare se le offerte presentate contengano un indizio atto a destare il sospetto che esse possano essere anormalmente basse. Ciò avviene, in particolare, qualora risulti incerto, da un lato, che l'offerta rispetti la legislazione in vigore e, dall'altro, che il prezzo proposto includa tutti i costi derivanti dagli aspetti tecnici dell'offerta. Lo stesso vale quando il prezzo proposto è notevolmente inferiore a quello delle altre offerte o al prezzo abituale di mercato. In un secondo tempo, se esistono indizi del genere, l'amministrazione aggiudicatrice deve procedere alla verifica della composizione dell'offerta dando all'offerente interessato la possibilità di giustificare il

556 Allegato I, capo 1, sezione 2, punto 23.1, primo comma, e punto 23.2, del regolamento finanziario del 2018.

suo prezzo. Se, nonostante le spiegazioni fornite, l'amministrazione aggiudicatrice accerta che l'offerta è anormalmente bassa, essa deve respingerla.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che la differenza tra il prezzo dell'offerta finale dell'ADS e quello delle altre offerte non può costituire, di per sé, un indizio del suo carattere anormalmente basso, tenuto conto delle particolarità dell'appalto di cui trattasi. Da un lato, la procedura di gara è stata indetta sotto forma di dialogo competitivo, poiché la Commissione non aveva ancora definito i mezzi precisi per soddisfare le sue esigenze. Pertanto, i prezzi delle offerte dipendevano dalle diverse soluzioni e mezzi tecnici proposti da ciascun offerente. D'altro lato, dalle caratteristiche particolari dei satelliti di cui trattasi risulta che essi non sono beni per i quali esiste un prezzo standard o un prezzo di mercato. Per di più, oltre alla differenza di prezzo, la ricorrente non ha dedotto alcun argomento concreto a sostegno della sua affermazione secondo cui l'offerta dell'ADS avrebbe dovuto apparire anormalmente bassa.

Il Tribunale conclude che non è stata dimostrata la sussistenza di indizi tali da destare nella Commissione il sospetto che l'offerta dell'ADS potesse essere anormalmente bassa. Di conseguenza, la Commissione non era tenuta a procedere ad una verifica della composizione dell'offerta dell'ADS al fine di assicurarsi che quest'ultima non fosse anormalmente bassa.

In terzo luogo, il Tribunale respinge la censura relativa al fatto che, limitandosi a confermare i risultati contenuti nella relazione di valutazione, la Commissione ha violato il suo obbligo di adottare una decisione autonoma quanto all'aggiudicazione dell'appalto.

Da un lato, è vero che la Commissione assume la responsabilità generale del programma Galileo e, per la fase di dispiegamento di tale programma, essa deve concludere un accordo di delega con l'ESA che precisi i compiti di quest'ultima, in particolare per quanto riguarda l'aggiudicazione degli appalti del sistema. È proprio nell'ambito dell'accordo di delega concluso tra la Commissione e l'ESA che quest'ultima, agendo in nome e per conto della Commissione, era incaricata di organizzare il dialogo competitivo controverso, mentre la Commissione rimaneva l'amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia, la responsabilità del programma Galileo non può modificare, o addirittura aumentare, gli obblighi della Commissione in quanto amministrazione aggiudicatrice.

D'altro lato, nel caso in cui un comitato di valutazione sia stato nominato dall'amministrazione aggiudicatrice, conformemente al regolamento finanziario del 2018, spetta a tale comitato valutare le offerte nella sua relazione di valutazione. Benché l'amministrazione aggiudicatrice non sia vincolata a tale relazione, essa ha il diritto di basarsi su quest'ultima per aggiudicare l'appalto di cui trattasi. Pertanto, la circostanza che le decisioni impugnate siano state motivate mediante rinvio alla relazione di valutazione, avendo la Commissione aderito al parere del comitato di valutazione incaricato di valutare le offerte presentate, nulla toglie al fatto che esse sono state adottate in modo autonomo.

Sentenza del 14 giugno 2023, Instituto Cervantes/Commissione (T-376/21, EU:T:2023:331)

«Appalti pubblici di servizi – Procedura di gara – Prestazione di servizi di formazione linguistica per le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione – Classificazione di un offerente nel procedimento a cascata – Obbligo di motivazione – Elementi dell'offerta accessibili mediante un collegamento ipertestuale – Errori manifesti di valutazione – Sviamento di potere»

Con bando di gara del 20 novembre 2020, la Commissione europea ha indetto, secondo una procedura aperta, una gara d'appalto relativa alla formazione linguistica per le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione europea. Tale appalto era suddiviso in otto lotti, tra cui il lotto n. 3, intitolato «Formazione in lingua spagnola (ES)». Il capitolato d'oneri relativo alla gara d'appalto controversa

indicava che, per aggiudicare l'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice si sarebbe basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto riguarda le modalità di presentazione di un'offerta, il capitolato d'oneri prevedeva, in particolare, che le offerte dovessero essere presentate mediante l'applicazione eSubmission.

Il 19 aprile 2021, la Commissione ha adottato la decisione impugnata secondo le raccomandazioni del comitato di valutazione. Pertanto, essa ha aggiudicato il lotto n. 3 (lingua spagnola) dell'appalto, collocando nella prima posizione della graduatoria il raggruppamento di imprese CLL Centre de Langues-Allingua (in prosieguo: il «raggruppamento CLL») e, in seconda posizione, l'Instituto Cervantes.

Nella procedura di aggiudicazione dell'appalto, il ricorrente aveva depositato sulla piattaforma eSubmission taluni elementi illustrativi della proposta tecnica descritta nella sua offerta, i quali erano accessibili unicamente mediante collegamenti ipertestuali integrati nell'offerta. Nella griglia di valutazione delle offerte, la Commissione ha informato il ricorrente del fatto che essa aveva respinto tali elementi e non li aveva valutati, per il motivo che questi ultimi non erano conformi al capitolato d'oneri e che esisteva un rischio di modifica dell'offerta tramite detti collegamenti ipertestuali, dopo la data limite per la presentazione delle offerte. Pertanto, la Commissione ha ritenuto mancanti i documenti accessibili solo mediante i suddetti collegamenti ipertestuali.

Adito con un ricorso di annullamento contro la decisione impugnata, che rigetta integralmente, il Tribunale si pronuncia sulla questione inedita legata all'utilizzo di collegamenti ipertestuali da parte degli offerenti per presentare elementi della loro offerta, qualora tale modalità di comunicazione non sia stata prevista nel capitolato d'oneri, e sulle conseguenze derivanti da un siffatto utilizzo, nella fase di valutazione delle offerte e di attribuzione dei punti.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge i motivi di ricorso vertenti sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

Sotto un primo profilo, esso respinge l'argomento relativo all'impossibilità di conoscere i vantaggi relativi dell'offerta prescelta. Infatti, esso constata che, sebbene le valutazioni relative a taluni dei sottocriteri siano succinte, anzitutto, è possibile comprendere che l'offerta del raggruppamento CLL presenta diverse qualità che superano quelle dell'offerta del ricorrente. Inoltre, è possibile conoscere il livello di qualità dell'offerta del ricorrente, che è meno elevato. Infine, non si può ignorare che la carenza documentale che riguarda un elemento importante di un corso di lingua, vale a dire gli esercizi, è presentato come un punto debole dell'offerta del ricorrente, che comporta una perdita di punti. Parimenti, poiché la carenza documentale non era l'unica carenza che giustificasse la perdita di punti nella valutazione dell'offerta del ricorrente, il Tribunale respinge l'argomento vertente su un errore manifesto di valutazione legato all'incoerenza del nesso tra tale valutazione e il punteggio attribuito.

Sotto un secondo profilo, esso respinge la censura relativa all'impossibilità di conoscere il numero preciso di punti che è stato detratto a causa della carenza documentale. A tale riguardo, esso osserva che il capitolato d'oneri non stabiliva alcuna ponderazione tra i diversi elementi che facevano parte della descrizione di ciascun sottocriterio, in quanto non si trattava di «sottocriteri» destinati ad essere valutati separatamente, bensì di una descrizione del contenuto di ciascun sottocriterio. Pertanto, non era necessario attribuire una ponderazione specifica a ciascun commento positivo o negativo della valutazione, ma piuttosto che il ricorrente fosse in grado di comprendere le ragioni che avevano indotto la Commissione ad attribuire alla sua offerta il punteggio ricevuto per ciascun sottocriterio, cosa che è stato effettivamente in grado di fare. Il Tribunale conclude affermando che il comitato di valutazione ha indicato i vantaggi relativi dell'offerta prescelta nell'ambito di ciascun sottocriterio e che non si può ritenere che la Commissione, nel caso di specie, dovesse attribuire un peso specifico a

ciascun commento positivo o negativo sui diversi elementi facenti parte della descrizione di ciascun sottocriterio.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente su un errore manifesto di valutazione dovuto al carattere illogico, sproporzionato e non trasparente del nesso tra la valutazione e il punteggio attribuito nell'ambito di taluni sottocriteri. Per questo, a proposito dell'asserita violazione del principio della trasparenza, derivante dal fatto che il peso specifico attribuito a un elemento del criterio inficiato dalla carenza documentale non sarebbe stato annunciato nei documenti dell'appalto, il Tribunale ricorda che la carenza documentale non era l'unica carenza che giustificasse la perdita di punti. La detrazione operata non può dunque essere qualificata come manifestamente incoerente con le carenze individuate.

Peraltro, l'importanza specifica attribuita a un elemento dell'offerta e l'attribuzione di punti per ciascun sottocriterio o per ciascun elemento di un sottocriterio rientrano nell'ampio potere discrezionale della Commissione. Pertanto, il Tribunale non può controllare, in quanto tale, l'importanza attribuita a taluni elementi nell'ambito di un sottocriterio, ma si limita a controllare se sia stata dimostrata l'esistenza di un errore manifesto di valutazione. Orbene, nel caso di specie, il ricorrente non ha dimostrato un siffatto errore, dal momento che la carenza documentale individuata dalla Commissione riguardava un elemento importante di un corso di lingua e poteva legittimamente comportare una detrazione di punti, senza che sia stato dimostrato che detta detrazione di punti sarebbe stata manifestamente erronea.

In terzo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente su un errore manifesto di valutazione dovuto al rigetto degli elementi dell'offerta accessibili mediante un collegamento ipertestuale

Infatti, alla luce del tenore del capitolato d'oneri, l'«offerta» doveva essere caricata direttamente sulla piattaforma eSubmission e solo i documenti che avevano seguito tale processo facevano parte di detta offerta. Conformemente all'obiettivo perseguito dall'applicazione eSubmission, che è quello di facilitare la presentazione delle offerte attraverso un'applicazione sicura, il ricorrente non poteva quindi presentare talune parti della sua offerta utilizzando collegamenti ipertestuali che conducevano a un documento accessibile su un sito Internet sotto il controllo dell'offerente. Non si può quindi addebitare alla Commissione di non aver preso in considerazione i documenti ottenuti mediante i collegamenti ipertestuali in questione.

Inoltre, il Tribunale osserva che la presentazione tramite tale applicazione sicura consente di garantire il rispetto del principio di parità di trattamento degli offerenti, in quanto garantisce all'amministrazione aggiudicatrice di mantenere il controllo dei documenti che le sono presentati. Essa evita quindi qualsiasi rischio di modifica di documenti che sarebbero accessibili solo mediante un collegamento ipertestuale e che non sarebbero quindi stati caricati direttamente nell'applicazione eSubmission. Esso ne deduce che, in tale contesto, un offerente ragionevolmente informato e normalmente diligente è in grado di sapere di avere l'obbligo di presentare la sua offerta entro il termine impartito e che, oltre tale termine, quest'ultima non può più essere modificata. Di conseguenza, un siffatto offerente non può dedurre dal capitolato d'oneri di cui trattasi che sarebbe consentito includere nella sua offerta collegamenti ipertestuali che conducono a un documento accessibile su un sito Internet sotto il suo controllo.

Peraltro, poiché l'inclusione di collegamenti ipertestuali nell'offerta del ricorrente non era consentita, la Commissione non era tenuta né a verificare se i documenti di cui trattasi fossero stati modificati né ad accettarli. In ogni caso, tali documenti si trovavano su un sito Internet sotto il controllo dell'offerente e gli elementi di prova forniti dal ricorrente mirano a dimostrare che i documenti in questione non sono stati modificati e non il fatto che essi non potessero essere modificati.

Infine, l'argomento vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato non può essere accolto, poiché, se è vero che l'offerente deve essere messo in condizione di manifestare utilmente il suo punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione, tale

diritto è garantito al momento della presentazione della sua offerta, nonché dalla possibilità dell'offerente di chiedere chiarimenti in merito alle disposizioni del capitolato d'oneri. Pertanto, il fatto che, dopo la valutazione delle offerte, non sia prevista alcuna fase successiva per fornire spiegazioni complementari non può costituire una violazione del diritto di essere ascoltato.

In quarto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso secondo cui, in sostanza, la Commissione avrebbe violato il suo obbligo di confrontare la proposta tecnica del raggruppamento CLL e quella del ricorrente. Infatti, nulla consente di ritenere che la Commissione non si sia conformata all'esigenza di individuare l'offerta «economicamente più vantaggiosa» sulla base di criteri oggettivi che assicurino il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, allo scopo di garantire un raffronto obiettivo del valore relativo delle offerte. La valutazione dell'offerta del raggruppamento CLL è stata effettuata dal comitato alla luce dei criteri di aggiudicazione tecnici contenuti nel capitolato d'oneri, come avvenuto per la valutazione dell'offerta del ricorrente.

In quinto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso secondo cui, in sostanza, la Commissione avrebbe attuato abusivamente una prassi che l'ha indotta a disattendere l'obiettivo perseguito dalla normativa sugli appalti pubblici di aprire i mercati delle istituzioni dell'Unione alla concorrenza più ampia, avendo aggiudicato tutti i lotti dell'appalto delle formazioni linguistiche a un solo prestatore di servizi, ossia al raggruppamento CLL.

Invero, non si può impedire a un'amministrazione aggiudicatrice di aggiudicare tutti i lotti di un appalto pubblico allo stesso offerente, a condizione che le sue offerte siano state le più vantaggiose rispetto a tutti gli altri offerenti e che sia stato rispettato il principio di parità di trattamento tra gli offerenti, al fine di garantire una concorrenza sana ed effettiva tra i partecipanti a detta gara d'appalto.

Peraltro, il Tribunale ricorda che il requisito di imparzialità presenta due aspetti. Si tratta, da un lato, del profilo soggettivo, nel senso che nessuno dei membri dell'istituzione interessata che è incaricata della questione manifesti opinioni preconcette o pregiudizi personali, fermo restando che detta imparzialità è presunta fino a prova contraria, e, dall'altro, del profilo oggettivo, nel senso che l'istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio. Orbene, nel caso di specie, da un lato, non è stata invocata una parzialità soggettiva dei membri del comitato e, dall'altro, non è stato dimostrato che l'assenza di un obbligo di effettuare la valutazione della qualità dell'offerta tecnica prima della valutazione del prezzo abbia segnatamente condotto a una violazione del principio della parità di trattamento.

XII. Accesso ai documenti delle istituzioni

Sentenza del 25 gennaio 2023, De Capitani/Consiglio (T-163/21, EU:T:2023:15)

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi a una procedura legislativa in corso – Gruppi di lavoro del Consiglio – Documenti riguardanti una proposta legislativa avente ad oggetto la modifica della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese – Rifiuto parziale di accesso – Ricorso di annullamento – Interesse ad agire – Ricevibilità – Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 – Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale»

Il sig. Emilio De Capitani, ricorrente, aveva presentato una domanda di accesso [557] ad alcuni documenti scambiati in seno al gruppo di lavoro «Diritto delle società» del Consiglio dell'Unione europea, riguardanti la procedura legislativa avente ad oggetto la modifica della direttiva 2013/34 relativa ai bilanci d'esercizio [558]. Il Consiglio aveva rifiutato l'accesso a determinati documenti, con la motivazione che la loro divulgazione avrebbe gravemente pregiudicato il processo decisionale del Consiglio ai sensi del regolamento n. 1049/2001 [559]. A seguito di una domanda di conferma del ricorrente, concernente l'accesso ai documenti non divulgati, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata [560], con la quale ha confermato il suo rifiuto di concedere tale accesso.

I gruppi di lavoro del Consiglio sono organi interni di tale istituzione che preparano i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e, successivamente, della competente formazione ministeriale del Consiglio.

Investito di un ricorso di annullamento, che accoglie, il Tribunale si sofferma sulla questione dell'accesso ai documenti relativi alle procedure legislative dall'inedito punto di vista dell'articolazione tra, da un lato, i principi di pubblicità e di trasparenza della procedura legislativa, derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [561], e, dall'altro, l'eccezione alla divulgazione dei documenti fondata sulla tutela del processo decisionale di un'istituzione, formulata nel diritto secondario [562]. Inoltre, il Tribunale esamina per la prima volta le condizioni di accesso ai documenti elaborati dai gruppi di lavoro del Consiglio nell'ambito di una procedura legislativa.

---

557 In forza del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

558 Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GU 2013, L 182, pag. 19).

559 Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

560 Decisione SGS 21/000067 del Consiglio dell'Unione europea, del 14 gennaio 2021.

561 Articoli 15 TFUE e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

562 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.

Giudizio del Tribunale

In un primo momento, il Tribunale respinge l'argomento del ricorrente secondo cui l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale prevista nel regolamento n. 1049/2001, interpretata alla luce del Trattato FUE e della Carta, non si applicherebbe ai documenti legislativi.

Il Tribunale ricorda che, poiché il principio di apertura riveste un'importanza fondamentale nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, i principi di pubblicità e di trasparenza sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione [563]. Pertanto, l'accesso ai documenti legislativi deve essere il più ampio possibile. Tuttavia, ciò non significa che il diritto primario dell'Unione preveda un diritto incondizionato di accesso ai documenti legislativi. Infatti, conformemente al Trattato FUE [564], il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione si esercita secondo i principi generali, le limitazioni e le condizioni stabiliti mediante regolamenti. Orbene, le disposizioni del Trattato FUE che disciplinano il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni non escludono i documenti legislativi dal suo ambito di applicazione.

Il Tribunale osserva che tale conclusione è avvalorata dal contesto normativo in cui si inserisce il diritto di accesso ai documenti. Infatti, dal diritto primario risulta che il principio di apertura non è assoluto [565]. Inoltre, il Tribunale ricorda che, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni dell'Unione possono rifiutare l'accesso a determinati documenti di natura legislativa in casi debitamente motivati.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, anzitutto, il Tribunale constata la continuità del diritto di accesso ai documenti tra il Trattato che istituisce la Comunità europea e il Trattato FUE e conclude che l'eccezione all'obbligo di divulgazione di un documento richiesto relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione interessata, prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, è rimasta applicabile a seguito dell'entrata in vigore del Trattato FUE e della Carta. Il Tribunale, poi, ritiene che nulla consenta di concludere che le disposizioni del Trattato FUE e della Carta escludano per principio che l'accesso ai documenti redatti dai gruppi di lavoro del Consiglio nell'ambito di una procedura legislativa possa essere rifiutato per il motivo che la loro divulgazione pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale del Consiglio. Infine, esso constata che, se è vero che le disposizioni del Trattato FUE, in base alle quali il Consiglio si riunisce in seduta pubblica allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo [566], sanciscono il principio di pubblicità dei dibattiti legislativi durante le sessioni del Consiglio, esse tuttavia non riguardano il diritto di accesso ai documenti né le limitazioni e le condizioni per l'esercizio di tale diritto.

In un secondo momento, il Tribunale constata che nessuna delle motivazioni addotte dal Consiglio nella decisione impugnata consente di ritenere che la divulgazione dei documenti controversi pregiudicherebbe gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico, il processo legislativo in questione.

Anzitutto, per quanto concerne la motivazione vertente sull'asserito contenuto sensibile dei documenti controversi, il Tribunale rileva che essi contengono di fatto commenti e modifiche testuali

---

563 Sentenza del 22 marzo 2018, ***De Capitani/Parlamento*** (T-540/15, EU:T:2018:167, punto 81).

564 Articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

565 Articoli 1 e 10, paragrafo 3, TUE, e articolo 15, paragrafo 1, TFUE.

566 Articolo 15, paragrafo 2, TFUE.

concrete che si inseriscono nella normale dinamica dell'iter legislativo. Sebbene tali documenti si riferiscano a questioni di una certa importanza, caratterizzate, eventualmente, da complessità politica e giuridica, e possano contenere elementi risultanti da «negoziati difficili» e idonei a far emergere difficoltà che doveva ancora risolvere prima di giungere ad un accordo, il Consiglio non individua alcun aspetto concreto e specifico di tali documenti che abbia un carattere particolarmente sensibile nel senso che un interesse fondamentale dell'Unione o degli Stati membri sarebbe messo a repentaglio in caso di divulgazione. Esso non spiega nemmeno in che modo l'accesso ai documenti controversi pregiudicherebbe gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico, le possibilità di pervenire ad un accordo sulla proposta legislativa in questione.

Per quanto concerne, poi, il carattere preliminare delle discussioni, nell'ambito del gruppo di lavoro del Consiglio, relative alla proposta legislativa di cui trattasi, il Tribunale ricorda che esso non consente di giustificare, in quanto tale, l'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale. Infatti, tale eccezione non opera alcuna distinzione a seconda dello stato di avanzamento delle discussioni, ma ricomprende in maniera generale i documenti che riguardano una questione su cui l'istituzione interessata «non abbia ancora adottato una decisione». Poiché una proposta è, per sua natura, fatta per essere discussa, il richiedente l'accesso ai documenti legislativi nell'ambito di una procedura in corso è pienamente consapevole che le informazioni ivi contenute possono essere modificate durante le discussioni nel quadro dei lavori preparatori del gruppo di lavoro fintantoché non si raggiunga un accordo sull'insieme del testo. Questo era l'obiettivo perseguito dalla domanda di accesso del ricorrente, che cercava di conoscere le posizioni espresse dagli Stati membri in seno al Consiglio proprio al fine di avviare un dibattito al riguardo prima che tale istituzione adottasse la propria posizione nell'ambito della procedura legislativa in questione.

Peraltro, il Tribunale rileva che il Consiglio non ha prodotto alcun elemento tangibile idoneo a dimostrare che l'accesso ai documenti controversi avrebbe pregiudicato la leale cooperazione tra gli Stati membri. Esso sottolinea che, allorché, nell'ambito dei gruppi di lavoro del Consiglio, gli Stati membri esprimono le rispettive posizioni su una determinata proposta legislativa e sull'evoluzione che accettano quest'ultima possa avere, il fatto che tali elementi siano, su richiesta, successivamente comunicati non è di per sé idoneo ad ostacolare la leale cooperazione [567]. In un sistema fondato sul principio della legittimità democratica, i colegislatori devono rispondere dei loro atti nei confronti del pubblico e l'esercizio da parte dei cittadini dei loro diritti democratici presuppone la possibilità di seguire in dettaglio il processo decisionale all'interno delle istituzioni che partecipano alle procedure legislative e di avere accesso a tutte le informazioni pertinenti. Orbene, nel caso di specie, nulla suggerisce che il Consiglio potesse ragionevolmente aspettarsi un rischio di pressioni esterne e una reazione eccessiva rispetto a quella che qualsiasi membro di un organo legislativo che presenti un emendamento di un progetto di legge può aspettarsi dal pubblico.

Inoltre, il Tribunale ricorda che solo nel caso in cui l'istituzione interessata ritenga che la divulgazione di un documento pregiudichi concretamente ed effettivamente il processo decisionale in questione, essa è tenuta a verificare se un interesse pubblico prevalente non giustifichi, nonostante tutto, la divulgazione del documento. Del pari, il semplice fatto che sia stato consentito l'accesso a taluni documenti relativi alla stessa procedura legislativa non può giustificare il diniego di accesso ad altri documenti.

Infine, l'accesso ai documenti elaborati dai gruppi di lavoro del Consiglio non può essere limitato a causa del loro presunto carattere «tecnico». Infatti, il carattere «tecnico» o meno di un documento non è un criterio rilevante ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela del processo

567 Articolo 4, paragrafo 3, TUE.

decisionale. I membri dei gruppi di lavoro del Consiglio sono investiti di un mandato dagli Stati membri che rappresentano e, durante le deliberazioni su una determinata proposta legislativa, esprimono la posizione del loro Stato in seno al Consiglio quando quest'ultimo agisce in qualità di colegislatore. Il fatto che i gruppi di lavoro non siano autorizzati ad adottare la posizione definitiva del Consiglio non significa che i loro lavori non rientrino nella normale dinamica dell'iter legislativo né che i documenti redatti siano di ordine «tecnico».

XIII. Funzione pubblica

1. Pensione di orfano

Sentenza del 7 giugno 2023, OP/Parlamento (T-143/22, EU:T:2023:313)

«Funzione pubblica – Funzionari – Pensione di reversibilità – Diniego di concessione – Coniuge superstite – Requisiti di ammissibilità – Durata del matrimonio – Eccezione di illegittimità – Articolo 80, primo comma, dello Statuto – Articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto – Pensione di orfano – Diniego di concessione – Nozione di "figlio a carico" – Errore di diritto»

A, figlio maggiorenne di B, ex funzionario del Parlamento europeo, è colpito da disabilità. In seguito al decesso di B, la ricorrente, madre di A, ha presentato al Parlamento una domanda volta ad ottenere una pensione di orfano per suo figlio.

Tale domanda è stata respinta con decisione del Parlamento (in prosieguo: la «decisione controversa») con la motivazione che, al momento del decesso, B non aveva figli riconosciuti come a suo carico da tale istituzione. Il Parlamento ha fatto riferimento all'articolo 80 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») e ha ritenuto che un figlio non potesse essere riconosciuto come figlio a carico ai sensi dell'articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto, né beneficiare a tale titolo di una pensione di orfano, senza che una domanda a tal fine fosse stata presentata all'amministrazione dal funzionario interessato e senza che quest'ultima avesse verificato il rispetto delle relative condizioni.

Adito dalla ricorrente, il Tribunale annulla la decisione controversa e affronta, per la prima volta globalmente, le condizioni sostanziali e procedurali necessarie al fine di beneficiare di una pensione di orfano in virtù dell'articolo 80 dello Statuto.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale inizia dalla constatazione che le diverse versioni linguistiche dell'articolo 80, primo comma, dello Statuto presentano divergenze. Infatti, mentre alcune di loro, tra cui la versione francese, utilizzano la formulazione «figli riconosciuti a (...) carico», le altre versioni linguistiche non utilizzano il termine «riconosciuti». Pertanto, il Tribunale procede all'interpretazione di tale articolo tenendo conto allo stesso tempo della finalità di tale disposizione e del contesto nel quale essa si inserisce.

Per quanto riguarda la definizione dei beneficiari di una pensione di orfano, vale a dire i figli a carico del funzionario defunto, l'articolo 80, primo comma, dello Statuto rinvia all'articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto nel suo complesso. Il figlio a carico, ai sensi del paragrafo 2, di quest'ultimo articolo, che si tratti del figlio legittimo, naturale o adottivo del funzionario o del coniuge, dà diritto al versamento dell'assegno per figli a carico qualora sia effettivamente mantenuto dal funzionario e soddisfi, in aggiunta, una delle condizioni elencate ai paragrafi 3 e 5 di detto articolo. È quindi necessario che egli abbia un'età inferiore ai 18 anni, o abbia un'età compresa tra i 18 e i 26 anni e riceva una formazione scolastica o professionale, o ancora sia colpito da infermità o da malattia grave che lo renda incapace di provvedere al proprio sostentamento. In ciascuno di questi tre casi, lo Statuto non conferisce all'amministrazione alcun potere discrezionale di concedere o rifiutare di concedere la pensione di orfano in questione, ma le conferisce una competenza vincolata nel senso che essa è tenuta a concedere tale pensione se constata che le condizioni sono soddisfatte e a non concederla in caso contrario.

Così, il diritto ad una pensione di orfano in un caso come quello del figlio della ricorrente è subordinato al soddisfacimento di tre condizioni. Le prime due condizioni sono di ordine materiale,

nel senso che il figlio in questione deve essere colpito da una malattia grave o da un'infermità che gli impedisce di provvedere al proprio sostentamento ed essere stato effettivamente mantenuto dal funzionario defunto. La terza condizione è di ordine temporale, nel senso che detto figlio deve essere stato a carico del funzionario defunto al momento del decesso di quest'ultimo.

È vero che l'assegno per figli a carico è concesso d'ufficio nel caso di un figlio di età inferiore a 18 anni, ma, negli altri casi, esso è concesso su domanda del funzionario interessato. Tuttavia, tale domanda ha l'unica funzione di consentire all'amministrazione di verificare se le condizioni materiali e temporali di cui sopra siano soddisfatte e di concedere, in tal caso, un assegno per figli a carico. Il requisito secondo cui il riconoscimento da parte dell'amministrazione avrebbe dovuto intervenire prima del decesso, che non è imposto dall'articolo 80 dello Statuto, in combinato disposto con l'articolo 2 dell'allegato VII, costituisce una condizione supplementare che non può essere seguita a tal fine.

Solo un'applicazione combinata di tali disposizioni, che tenga conto dell'economia generale della normativa riguardante la pensione di orfano nonché della situazione particolare in cui si trova la persona interessata, vale a dire il figlio colpito da una malattia grave o da un'infermità, è conforme all'obiettivo sociale perseguito dal versamento di una pensione di orfano a favore di tale figlio, che è impossibilitato a provvedere al proprio sostentamento.

Pertanto, l'espressione «al momento del decesso» utilizzata all'articolo 80, primo comma, dello Statuto deve essere intesa nel senso che si riferisce alla data in cui occorre collocarsi per valutare se il figlio del funzionario defunto soddisfi le condizioni di cui all'articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto, e non alla data in cui una decisione al riguardo deve essere stata adottata dall'amministrazione. Ciò significa che, nella misura in cui le condizioni materiali di figlio a carico erano soddisfatte prima del decesso del funzionario, non è necessario che le formalità amministrative per beneficiare di un assegno per figli a carico fossero espletate prima del decesso.

2. Termine di prescrizione per il recupero di indennità indebitamente versate

Sentenza dell'11 ottobre 2023, QT/BEI (T-529/22, EU:T:2023:618)

«Funzione pubblica – Personale della BEI – Retribuzione – Assegno per figli a carico – Indennità scolastiche – Ripetizione dell'indebito – Incompetenza dell'autore dell'atto – Violazione del termine di prescrizione»

La ricorrente, QT, agente della Banca europea per gli investimenti (BEI), ha percepito assegni per figlio a carico e indennità scolastiche da luglio 2014 a giugno 2017.

A seguito di un'informazione ricevuta, riguardante potenziali irregolarità nella concessione di indennità scolastiche e di diritti derivati in seno alla BEI, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha avviato un'indagine concernente in particolare la ricorrente. All'esito di tale indagine, la BEI ha adottato la decisione del 28 settembre 2021, riguardante il recupero di un importo pari a EUR 61 186,61 indebitamente versato alla ricorrente a titolo di indennità scolastiche, assegni per figlio a carico e benefici connessi durante il periodo da luglio 2014 a giugno 2017 (in prosieguo: la «decisione di recupero»).

Adito dalla ricorrente, il Tribunale, statuendo in Sezione ampliata, annulla tale decisione e, contestualmente, si pronuncia, in particolare, sulla questione se l'avvio di un'indagine da parte dell'OLAF possa interrompere o sospendere il termine di prescrizione previsto per il recupero di indennità indebitamente versate.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del suo ricorso di annullamento, la ricorrente contestava in particolare la competenza dell'autrice della decisione di recupero, sostenendo l'assenza di regolare subdelega di poteri conferita alla capo dell'unità «Diritti individuali e pagamenti» dall'autorità competente in seno alla BEI per adottare decisioni di recupero di somme indebite, ossia la direttrice generale del personale.

Al riguardo, il Tribunale rammenta che una delega di poteri non si presume e che l'autorità delegante, anche se autorizzata a delegare i suoi poteri, deve adottare una decisione esplicita con la quale li trasferisce; la delega può avere ad oggetto soltanto poteri di esecuzione, esattamente definiti. Orbene, gli elementi del fascicolo non consentono di suffragare l'esistenza di una siffatta subdelega. Non si può nemmeno ritenere che la menzione, nella decisione di recupero, di un accordo della direttrice generale del personale in relazione a tale decisione equivalga a una decisione esplicita di trasferire alla capo unità il potere di eseguire il procedimento di recupero. Ne consegue che la decisione di recupero è stata adottata da un'autorità incompetente.

Nell'ambito del suo ricorso di annullamento, la ricorrente deduceva altresì la violazione del termine di prescrizione previsto dall'articolo 16.3 delle disposizioni amministrative applicabili al personale della BEI.

Secondo il Tribunale, dalla chiara formulazione di tale disposizione emerge che la BEI deve procedere al recupero di somme indebitamente versate a uno dei suoi agenti entro un termine di cinque anni a decorrere dal loro versamento, salvo dimostrare l'intenzione dell'agente in questione di indurla in errore per ottenere tale versamento. La fissazione di un siffatto termine di prescrizione, impedendo che siano rimesse in discussione all'infinito situazioni consolidate dal decorso del tempo tende a rafforzare la certezza del diritto, ma può anche permettere che si consolidino situazioni che erano, perlomeno in origine, contrarie alla legge. Vi si fa pertanto ricorso nella misura risultante da un contemperamento tra l'esigenza di certezza del diritto e l'esigenza di legalità in funzione delle circostanze storiche e sociali che prevalgono nella società in una determinata epoca. Essa rientra per tale motivo nella scelta del solo legislatore e, una volta che quest'ultimo ha fissato un termine di prescrizione, il giudice non può sostituire ad esso un altro termine in una determinata causa.

Per quanto riguarda l'argomento della BEI secondo cui il termine di prescrizione sarebbe stato interrotto durante il periodo dell'indagine dell'OLAF, il Tribunale rileva che l'articolo 16.3 delle disposizioni amministrative summenzionate non contiene alcun riferimento relativo all'interruzione o alla sospensione di detto termine in caso di avvio di un'indagine dell'OLAF. Inoltre, se è vero che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione devono astenersi dall'avviare un'indagine parallela finché l'OLAF conduce un'indagine interna sugli stessi fatti [568], l'adozione di una decisione di recupero di somme indebitamente versate non può essere equiparata a un'indagine.

In tali circostanze, nulla impediva alla BEI di procedere al recupero delle somme che essa riteneva avere indebitamente versato alla ricorrente prima della fine dell'indagine dell'OLAF che la riguardava. I principi di leale cooperazione e di buona amministrazione che essa adduce non potevano giustificare il recupero delle indennità controverse oltre il termine quinquennale di prescrizione, salvo violare il principio della certezza del diritto.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale annulla la decisione di recupero.

---

568 In forza dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'OLAF e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1).

3. Composizione di una commissione giudicatrice di concorso interno

Sentenza del 18 ottobre 2023, NZ/Commissione (T-535/22, EU:T:2023:653)

«Funzione pubblica – Funzionari – Assunzione – Concorso interno COM/1/AD 10/18 – Decisione di non iscrivere il nome del ricorrente nell'elenco di riserva – Parità di trattamento – Stabilità della composizione della commissione giudicatrice – Competenza estesa al merito – Danno morale»

Nel novembre 2018 la ricorrente, NZ, ha presentato la propria candidatura al concorso interno COM/1/AD 10/18 volto alla costituzione di un elenco di riserva per l'assunzione di amministratori nel grado AD 10 da parte della Commissione europea.

Nel febbraio 2020, la commissione giudicatrice ha deciso di non iscrivere il nome della ricorrente nell'elenco di riserva in quanto nella prova orale ella aveva ottenuto un punteggio complessivo inferiore alla soglia da raggiungere per figurare tra i migliori candidati. A seguito del rigetto, da parte della commissione giudicatrice, della domanda di riesame di tale decisione (in prosieguo: la «domanda di riesame»), la ricorrente ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento.

Con sentenza del 6 ottobre 2021, NZ/Commissione [569], il Tribunale ha accolto il ricorso e ha annullato la decisione di rigetto della domanda di riesame in quanto viziata da una motivazione insufficiente.

Nel febbraio 2022, in esecuzione di detta sentenza, la commissione giudicatrice ha deciso di respingere la domanda di riesame in quanto il punteggio ottenuto dalla ricorrente nella prova orale era inferiore al punteggio minimo richiesto per figurare nell'elenco di riserva (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

La ricorrente ha quindi nuovamente adito il Tribunale con un ricorso di annullamento.

Il Tribunale ha accolto tale ricorso e ha fatto uso della sua competenza estesa al merito al fine di condannare la Commissione al pagamento di un risarcimento. In tale occasione, pronunciandosi sulla stabilità della composizione di una commissione giudicatrice di concorso interno, il Tribunale ha completato la giurisprudenza relativa alle modalità di organizzazione dei concorsi.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ha anzitutto constatato che la commissione giudicatrice non ha funzionato in modo sufficientemente stabile durante le prove orali. Tuttavia, tale circostanza non può, di per sé, comportare l'annullamento della decisione impugnata.

Infatti, il mantenimento della stabilità della composizione della commissione giudicatrice durante le prove non è di per sé un imperativo, bensì un mezzo per garantire il rispetto del principio di parità di trattamento, la coerenza del punteggio e l'obiettività della valutazione. Pertanto, la commissione giudicatrice può validamente garantire la coerenza del punteggio e l'obiettività della valutazione con altri mezzi. In particolare, alla luce dell'organizzazione delle prove di un concorso e dei lavori della commissione giudicatrice, può essere sufficiente che la stabilità della composizione della commissione giudicatrice sia mantenuta soltanto in alcune fasi chiave del concorso. Pertanto, anche

---

569 Sentenza del 6 ottobre 2021, ***NZ/Commissione*** (T-668/20, EU:T:2021:667).

se la composizione della commissione giudicatrice non rimane stabile durante le prove, la parità di trattamento dei candidati può essere garantita se la commissione giudicatrice attua il coordinamento necessario per garantire l'applicazione coerente dei criteri di valutazione.

A tal riguardo, l'istituzione interessata deve dimostrare che le riunioni di coordinamento previste si sono svolte e che tutti i membri della commissione giudicatrice, vale a dire il presidente, i presidenti supplenti e i valutatori, hanno effettivamente assistito a tali riunioni.

Dai documenti prodotti dalla Commissione e dagli elenchi di presenze a tali riunioni risulta che ciò non si è verificato nel caso di specie. La commissione giudicatrice non si è riunita con la partecipazione di tutti i suoi membri, nella sua composizione completa, per discutere delle valutazioni comparative dei candidati e confermare i loro punteggi finali sulla base dei risultati delle prove.

Successivamente, il Tribunale ha esercitato la propria competenza estesa al merito. Esso ha dichiarato, al riguardo, che tale competenza, conferita al giudice dell'Unione europea dall'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, affida a quest'ultimo il compito di risolvere esaustivamente le controversie di carattere pecuniario ad esso sottoposte. Tale competenza mira in particolare a consentire ai giudici dell'Unione di assicurare l'effetto utile delle sentenze di annullamento da essi pronunciate nelle cause di funzione pubblica, di modo che, laddove l'annullamento di una decisione errata in diritto adottata dall'amministrazione non sia sufficiente per attuare i diritti del funzionario interessato o per tutelarne efficacemente gli interessi, il giudice dell'Unione può, d'ufficio, accordare a questi un indennizzo. Pertanto, anche in mancanza di formali conclusioni a questo fine, nessuna irricevibilità per tardività può essere eccepita su una questione che il Tribunale è indotto a rilevare, se del caso, d'ufficio.

Nel caso di specie, ove un candidato contesta il rigetto della sua candidatura ad una procedura di selezione avente ad oggetto la costituzione di un elenco di vincitori, rigetto che gli impedisce di occupare successivamente un posto da coprire in seno all'istituzione interessata e di beneficiare dei relativi vantaggi pecuniari, la controversia ha carattere pecuniario.

Nella fattispecie, la commissione giudicatrice non è stata in grado di garantire la parità di trattamento dei candidati interrogati durante le prove orali, a causa dell'instabilità della sua composizione. Pertanto, la valutazione comparativa dei meriti di tutti i candidati è stata viziata dalla fluttuazione della composizione della commissione giudicatrice. Tale illegittimità inficia, di conseguenza, non solo il punteggio della ricorrente, ma anche la soglia dei punti che condiziona l'iscrizione del nome di un candidato nell'elenco di riserva.

In primo luogo, per quanto riguarda l'asserito danno materiale, il Tribunale ha ritenuto che la prova dell'esistenza di un danno reale e certo non sia soddisfatta.

La ricorrente non può infatti rivendicare un danno materiale derivante dal fatto che il suo nome, in esecuzione della sentenza di annullamento, dovrebbe essere iscritto direttamente nell'elenco di riserva. Una siffatta iscrizione equivarrebbe di fatto a dispensarla dalla prova orale prevista nel bando di concorso, che subordina l'iscrizione di un candidato nell'elenco di riserva all'ottenimento di uno dei migliori punteggi in tale prova orale nonché del minimo richiesto per detta prova. In ogni caso, l'iscrizione del nome di un candidato nell'elenco di riserva non conferisce a quest'ultimo un diritto alla nomina, ma sancisce solo la sua idoneità ad essere nominato.

Inoltre, la ricorrente non ha neppure definitivamente perso l'opportunità reale di essere vincitrice del concorso interno in questione e, di conseguenza, di essere nominata funzionario dell'Unione al grado AD 10, dato che l'organizzazione di una nuova prova orale, attuata indipendentemente dai risultati della prova orale iniziale, sarebbe proprio intesa a restituirle tale opportunità.

In secondo luogo, per quanto riguarda il danno morale, il Tribunale ha constatato che, anche se la riapertura del concorso nei confronti della ricorrente e l'organizzazione di una prova orale attuata in

modo autonomo rispetto alla prova orale viziata da illegittimità integrerebbero una misura di esecuzione adeguata della presente sentenza di annullamento, la Commissione, in mancanza di annullamento di tutti i risultati del concorso, si trova nell'impossibilità di ricreare le condizioni in cui tale concorso avrebbe dovuto essere organizzato per garantire la parità di trattamento di tutti i candidati e l'obiettività del punteggio.

Pertanto, l'annullamento della decisione impugnata non è sufficiente a tutelare efficacemente gli interessi della ricorrente. Infatti, tale annullamento non può, di per sé, risarcire il danno morale certo subito dalla ricorrente per non aver avuto la possibilità di sostenere la prova orale iniziale in condizioni regolari. In tali circostanze, il Tribunale ha condannato la Commissione a versare alla ricorrente, a titolo del danno morale causato dalla decisione impugnata, la somma di EUR 4 000.

XIV. Domande di provvedimenti provvisori

Ordinanza del 2 febbraio 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22 R, EU:T:2023:39)

«Procedimento sommario – Sanità – Revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato – Domanda di provvedimenti provvisori – Insussistenza dell'urgenza»

Il gruppo British American Tobacco, al quale appartengono le società ricorrenti, fabbrica a livello mondiale, in particolare, prodotti del tabacco riscaldato. La direttiva 2014/40 [570] disciplina, tra l'altro, l'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco. Essa prevedeva, per i prodotti del tabacco diversi dalle sigarette e dal tabacco da arrotolare, l'esenzione [571] dai divieti di immissione sul mercato di prodotti del tabacco con un aroma caratterizzante o aromi in qualsiasi dei loro elementi [572].

Tuttavia, con la direttiva delegata 2022/2100 [573] la Commissione europea ha modificato la direttiva 2014/40, cosicché ora i prodotti del tabacco riscaldati non sono più esonerati dai divieti relativi agli aromi.

Contemporaneamente alla presentazione di un ricorso dinanzi al Tribunale diretto all'annullamento della direttiva delegata 2022/2100, le ricorrenti hanno presentato una domanda di provvedimenti provvisori chiedendo, da un lato, in sostanza, la sospensione dell'esecuzione di detta direttiva e, dall'altro, la concessione di tutti i provvedimenti provvisori appropriati. Dopo aver constatato il mancato soddisfacimento del requisito dell'urgenza, il vicepresidente del Tribunale respinge detta domanda.

Giudizio del vicepresidente del Tribunale

In via preliminare, il vicepresidente del Tribunale ricorda che l'urgenza deve essere valutata, in generale, in relazione alla necessità di statuire in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia cagionato alla parte richiedente la tutela provvisoria. Spetta a tale parte fornire la prova che essa non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

In via principale, in risposta all'argomento secondo cui la direttiva 2022/2100 priverebbe le ricorrenti della posizione sul mercato e della clientela di cui esse attualmente godono, il vicepresidente del Tribunale sottolinea che, in presenza di un danno di carattere finanziario, il provvedimento provvisorio richiesto è giustificato unicamente se risulta che, in mancanza di tale provvedimento, la parte richiedente si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua stessa esistenza

---

570 Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU 2014, L 127, pag. 1).

571 In forza dell'articolo 7, paragrafo 12, della direttiva 2014/40.

572 In forza dell'articolo 7, paragrafi 1 e 7, della direttiva 2014/40.

573 Direttiva delegata (UE) 2022/2100 della Commissione del 29 giugno 2022 che modifica la direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato (GU 2022, L 283, pag. 4).

prima della pronuncia della decisione che conclude il procedimento principale. A tale titolo, spetta alla parte che chiede i provvedimenti provvisori, segnatamente qualora invochi il verificarsi di un danno di natura finanziaria, fornire, sulla base di documentazione, una rappresentazione fedele e globale della sua situazione economica. Inoltre, gli elementi essenziali di fatto e di diritto che consentono al giudice del procedimento sommario di delineare una siffatta rappresentazione devono emergere dal testo stesso della domanda di provvedimenti provvisori, poiché detto testo deve, da solo, permettere alla parte convenuta di preparare le proprie osservazioni e al suddetto giudice di pronunciarsi su tale domanda, se del caso, senza altre informazioni a sostegno.

Nel caso di specie, il vicepresidente del Tribunale constata che le ricorrenti non affermano che, in mancanza dei provvedimenti provvisori richiesti, esse si troverebbero in una situazione tale da porre in pericolo la loro stessa sostenibilità finanziaria prima della pronuncia della decisione che conclude il procedimento di merito. Tutt'al più, esse sostengono che la direttiva delegata 2022/2100 comporterebbe un lucro cessante significativo. Inoltre, esse non dimostrano che, tenuto conto segnatamente delle caratteristiche del gruppo cui appartengono, le loro quote di mercato subirebbero modifiche importanti, tanto più che, conformemente a detta direttiva, esse beneficiano di un lasso di tempo considerevole che consente loro di adattare la loro offerta commerciale alla nuova normativa.

Ad abundantiam, il vicepresidente del Tribunale ricorda che, per quanto concerne il mercato dei medicinali per uso umano, nell'ambito di un mercato altamente regolamentato che può essere oggetto di un intervento rapido delle autorità competenti quando insorgono rischi per la sanità pubblica, per ragioni che non sempre sono prevedibili, spetta alle imprese interessate, per non dover sopportare esse stesse il danno derivante da un simile intervento, premunirsi contro le conseguenze di quest'ultimo mediante una politica idonea.

Orbene, prima della sua modifica mediante la direttiva delegata 2022/2100, la direttiva 2014/40 autorizzava la Commissione ad adottare atti delegati per revocare l'esenzione dai divieti di cui trattasi a una particolare categoria di prodotti, qualora fosse intervenuto un mutamento sostanziale della situazione, attestato da una relazione elaborata a sua cura. La direttiva 2014/40 prevedeva, quindi, il caso in cui detta esenzione poteva essere revocata per altri prodotti contenenti aromi. In ogni caso, la Commissione ha pubblicato una relazione che attestava, conformemente alla direttiva 2014/40, un mutamento sostanziale della situazione per i prodotti del tabacco riscaldato. Pertanto, la possibilità di revocare l'esenzione ai prodotti del tabacco riscaldato esisteva a partire dalla direttiva 2014/40 e, in ogni caso, dalla pubblicazione di detta relazione.

Il vicepresidente del Tribunale ricorda inoltre che, in caso di domanda di sospensione dell'esecuzione di un atto dell'Unione, da un lato, la concessione del provvedimento provvisorio richiesto si giustifica soltanto se l'atto in questione costituisce la causa determinante del danno grave e irreparabile dedotto e, dall'altro, detto danno deve risultare dagli effetti prodotti dal solo atto controverso e non da una mancanza di diligenza della parte che chiede la misura provvisoria. Detta parte, se omette di dar prova di tutta la diligenza che dovrebbe dimostrare un'impresa prudente e avveduta, deve anche subire i danni di cui sostiene che potrebbero mettere a rischio la sua esistenza o modificare in modo irrimediabile la sua posizione sul mercato.

Orbene, nel caso di specie, le ricorrenti non riferiscono di alcuna iniziativa da loro adottata per premunirsi contro i rischi legati a un'eventuale revoca dell'esenzione di cui beneficiavano i prodotti del tabacco riscaldato sino all'adozione della direttiva delegata 2022/2100.

Ordinanza del 1º marzo 2023, Mazepin/Consiglio (T-743/22 R, EU:T:2023:102) [574]

«Procedimento sommario – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate relative ad azioni della Russia che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Blocco dei capitali – Domanda di provvedimenti provvisori – Fumus boni iuris – Urgenza – Ponderazione degli interessi»

Ordinanza del 19 luglio 2023, Mazepin/Consiglio (T-743/22 R II, EU:T:2023:406)

«Procedimento sommario – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive relative ad azioni della Russia che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei capitali – Domanda di provvedimenti provvisori – Fumus boni iuris – Urgenza – Bilanciamento degli interessi»

A seguito dell'aggressione militare perpetrata, il 24 febbraio 2022, dalla Federazione russa contro l'Ucraina, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 9 marzo 2022, la decisione (PESC) 2022/397 [575] e il regolamento 2022/330 [576] con cui Nikita Mazepin, all'epoca pilota automobilistico della scuderia di Formula 1 Haas sponsorizzata dalla società JSC UCC Uralchem, è stato inserito negli elenchi delle persone, entità e organismi soggetti a misure restrittive adottate a partire dal 2014 dal Consiglio relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Essendo figlio di Dmitry Arkadievich Mazepin, ex direttore generale della Uralchem, Nikita Mazepin è stato inserito negli elenchi controversi in ragione del suo status di persona fisica associata a un imprenditore di spicco operante in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo russo [577]. Con la decisione (PESC) 2022/1530 [578] e il regolamento di esecuzione 2022/1529 [579] e, successivamente, con la decisione (PESC) 2023/572 [580] e il regolamento di esecuzione 2023/571 [581], il Consiglio ha mantenuto il suo inserimento in tali elenchi.

---

574 Sintesi comune per le cause Mazepin/Consiglio (T-743/22 R e T-743/22 R II).

575 Decisione (PESC) 2022/397 del Consiglio, del 9 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 80, pag. 31).

576 Regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio, del 25 febbraio 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 51, pag. 1).

577 V. articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e articolo 2, paragrafo 1, lettera g), della decisione 2014/145/PESC del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 78, pag. 16), come modificata dalla decisione (PESC) 2022/329, del 25 febbraio 2022, [che modifica la decisione 2014/145/PESC] concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 50, pag. 1).

578 Decisione (PESC) 2022/1530 del Consiglio, del 14 settembre 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC (GU 2022, L 239, pag. 149).

579 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1529 del Consiglio, del 14 settembre 2022, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 239, pag. 1).

580 Decisione (PESC) 2023/572 del Consiglio, del 13 marzo 2023, che modifica la decisione 2014/145/PESC (GU 2023, L 75I, pag. 134).

581 Regolamento di esecuzione (UE) 2023/571 del Consiglio, del 13 marzo 2023, che attua il regolamento (UE) n. 269/2014 (GU 2023, L 75I, pag. 1).

Le misure restrittive adottate hanno comportato il congelamento dei fondi di Nikita Mazepin e il divieto per quest'ultimo di entrare nel territorio dell'Unione europea.

Nikita Mazepin ha presentato dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso di annullamento degli atti del Consiglio che dispongono il mantenimento del suo nome negli elenchi di cui trattasi. Egli ha altresì depositato domande di provvedimenti provvisori per ottenere la sospensione dell'esecuzione di questi ultimi e la concessione di provvedimenti provvisori al fine di consentirgli, in particolare, di entrare nel territorio dell'Unione europea per poter negoziare e concludere accordi con scuderie e sponsor, partecipare a gare e aprire un conto bancario.

Con ordinanze del 1º marzo e del 19 luglio 2023, il presidente del Tribunale accoglie le domande di provvedimenti provvisori di Nikita Mazepin e ordina al Consiglio di sospendere, a determinate condizioni, l'esecuzione di tali atti.

Giudizio del presidente del Tribunale

Il presidente del Tribunale esamina, anzitutto, la condizione relativa al *fumus boni iuris*. A tale titolo, egli ritiene che occorra esaminare se il Consiglio abbia, *prima facie*, commesso un errore di valutazione nel considerare che esisteva, nel caso di specie, una base di fatto sufficientemente solida idonea a giustificare il mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi di cui trattasi.

Per quanto attiene all'argomento del ricorrente secondo cui il Consiglio non dimostra che egli ha tratto indebitamente vantaggio da suo padre, il presidente del Tribunale osserva, in primo luogo, che il Consiglio dimostra che la società Uralkali, detenuta all'80% dalla Uralchem, ha concluso un contratto di sponsorizzazione con la scuderia di formula 1 Haas, ma non il fatto che il ricorrente non avrebbe potuto ottenere tale posto di pilota all'interno della scuderia in mancanza di detta sponsorizzazione e che la conclusione di tale contratto sarebbe stata contraria agli interessi economici della Uralkali. Nell'ordinanza del 19 luglio 2023, Mazepin/Consiglio (T-743/22 R II), il presidente del Tribunale aggiunge che sussistono anche ragioni per dubitare che «We Compete As One», la fondazione del ricorrente, sia stata effettivamente finanziata dalla Uralkali o mediante fondi di quest'ultima e che il ricorrente continui, alla luce di questi asseriti nuovi legami finanziari con suo padre, a trarre indebitamente vantaggi da quest'ultimo.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale ritiene, *prima facie*, che il Consiglio non abbia fornito elementi di prova fondati sul comportamento del ricorrente idonei a spiegare le ragioni per cui, al di là del vincolo familiare, quest'ultimo dovesse continuare ad essere considerato legato a suo padre, imprenditore di spicco della Federazione russa, dopo la risoluzione del suo contratto di pilota di Formula 1 e del contratto di sponsorizzazione concluso tra la Uralkali e la scuderia di Formula 1 Haas.

Pertanto, fatta salva la decisione del Tribunale sul ricorso nel procedimento principale, il presidente del Tribunale ritiene che gli argomenti del ricorrente appaiano, *prima facie*, non privi di serio fondamento e meritino quindi un esame approfondito che non può essere effettuato dal giudice del procedimento sommario, ma deve costituire oggetto del procedimento di merito. Egli riconosce pertanto l'esistenza del *fumus boni iuris*.

Il presidente del Tribunale esamina poi la condizione relativa all'urgenza e ritiene che essa sia, nel caso di specie, soddisfatta, essendo stato sufficientemente dimostrato il rischio che si verifichi un danno grave e irreparabile.

A tal proposito, egli osserva, in primo luogo, che, in mancanza della sospensione richiesta e alla luce della potenziale durata del procedimento principale, la possibilità per il ricorrente di riprendere, al termine del procedimento di merito, la sua carriera di pilota di Formula 1, che impone la sua regolare presenza sul territorio dell'Unione, in particolare, per partecipare ai Gran Premi, sembra ipotetica o quantomeno fortemente limitata.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale constata che, in mancanza di detta sospensione, il danno consistente nella privazione della possibilità di negoziare la sua assunzione come pilota professionista di Formula 1 o come pilota di altri campionati di automobilismo sarebbe irreparabile. Qualora il Tribunale annullasse gli atti impugnati al termine del procedimento principale, detto danno non pecuniario si sarebbe, infatti, realizzato in maniera definitiva per il periodo di potenziale attività del ricorrente sino alla data della decisione di merito.

Infine, il presidente del Tribunale ritiene che la ponderazione degli interessi penda a favore del ricorrente. A tal proposito, osserva, anzitutto, che il danno che il ricorrente avrà eventualmente subito in ragione della lesione dei suoi interessi non potrà essere oggetto di una successiva valutazione o risarcimento. Egli osserva poi che il ricorrente è un giovane sportivo che non è in alcun modo coinvolto nell'aggressione subita dall'Ucraina e che non opera in settori economici che costituiscono una notevole fonte di reddito per il governo della Federazione russa. Infine, il presidente del Tribunale constata che il ricorrente chiede la sospensione dell'applicazione degli atti impugnati, nella parte in cui lo riguardano, unicamente nella misura in cui ciò è necessario per consentirgli di negoziare la sua assunzione, partecipare ai prossimi campionati automobilistici e portare avanti la sua carriera professionale. In tali circostanze, la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati non pregiudicherà la futura decisione nel procedimento principale, né comprometterà la finalità stessa del procedimento sommario che è quella di garantire la piena efficacia della futura decisione nel procedimento principale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il presidente del Tribunale accoglie la domanda di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati. Tuttavia, egli ritiene che la sospensione dell'applicazione degli atti impugnati, nella parte in cui riguardano il ricorrente, debba essere limitata allo stretto necessario per permettergli di negoziare la sua assunzione come pilota professionista di Formula 1 o come pilota di altri campionati di sport motoristici che si svolgono anche o unicamente sul territorio dell'Unione, nonché di partecipare ai Gran Premi, prove, allenamenti e sessioni di prove libere di Formula 1 e agli altri campionati, gare, prove, allenamenti e sessioni di prove libere di sport automobilistico che si svolgono sul territorio dell'Unione.

Ordinanza del 19 aprile 2023, UC/Consiglio (T-6/23 R, EU:T:2023:206)

«Procedimento sommario – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione nella Repubblica democratica del Congo – Congelamento dei capitali – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza»

Nel contesto dell'aggravarsi della situazione politica nella Repubblica democratica del Congo, verificatasi nel 2016 in ragione della mancata indizione delle elezioni presidenziali e del deterioramento del livello di sicurezza che ne è seguito, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato misure restrittive di congelamento dei fondi e di divieto di ingresso nel territorio degli Stati membri nei confronti delle persone che hanno, in particolare, sfruttato il conflitto armato, l'instabilità o l'insicurezza nel paese, anche dedicandosi allo sfruttamento o al commercio illecito di risorse naturali [582]. L'8 dicembre 2022, con la decisione 2022/2398 [583] e il regolamento 2022/2397 [584], il

582 Conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, lettera f), della decisione 2010/788/PESC del Consiglio, del 20 dicembre 2010, concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica democratica del Congo e che abroga la posizione comune 2008/369/PESC (GU 2010, L 336, pag. 30), come modificata dalla decisione (PESC) 2022/2377 del Consiglio, del 5 dicembre 2022 (GU 2022, L 314, pag. 97).

Consiglio ha inserito UC, un imprenditore, ex direttore e beneficiario effettivo della società African Gold Refinery Ltd., negli elenchi controversi in ragione del fatto che quest'ultimo aveva, in particolare, a partire dal 2016, ricevuto e commercializzato oro illecito proveniente dalle miniere del Congo controllate da gruppi armati non governativi implicati in attività di destabilizzazione.

UC ha proposto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso di annullamento degli atti del Consiglio. Egli ha altresì depositato una domanda di provvedimenti provvisori per ottenere la sospensione dell'esecuzione di detti atti.

Con ordinanza, il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori di UC in ragione del mancato soddisfacimento della condizione relativa all'urgenza.

Giudizio del presidente del Tribunale

Posto che le condizioni per la sospensione dell'esecuzione (*fumus boni iuris* e urgenza) sono cumulative, il presidente del Tribunale esamina anzitutto se sia soddisfatta la condizione relativa all'urgenza, procedendo all'esame degli argomenti e delle prove presentate dal ricorrente per dimostrare il rischio che, in caso di mancata protezione provvisoria, si verifichi un danno grave e irreparabile.

Nell'esaminare, in primo luogo, l'argomento del ricorrente relativo all'insorgenza di un danno derivante dalle restrizioni al godimento dei suoi fondi e dalle limitazioni nell'esercizio dell'attività di direttore e di amministratore in tre società in Belgio, il presidente del Tribunale ricorda che, in caso di danno di carattere pecuniario, il provvedimento provvisorio è giustificato, anzitutto, se risulta che, in mancanza di tale provvedimento, la parte che lo richiede si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua sostenibilità finanziaria. Inoltre, un danno di carattere pecuniario è considerato come irreparabile se non può essere quantificato e se, in pratica, un'azione risarcitoria ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE non consentirebbe di porvi rimedio. Posto che il giudice del procedimento sommario deve disporre di indicazioni concrete e precise, suffragate da prove documentali dettagliate e certificate, la parte che chiede i provvedimenti provvisori deve, in linea di principio, quando allega l'insorgenza di un danno di carattere finanziario, produrre, con documenti giustificativi, un'immagine fedele e complessiva della propria situazione finanziaria.

Nel caso di specie, il presidente del Tribunale deduce che, in mancanza di qualsiasi indicazione che consenta di valutare la portata del danno, la sua natura e la probabilità che esso si verifichi, UC non ha saputo dimostrare il rischio di insorgenza di un danno finanziario grave e irreparabile in ragione del congelamento dei suoi fondi.

Il presidente del Tribunale osserva poi che l'argomento dedotto da UC mira a far valutare, nell'ambito della condizione relativa all'urgenza, elementi che rientrano in realtà nel *fumus boni iuris*. A tal proposito, egli osserva che si tratta tuttavia di due condizioni distinte che presiedono all'ottenimento della sospensione dell'esecuzione [585]. Pertanto, la sola dimostrazione dell'esistenza di un *fumus boni*

---

583 Decisione di esecuzione (PESC) 2022/2398 del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, che attua la decisione 2010/788/PESC concernente misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica democratica del Congo (GU 2022, L 316I, pag. 7).

584 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2397 del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, che attua il regolamento (CE) n. 1183/2005 concernente misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica democratica del Congo (GU 2022, L 316I, pag. 1).

585 V. articolo 156, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale.

iuris, anche se particolarmente serio, non può supplire alla totale assenza di dimostrazione dell'urgenza, salvo circostanze del tutto particolari. Posto che, nel caso di specie, il ricorrente si limita a descrivere gli effetti giuridici risultati dalle misure restrittive previste dal regolamento n. 1183/2005 e dalla decisione 2010/788, come modificati, senza specificare in alcun modo le modalità e l'entità della violazione dei diritti e delle libertà fondamentali da lui dedotta, il presidente del Tribunale constata di non essere nella condizione di valutare il carattere grave o difficilmente riparabile, se non addirittura irreparabile, del danno fatto valere.

Egli ricorda, infine, che i diritti fondamentali dedotti dal ricorrente non godono di una protezione assoluta, dal momento che possono essere previste restrizioni al diritto di esercitare liberamente un'attività economica, così come al ricorso al diritto di proprietà, a condizione che tali restrizioni rispondano ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa di tali diritti. Pertanto, benché misure restrittive possano comportare, per definizione, effetti lesivi dei suddetti diritti fondamentali, alla luce dell'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati con riferimento alla situazione in Congo, dal punto di vista della sicurezza e politico, i quali si inseriscono nel più ampio obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale [586], il presidente del Tribunale ritiene, *prima facie*, che il perseguimento di tali obiettivi possa giustificare conseguenze negative, quand'anche considerevoli, per talune parti che non sono in alcun modo responsabili della situazione sfociata nell'adozione delle sanzioni.

Per quanto attiene, in secondo luogo, all'argomento del ricorrente secondo cui il divieto di ingresso e di transito nel territorio dell'Unione, ivi compreso il territorio dello Stato membro di cui ha la cittadinanza, giustificherebbe, per definizione, l'urgenza, il presidente del Tribunale osserva che gli atti impugnati non impongono al Regno del Belgio, Stato membro di cui il ricorrente ha la cittadinanza, di vietare a quest'ultimo l'ingresso o il transito nel suo territorio [587].

Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'argomento del ricorrente secondo cui il Consiglio non avrebbe sufficientemente motivato l'inserimento del suo nome negli elenchi di cui trattasi, non gli avrebbe fornito le informazioni sulla cui base è stato deciso tale inserimento e l'avrebbe privato delle necessarie garanzie procurali, il presidente del Tribunale constata che il ricorrente deduce l'urgenza dalla sola asserita irregolarità degli atti impugnati, il che corrisponde a confondere il *fumus boni iuris* e il rischio di un danno grave e irreparabile.

Il presidente del Tribunale respinge, pertanto, la domanda di provvedimenti provvisori dal momento che il ricorrente non ha dimostrato l'urgenza del provvedimento di protezione richiesto, senza che sia peraltro necessario pronunciarsi sulla condizione relativa all'esistenza di un *fumus boni iuris* o procedere alla ponderazione degli interessi.

Ordinanza del 21 luglio 2023, Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417)

«Procedimento sommario – Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi alla procedura di rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva – Documenti provenienti da un terzo –

586 Conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21 TUE.

587 V. articolo 4, paragrafo 2, della decisione 2010/788.

Decisione di concedere a un terzo l'accesso ai documenti – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Nozione di "informazioni attinenti a emissioni nell'ambiente" – Regolamento (CE) n. 1367/2006 – Fumus boni iuris – Urgenza – Bilanciamento degli interessi»

La ricorrente, Arysta Lifescience, è una società che commercializza prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva Captan, in particolare il Captan 80 WG. Nel settembre 2022, un terzo ha presentato all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) una domanda di accesso ai documenti riguardante, in particolare, l'elenco di coformulanti presenti nella formulazione per impieghi rappresentativi del Captan 80 WG trasmessa nell'ambito del rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva Captan. Malgrado l'opposizione della ricorrente, il 17 febbraio 2023 l'EFSA ha adottato una decisione di divulgazione completa di detto elenco (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori proposta a seguito di un ricorso diretto all'annullamento di quest'ultima decisione, il presidente del Tribunale conclude che le condizioni del *fumus boni iuris* e dell'urgenza sono soddisfatte e, previa ponderazione degli interessi in gioco, decide di accogliere la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare, il presidente del Tribunale ricorda che la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che essi siano emanati e producano i loro effetti prima della decisione nella causa principale. Questi presupposti sono cumulativi, di modo che le domande di provvedimenti provvisori devono essere respinte una volta che uno di essi non sussiste. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco.

In primo luogo, per quanto riguarda la condizione relativa al *fumus boni iuris*, egli ricorda che tale condizione è soddisfatta quando almeno uno dei motivi invocati appaia, *prima facie*, non privo di serio fondamento. Ciò vale quando uno di detti motivi rivela l'esistenza di questioni giuridiche o di fatto importanti la cui soluzione non è evidente e necessita dunque di un esame approfondito nell'ambito del procedimento di merito.

Al fine di dimostrare che la decisione impugnata è, *prima facie*, viziata da illegittimità, la ricorrente invocava la violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 [588] e dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 [589]. In particolare, essa contestava all'EFSA di aver ritenuto che l'elenco dei coformulanti contenesse informazioni attinenti a emissioni nell'ambiente ai sensi di quest'ultimo articolo.

A tale titolo, il presidente del Tribunale osserva che la delimitazione del perimetro della nozione di «informazioni attinenti a emissioni nell'ambiente» dipende da una valutazione casistica. Egli ricorda che nel caso di un prodotto, come un prodotto fitosanitario, e delle sostanze in esso contenute, che, nell'ambito di un utilizzo normale, sono destinati ad essere liberati nell'ambiente a motivo della loro

---

588 Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

589 Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, pag. 13).

stessa funzione, le emissioni prevedibili, in condizioni normali o reali di utilizzo, nell'ambiente non sono ipotetiche e rientrano nella nozione di «emissioni nell'ambiente».

Nel caso di specie, il presidente del Tribunale osserva che, anzitutto, le informazioni di cui alla domanda di accesso ai documenti di cui trattasi fanno parte del fascicolo relativo al rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva Captan, che è stata effettivamente utilizzata in prodotti fitosanitari e che è effettivamente presente nell'ambiente. Inoltre, le informazioni di cui trattasi non riguardano i potenziali effetti della sostanza attiva, ma un elenco di coformulanti presentati per impieghi rappresentativi del Captan 80 WG commercializzato dalla ricorrente. Infine, i coformulanti sono sostanze o preparati che, pur essendo utilizzati o destinati ad essere utilizzati in un prodotto fitosanitario od in un coadiuvante, non sono né sostanze attive né fitoprotettori o sinergizzanti.

Il presidente del Tribunale ne deduce che non è possibile rispondere facilmente alla questione se le informazioni di cui trattasi nel caso di specie ricadano nella nozione di «informazioni attinenti a emissioni nell'ambiente». Egli ne conclude che detto motivo appare, *prima facie*, non privo di serio fondamento e necessita dunque di un esame approfondito che deve essere compiuto nell'ambito del procedimento di merito.

In secondo luogo, per quanto attiene alla condizione relativa all'urgenza, il presidente del Tribunale ricorda che essa deve essere valutata, in generale, in relazione alla necessità di statuire in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia cagionato alla parte richiedente la tutela provvisoria. Spetta a tale parte fornire la prova che essa non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

Per dimostrare il carattere urgente dei provvedimenti provvisori richiesti, la ricorrente ha sostenuto che la divulgazione delle informazioni controverse le arrecherebbe un danno serio e irreparabile poiché consentirebbe ai suoi concorrenti di ricostruire il Captan 80 WG mediante operazioni di ingegneria inversa. A suo avviso, una volta che le informazioni controverse siano divulgate e divenute di pubblico dominio, non sarebbe più possibile cancellarle e ripristinarne il carattere riservato.

A tal riguardo, il presidente del Tribunale ricorda che, in un caso come quello in esame, in cui la ricorrente invoca un danno risultante dalla divulgazione di informazioni asseritamente riservate, ai fini della valutazione dell'esistenza di un danno grave e irreparabile il giudice del procedimento sommario deve necessariamente muovere dalla premessa secondo cui le informazioni controverse hanno carattere riservato.

Per quanto attiene alla prevedibilità del danno dedotto nel caso di specie, egli osserva che l'EFSA stessa conferma che la ricostruzione del Captan 80 WG mediante operazioni di ingegneria inversa sarebbe tecnicamente possibile analizzando la composizione del prodotto sul mercato e che non si può escludere che la combinazione delle informazioni controverse con dati già di pubblico dominio possa rendere tale processo più celere e facile. Egli ne conclude che la sopravvenienza del danno economico che la ricorrente patirebbe in ragione di un siffatto sfruttamento delle informazioni controverse da parte dei suoi concorrenti non può essere qualificata come puramente ipotetica. Egli aggiunge che, posto che la divulgazione di un documento, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, acquisisce effetto *erga omnes*, non si può escludere che le persone che hanno proposto la domanda di accesso rendano pubbliche tali informazioni divulgandole su Internet. Ciò contribuirebbe pertanto a indebolire la posizione commerciale della ricorrente e aumenterebbe il rischio di un danno grave e irreparabile.

Per quanto attiene alla gravità del danno, che egli reputa dimostrata, il presidente del Tribunale constata che la commercializzazione del Captan 80 WG genera un volume d'affari importante per la ricorrente all'interno dell'Unione e a livello mondiale. Orbene, per quanto attiene più in particolare al danno legato alla divulgazione di informazioni riservate, un danno economico oggettivamente di notevole entità o anche non trascurabile può essere considerato «grave» senza necessità di ricondurlo sistematicamente al fatturato dell'impresa che teme di subirlo. Inoltre, la divulgazione delle

informazioni controverse può agevolare il processo di ricostruzione del Captan 80 WG mediante operazioni di ingegneria inversa.

Per quanto attiene al carattere irreparabile del danno, è vero che l'incertezza legata al risarcimento di un danno pecuniario nell'ambito di un'eventuale azione risarcitoria non può essere considerata, di per sé stessa, quale circostanza idonea a provare il carattere irreparabile di un danno di tal genere. Infatti, nella fase del giudizio cautelare, necessariamente incerta è la possibilità di ottenere il ristoro di un danno pecuniario in un momento successivo, nell'ambito di un'eventuale azione di risarcimento che potrebbe essere avviata a seguito dell'annullamento dell'atto impugnato. Ciò non vale, però, quando già al momento della valutazione compiuta dal giudice del procedimento sommario risulti chiaro che il danno dedotto, considerate la sua natura e le modalità in cui è previsto che si verifichi, non sarà tale da poter essere identificato e quantificato in modo adeguato dopo che si sarà prodotto e che, in concreto, un'azione risarcitoria non ne permetterebbe quindi il ristoro.

Orbene, nel caso di specie il presidente del Tribunale osserva che, a seguito della pubblicazione, un numero indeterminato e teoricamente illimitato di concorrenti attuali e potenziali della ricorrente nel mondo intero potrebbero procurarsi le informazioni controverse. In tale prospettiva, tenuto conto del carattere incontrollabile dei diversi impieghi su scala mondiale delle informazioni controverse, il rispetto del diritto d'autore che sarebbe garantito dal regolamento n. 1049/2001 non è tale da escludere la sopravvenienza del danno economico dedotto. Inoltre, alla luce delle peculiarità delle controversie vertenti sulla protezione di informazioni asseritamente riservate, la ricorrente non è tenuta a dimostrare, altresì, che essa si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua sopravvivenza economica o che le sue quote di mercato sarebbero gravemente ed irrimediabilmente lese in caso di mancata concessione dei provvedimenti provvisori richiesti.

In terzo luogo, posto che le condizioni relative al *fumus boni iuris* e all'urgenza sono soddisfatte, il presidente del Tribunale procede alla ponderazione degli interessi in gioco per stabilire se l'interesse della ricorrente a ottenere la concessione dei provvedimenti provvisori prevalga o meno sull'interesse rappresentato dall'immediata applicazione dell'atto controverso. Egli esamina, più in particolare, se l'eventuale annullamento di tale atto da parte del giudice del merito consentirebbe di ribaltare la situazione che sarebbe stata provocata dalla sua esecuzione immediata e, in senso contrario, se la sospensione dell'esecuzione di detto atto sia tale da ostacolare la sua piena efficacia nel caso in cui il ricorso di merito sia respinto. Quanto alla condizione secondo la quale la situazione giuridica determinata da un'ordinanza emanata nell'ambito di un procedimento sommario deve essere reversibile, egli osserva che la finalità del procedimento sommario si limita a garantire la piena efficacia della futura decisione di merito. Di conseguenza, detto procedimento ha un carattere puramente accessorio rispetto al procedimento principale.

Orbene, nel caso di specie, il presidente del Tribunale ritiene che, per conservare l'effetto utile di una sentenza che annulla la decisione impugnata, la ricorrente deve essere in grado di evitare l'illecita divulgazione delle informazioni controverse. Una sentenza di annullamento sarebbe resa illusoria e privata di efficacia pratica se la presente domanda di provvedimenti provvisori fosse respinta, poiché tale rigetto comporterebbe la divulgazione immediata delle informazioni controverse e quindi, de facto, avrebbe l'effetto di pregiudicare la futura decisione sul merito, ossia un rigetto del ricorso di annullamento.

Egli conclude che, da un lato, l'interesse a un rigetto della domanda di provvedimenti provvisori deve cedere dinanzi all'interesse difeso dalla ricorrente, tanto più che la concessione della sospensione dell'esecuzione richiesta significherebbe solamente mantenere lo status quo per un periodo di tempo limitato e l'EFSA non ha fatto valere una necessità impellente di proteggere la sanità pubblica.

Dall'altro, se è vero che la persona che ha chiesto la divulgazione delle informazioni controverse può far valere un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, si deve constatare che l'esercizio di tale diritto sarebbe semplicemente posticipato in caso di concessione dei provvedimenti provvisori richiesti, mentre il

diritto della ricorrente alla tutela della riservatezza di tali informazioni sarebbe vanificato in caso di rigetto della domanda di provvedimenti provvisori. L'interesse della ricorrente deve, pertanto, prevalere su quello del richiedente l'accesso.

Ordinanza del 9 agosto 2023, Next Media Project/EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467)

«Procedimento sommario – Appalti pubblici – Modalità di comunicazione – Domanda di provvedimenti provvisori – Assenza di fumus boni iuris»

Nell'ambito di una procedura di gara indetta dall'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA), gli offerenti erano invitati a presentare le loro offerte mediante la piattaforma «e-Submission». La loro offerta tecnica comprendeva, tra l'altro, due campioni elettronici, vale a dire un file video animato di durata compresa tra 10 e 15 secondi, in formato GIF o MP4, e una proposta di carta interattiva in formato HTML. Successivamente, l'EFCA ha informato tutti gli offerenti, mediante una rettifica, di non utilizzare il formato MP4 per il primo campione elettronico. In una seconda rettifica di modifica del capitolato, gli offerenti venivano invitati a trasmettere i due campioni elettronici mediante posta elettronica a un indirizzo indicato.

La Next Media Project, SLU, ricorrente, ha presentato un'offerta nell'ambito di detta procedura di gara. Tuttavia, invece di utilizzare l'indirizzo di posta elettronica indicato dall'EFCA, essa ha deciso di trasmettere tali campioni elettronici mediante un link a «Dropbox», un servizio di archiviazione in cloud che consente agli utenti di salvare file online e di condividere file e cartelle senza inviare allegati voluminosi.

Successivamente, l'EFCA ha deciso che l'offerta della ricorrente non era conforme né alla normativa vigente [590] né alle istruzioni della gara d'appalto, come indicate nella seconda rettifica. Essa ha aggiunto che, posto che il comitato di apertura delle offerte aveva ricevuto i campioni elettronici solo all'atto del download da «Dropbox», compiuto in occasione dell'apertura delle offerte, vale a dire dopo la scadenza del termine finale per la presentazione, essa non poteva garantire l'integrità dei campioni originali, né la prova della data e dell'ora del loro ricevimento.

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori presentata lo stesso giorno di un ricorso di annullamento di quest'ultima decisione, il presidente del Tribunale, dopo aver negato la sussistenza del *fumus boni iuris*, respinge tale domanda.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare, il presidente del Tribunale ricorda che, quando l'offerente escluso riesce, durante la fase precontrattuale, a condizione che sia rispettato il termine di sospensione di dieci giorni previsto dalla normativa [591], a dimostrare l'esistenza di un *fumus boni iuris* particolarmente grave, i criteri di

590 Articolo 141, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1).

591 In forza dell'articolo 175 del regolamento 2018/1046.

valutazione della condizione relativa all'urgenza devono essere attenuati, cosicché deve essere dimostrato solo il rischio di sopravvenienza di un danno grave. Tale attenuazione delle condizioni applicabili per valutare la sussistenza dell'urgenza è giustificata da imperativi risultanti dalla protezione effettiva che deve essere garantita in materia di appalti pubblici. La condizione di un *fumus boni iuris* particolarmente grave è soddisfatta quando il procedimento sommario rivela che la parte convenuta ha commesso un atto illegittimo che sembra, *prima facie*, sufficientemente manifesto e grave, la produzione o il prolungamento dei cui effetti devono essere evitati quanto prima nell'interesse della parte richiedente.

In via principale, il presidente del Tribunale osserva che l'EFCA ha comunicato che essa aveva deciso di sospendere la firma del contratto e che la ricorrente ha proposto la sua domanda di provvedimenti provvisori prima della conclusione del contratto. Egli esamina quindi se la ricorrente abbia dimostrato l'esistenza di un *fumus boni iuris*, e, se del caso, il carattere particolarmente grave di quest'ultimo.

A tal proposito, egli osserva, anzitutto, come dal capitolato emerga che la modalità di trasmissione dei due campioni elettronici a mezzo e-mail fosse obbligatoria e come la ricorrente, caricando i campioni elettronici via «Dropbox», non sembri aver rispettato le modalità di trasmissione delle informazioni imposte ai fini della partecipazione alla procedura, cosicché le informazioni di cui trattasi non sono state «comunicate». Infatti, le modalità con cui l'offerente presenta all'amministrazione aggiudicatrice un'informazione richiesta, nel caso di specie i campioni elettronici, è parte integrante delle modalità di comunicazione dell'informazione.

Il presidente del Tribunale ricorda poi che la presentazione mediante posta elettronica consente di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento degli offerenti. Orbene, accettare il punto di vista della ricorrente secondo cui la comunicazione dei campioni elettronici a mezzo «Dropbox», in luogo della posta elettronica, non avrebbe dovuto comportare la sua esclusione potrebbe integrare una violazione del principio della parità di trattamento nei confronti di altri offerenti che si sono conformati al capitolato utilizzando la posta elettronica.

Inoltre, l'argomento secondo cui la ricorrente avrebbe la prova del fatto che i campioni elettronici non sono stati modificati non è pertinente. Infatti, se non è consentito l'utilizzo di un link all'interno di un'offerta, l'amministrazione aggiudicatrice non è tenuta a verificare se i documenti cui tale link rimanda siano stati modificati, né ad accettarli.

Infine, il presidente del Tribunale ritiene che, scegliendo di trasmettere i due campioni elettronici mediante un link a «Dropbox» il 13 febbraio 2023, ultimo giorno del termine di ricezione, la ricorrente abbia messo l'EFTA davanti al fatto compiuto. Infatti, l'EFTA non ha avuto la possibilità di esprimersi sull'utilizzo di detta modalità di trasmissione prima della scadenza di detto termine. In tale contesto, l'indicazione dell'espressione «in ordine» con riferimento al risultato dell'apertura dell'offerta della ricorrente indica che, formalmente, essa ha rispettato tale termine in quanto tale e che essa non è stata ancora aperta, ma non può essere interpretata, *prima facie*, come una validazione delle modalità di comunicazione dei campioni elettronici adottata dalla richiedente.

Posto che la richiedente non ha fornito la prova dell'esistenza di un *fumus boni iuris* e, a fortiori, quella di un *fumus boni iuris* particolarmente grave, la presente domanda di provvedimenti provvisori viene respinta.

Ordinanza del 25 settembre 2023, Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581)

«Procedimento sommario – Meccanismo per collegare l'Europa (MCE) – Convenzione di sovvenzione – Clausola compromissoria – Domanda di provvedimenti provvisori – Insussistenza dell'urgenza»

Nell'ambito di una procedura di invito a presentare proposte di progetti avviata dall'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA), che beneficia di un finanziamento da parte del Meccanismo per collegare l'Europa (MCE), la Terminal Ouest Provence (la ricorrente) ha presentato una proposta relativa allo sviluppo di un nuovo terminal di trasporti combinato strada-rotaia, vale a dire il Terminal Ouest Provence, situato nell'area dei comuni di Grans e di Miramas, nella Métropole Aix-Marseille-Provence, in Francia. La ricorrente era stata costituita, sotto forma di *holding*, da due società azioniste al fine di poter offrire le due attività distinte ma indissociabili richieste dalla realizzazione del progetto, vale a dire la costruzione del terminal e la sua gestione.

Posto che la ricorrente aveva superato la fase di selezione, la CINEA aveva iniziato a preparare la convenzione di sovvenzione. Tuttavia, quest'ultima ha informato la ricorrente e il suo azionista di maggioranza che, a suo avviso, quest'ultimo non poteva essere qualificato come subappaltatore e che i suoi costi non potevano, pertanto, essere qualificati e trattati come «costi di subappalto». Malgrado questo scambio di informazioni, la ricorrente ha poi firmato la convenzione di sovvenzione. La convenzione contiene una clausola compromissoria che attribuisce la competenza alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 272 TFUE.

La ricorrente ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso volto a far accertare, sulla base di detto articolo, che la totalità dei costi fatturati dal suo azionista di maggioranza alla CINEA erano costi di subappalto ed erano, pertanto, ammissibili a tale titolo. Chiamato altresì a pronunciarsi, sulla base di un separato atto, su una domanda di provvedimenti provvisori volta, da un lato, ad ottenere l'accertamento, *prima facie*, che tutti i costi fatturati dall'azionista di maggioranza della ricorrente alla CINEA sono costi di subappalto e sono, quindi, ammissibili a tale titolo, e, dall'altro, a dichiarare che è fatto divieto alla CINEA di adottare qualsiasi decisione in merito alla qualificazione di detti costi e, a fortiori, alla loro ammissibilità prima che il Tribunale si sia pronunciato sul ricorso principale, il presidente del Tribunale, non avendo ravvisato alcuna urgenza, respinge detta domanda.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare, il presidente del Tribunale ricorda che l'urgenza deve essere valutata, in generale, in relazione alla necessità di statuire in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia cagionato alla parte richiedente la tutela provvisoria. Spetta a tale parte fornire la prova che essa non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

In via principale, per quanto attiene all'argomento secondo cui l'importo dovuto a titolo della sovvenzione controversa sarebbe assolutamente necessario per portare a termine il suo progetto, il presidente del Tribunale ricorda che la concessione di un provvedimento provvisorio si giustifica soltanto se l'atto in questione costituisce la causa determinante del danno grave e irreparabile dedotto. Orbene, egli osserva che la ricorrente non identifica l'atto o il comportamento della CINEA che costituisce la causa determinante del danno invocato. Infatti, la ricorrente ha sottoscritto il contratto di sovvenzione malgrado il contrasto in merito alla qualificazione dei costi fatturati dall'azionista di maggioranza. Inoltre, il rifiuto della CINAE di considerare detti costi ammissibili non ha impedito alla ricorrente di inviarle una domanda di pagamento intermedio. Pertanto, la posizione espressa dalla CINEA produrrà i suoi effetti solo qualora dovesse fungere da fondamento alla sua decisione formale di valutazione delle spese ammissibili in risposta alla domanda di pagamento intermedio.

Il presidente del Tribunale osserva inoltre che le considerazioni dedotte in merito al danno sono meramente vaghe ed ipotetiche. Inoltre, la ricorrente non fornisce alcun elemento di prova in merito al carattere grave e irreparabile del danno dedotto. Infatti, in mancanza di una decisione formale adottata dalla CINEA sull'ammissibilità dei costi di subappalto, qualsiasi identificazione di un danno che ne possa risultare può essere soltanto ipotetica e, in ogni caso, prematura.

Il presidente del Tribunale respinge l'argomento secondo cui non esisterebbe alcuna possibilità di finanziamento alternativo disponibile per ottenere un importo equivalente a quello di cui trattasi, poiché il danno invocato non rappresenta un danno certo che ha, quale sua causa determinante, un atto o un comportamento imputabile alla CINEA.

Per quanto attiene all'argomento secondo cui la ricorrente non potrebbe attendere l'esito del procedimento di merito senza essere dichiarata insolvente per mora nei pagamenti, il presidente ricorda che, salvo circostanze eccezionali, un danno di natura economica non può essere considerato irreparabile e, nemmeno, difficilmente riparabile. Nel caso di un siffatto danno, il provvedimento provvisorio richiesto è giustificato unicamente se risulta che, in mancanza di tale provvedimento, la parte richiedente si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua stessa esistenza prima della pronuncia della decisione che conclude il procedimento principale. A tale titolo, spetta alla parte che richiede i provvedimenti provvisori, segnatamente, quella che invoca il verificarsi di un danno di natura finanziaria, fornire, sulla base di documentazione, una rappresentazione fedele e globale della sua situazione economica.

Anzitutto, è sì vero che dai documenti prodotti dalla ricorrente ai fini della dimostrazione del carattere urgente della sua domanda di provvedimenti provvisori emerge che, in caso di mancata concessione delle sovvenzioni controverse, la ricorrente verrebbe a trovarsi in mora e non sarebbe, quindi, in grado di continuare con la costruzione del terminal Ouest Provence, a partire da ottobre o, nella migliore delle ipotesi, da dicembre 2023. Tuttavia, il presidente del Tribunale osserva che essa non fornisce alcun elemento volto a dimostrare che i suoi due azionisti non potrebbero fornirle un sopporto finanziario per consentirle di far fronte a eventuali problemi di liquidità.

Inoltre, il danno dedotto è ipotetico, nella misura in cui si fonda sull'ipotesi che la CINEA respingerà tutte le spese dell'azionista di maggioranza della ricorrente, mentre non è escluso che la gran parte di esse sia considerata come ammissibile.

Infine, la concessione delle misure richieste non avrebbe alcun impatto sulla situazione finanziaria della ricorrente il cui dissesto sarebbe imminente, a prescindere dall'esito della domanda di provvedimenti provvisori. Infatti, la ricorrente non chiede al presidente del Tribunale di ingiungere alla CINEA di concedere le sovvenzioni controverse.

Per quanto attiene all'argomento secondo cui, in caso di mancata concessione dei provvedimenti provvisori, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sarebbe violato, il presidente del Tribunale osserva che il semplice interesse dei singoli a stabilire quanto più rapidamente possibile la portata dei diritti che essi traggono dal diritto dell'Unione non è idoneo a comprovare l'esistenza di un'urgenza grave e irreparabile. Peraltro, oltre al bilanciamento degli interessi in gioco da prendere in considerazione, la ricorrente non ha dimostrato di non poter attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

Ordinanza del 27 settembre 2023, Amazon Services Europe/Commissione (T-367/23 R, EU:T:2023:589)

«Procedimento sommario – Servizi digitali – Regolamento (UE) 2022/2065 – Piattaforme online di dimensioni molto grandi – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Urgenza – Fumus boni iuris – Bilanciamento degli interessi»

La ricorrente, Amazon Services Europe, appartiene al gruppo Amazon, che è un gruppo multinazionale di società. Le sue attività commerciali comprendono la vendita al dettaglio online e altri servizi come il cloud computing e lo e streaming digitale. Essa fornisce servizi per il mercato a

venditori terzi consentendo loro di proporre prodotti in vendita nell'Amazon Store e supporta detti venditori in vari modi.

Il regolamento 2022/2065 prevede [592] che la Commissione europea designa, mediante decisione, come piattaforma online di dimensioni molto grandi o motore di ricerca online di dimensioni molto grandi la piattaforma online o il motore di ricerca online con un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione europea pari o superiore a 45 milioni. In forza di detto regolamento, da un lato, i fornitori di tali piattaforme online che utilizzano sistemi di raccomandazione assicurano almeno un'opzione per ciascuno dei loro sistemi di raccomandazione, non basata sulla profilazione [593] e, dall'altro, i fornitori che presentano pubblicità sulle loro interfacce online compilano e rendono accessibile al pubblico un registro contenente determinate informazioni per l'intero periodo durante il quale presentano pubblicità e fino a un anno dopo la data dell'ultima presentazione dell'annuncio pubblicitario sulle loro interfacce online [594].

Il 25 aprile 2023, la Commissione ha designato Amazon Store come piattaforma online di dimensioni molto grandi (in prosieguo: la «decisione impugnata») [595].

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori proposta lo stesso giorno di un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento di quest'ultima decisione, il Tribunale conclude che le condizioni del *fumus boni iuris* e dell'urgenza sono soddisfatte e, dopo aver ponderato gli interessi in gioco, decide di accogliere parzialmente la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata, nella misura in cui quest'ultima obbligherà Amazon Store a mettere a disposizione del pubblico un registro delle pubblicità, fatto salvo l'obbligo per la ricorrente di compilare tale registro.

Giudizio del presidente del Tribunale

In un primo momento, il presidente del Tribunale esamina l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione legata al fatto che il ricorso di annullamento sarebbe, in gran parte, manifestamente irricevibile poiché la ricorrente contesterebbe la legittimità di disposizioni del regolamento 2022/2065 che non costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata e che non hanno alcun nesso giuridico con essa. Anzitutto, egli ricorda che quando venga dedotta l'irricevibilità manifesta del ricorso nella causa principale, la parte che chiede i provvedimenti provvisori deve dimostrare l'esistenza di elementi che consentano di concludere, *prima facie*, per la ricevibilità di tale ricorso, su cui si innesta la domanda di provvedimenti provvisori, al fine di evitare che detta parte possa, attraverso il procedimento sommario, ottenere la sospensione dell'esecuzione di un atto di cui essa si vedrebbe poi rifiutare l'annullamento, per effetto della declaratoria di irricevibilità del suo ricorso al momento della disamina di quest'ultimo nel merito nel procedimento principale. Così, nell'ambito di un procedimento cautelare, la ricevibilità del ricorso principale può essere valutata soltanto di primo acchito, e il giudice del provvedimento sommario deve dichiarare irricevibile la domanda di provvedimenti provvisori soltanto nel caso in cui la ricevibilità del ricorso principale possa essere totalmente esclusa.

---

592 Articolo 33, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU 2022, L 277, pag. 1).

593 Articolo 38 del regolamento 2022/2065.

594 Articolo 39, paragrafo 1, del regolamento 2022/2065.

595 Decisione C(2023) 2746 final della Commissione, del 25 aprile 2023, che designa Amazon Store come piattaforma online di dimensioni molto grandi, conformemente al regolamento (UE) 2022/2065.

L'atto generale di cui viene eccepita l'illegittimità deve, inoltre, essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie che costituisce oggetto del ricorso e deve esistere un nesso giuridico tra la decisione individuale impugnata e l'atto generale in questione. Tuttavia, l'articolo 277 TFUE deve essere interpretato in modo sufficientemente ampio affinché sia garantito un controllo di legittimità effettivo degli atti delle istituzioni di carattere generale a favore delle persone escluse dal ricorso diretto contro atti di questo tipo. Pertanto, l'ambito di applicazione di tale articolo deve estendersi agli atti delle istituzioni rilevanti per l'adozione della decisione oggetto del ricorso di annullamento. Inoltre, ai fini dell'esame di un'eccezione di illegittimità, le regole di regime unitario non possono essere scisse in modo artificioso.

Nel caso di specie, il presidente del Tribunale constata che la ricorrente ha individuato in maniera sufficientemente chiara le disposizioni di cui è eccepita l'illegittimità e che, *prima facie*, le regole di un regime unitario sarebbero scisse poiché la decisione impugnata fa scattare l'applicabilità degli obblighi controversi. Egli sottolinea altresì che la presente causa solleva nuove questioni la cui definizione richiede un esame approfondito nell'ambito del procedimento principale. Egli conclude che l'eccezione di illegittimità sollevata dalla ricorrente non può essere respinta come manifestamente irricevibile.

In un secondo momento, il presidente del Tribunale esamina la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata. In via preliminare, egli ricorda che la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che essi siano emanati e producano i loro effetti prima della decisione nel procedimento principale. Questi presupposti sono cumulativi, di modo che le domande di provvedimenti provvisori devono essere respinte una volta che uno di essi non sussiste. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco.

In primo luogo, iniziando il suo esame con la condizione relativa all'urgenza, il vicepresidente del Tribunale ricorda che l'urgenza deve essere valutata, in generale, in relazione alla necessità di statuire in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia cagionato alla parte richiedente la tutela provvisoria. Spetta a tale parte fornire la prova che essa non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

In primo luogo, per quanto attiene all'obbligo per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi che utilizzano sistemi di raccomandazione di assicurare almeno un'opzione per ciascuno dei loro sistemi di raccomandazione, non basata sulla profilazione [596], il presidente del Tribunale conclude che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un danno grave e irreparabile.

Infatti, anzitutto, il danno invocato è incerto poiché il regolamento 2022/2065 non vieta l'utilizzo di sistemi di raccomandazione, ma si limita ad obbligare le piattaforme interessate a prevedere un'opzione per la loro disattivazione.

Inoltre, anche supponendo che l'attuazione di un'opzione di disattivazione incoraggi effettivamente i clienti ad allontanarsi da Amazon Store a vantaggio di piattaforme concorrenti, l'asserita perdita di quote di mercato costituisce un danno di carattere puramente finanziario in quanto consiste nella perdita di ricavi tratti dalle vendite sul mercato di cui trattasi.

596 Articolo 38 del regolamento 2022/2065.

Nel caso di un siffatto danno, il provvedimento provvisorio richiesto è giustificato unicamente se risulta che, in mancanza di tale provvedimento, la parte richiedente si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua stessa esistenza prima della pronuncia della decisione che conclude il procedimento principale oppure che le sue quote di mercato subirebbero variazioni importanti. Non è quindi sufficiente che un'impresa rischi di perdere irrimediabilmente una quota di mercato, ma occorre che tale quota di mercato sia sufficientemente rilevante alla luce, in particolare, delle dimensioni di tale impresa, tenuto conto delle caratteristiche del gruppo al quale essa è collegata attraverso il suo azionariato.

Orbene, il presidente del Tribunale constata che la ricorrente non dimostra e nemmeno deduce di trovarsi in una situazione tale da porre in pericolo la sua sostenibilità finanziaria prima della pronuncia della decisione che conclude il procedimento di merito, tenuto conto del volume del fatturato e delle caratteristiche del gruppo cui essa appartiene.

Infine, egli respinge l'argomento della ricorrente secondo cui la decisione impugnata nuocerebbe anche agli interessi dei venditori terzi. Infatti, la parte che chiede le misure provvisorie non può, per dimostrare l'urgenza, invocare la lesioni dei diritti di terzi o l'interesse generale. I danni che l'esecuzione della decisione impugnata può causare a un soggetto terzo rispetto al richiedente le misure provvisorie possono essere presi in considerazione dal giudice del procedimento sommario, se del caso, solo nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco.

In secondo luogo, per quanto attiene all'obbligo per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi di compilare e rendere disponibile un registro delle pubblicità che, secondo la ricorrente, conterrebbe informazioni riservate, il presidente del Tribunale conclude, per contro, che quest'ultima abbia dimostrato l'esistenza di un danno grave e irreparabile e che, quindi, la condizione dell'urgenza sia soddisfatta nel caso di specie.

Infatti, dopo aver considerato che, ai fini dell'esame della condizione legata all'urgenza, occorre ritenere che le informazioni controverse hanno carattere riservato, egli ricorda che la misura in cui la divulgazione di tali informazioni determina un danno grave e irreparabile dipende da una combinazione di circostanze, come, segnatamente, l'importanza sul piano professionale e commerciale delle informazioni per l'impresa che ne reclama la protezione e l'utilità di tali informazioni per altre imprese presenti sul mercato.

Orbene, nel caso di specie, per quanto riguarda il livello di gravità richiesto, il presidente del Tribunale constata che, da una parte, gli obblighi relativi al registro delle pubblicità che fornisce informazioni in merito alle pubblicità sulla piattaforma della ricorrente consentono ai terzi di accedere a importanti segreti aziendali attinenti alle strategie pubblicitarie dei clienti inserzionisti della ricorrente. Pertanto, quest'ultima non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave. Dall'altro, nella misura in cui la divulgazione delle informazioni controverse, nel loro insieme, le renderebbe estremamente sensibili, in quanto fornirebbero al pubblico in generale una conoscenza approfondita, a un livello molto dettagliato, dei rapporti commerciali riservati con la maggior parte dei suoi clienti, essa potrebbe quindi accrescere in maniera esponenziale e artificiale la trasparenza del mercato.

Per quanto attiene al carattere irreparabile di tale danno, il presidente del Tribunale ritiene che sia effettivamente evidente che l'annullamento della decisione impugnata non può neutralizzare gli effetti della divulgazione delle informazioni controverse, poiché la conoscenza di tali informazioni acquisita dalle persone che le hanno lette non può essere eliminata.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale procede all'esame del *fumus boni iuris* della domanda di provvedimenti provvisori con riferimenti all'obbligo per fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi di compilare e rendere disponibile un registro delle pubblicità. Egli ricorda che tale condizione è soddisfatta quando almeno uno dei motivi invocati appaia, *prima facie*, non privo di serio fondamento. Ciò vale quando uno di detti motivi rivela l'esistenza di questioni giuridiche o di fatto

complesse la cui soluzione non è evidente e necessita dunque di un esame approfondito nell'ambito del procedimento di merito.

Nel caso di specie, sembra, *prima facie*, che una parte delle informazioni che la ricorrente è tenuta a diffondere nel suo registro delle pubblicità non sia ancora a disposizione del pubblico. Ciò vale, segnatamente, per le informazioni relative al periodo nel corso del quale la pubblicità è stata presentata e al numero complessivo suddiviso per Stato membro per il gruppo o i gruppi di destinatari cui la pubblicità mirava specificamente.

In terzo luogo, il presidente del Tribunale procede alla ponderazione degli interessi in gioco al fine di stabile se l'interesse della ricorrente ad ottenere la concessione dei provvedimenti provvisori prevalga o meno sull'interesse rappresentato dall'immediata applicazione dell'atto controverso. Egli esamina, più in particolare, se l'eventuale annullamento di tale atto da parte del giudice del merito consentirebbe di ribaltare la situazione che sarebbe stata provocata dalla sua esecuzione immediata e, in senso contrario, se la sospensione dell'esecuzione di detto atto sia tale da ostacolare la sua piena efficacia nel caso in cui il ricorso di merito sia respinto. Quanto alla condizione secondo la quale la situazione giuridica determinata da un'ordinanza emanata nell'ambito di un procedimento sommario deve essere reversibile, egli osserva che la finalità del procedimento sommario si limita a garantire la piena efficacia della futura decisione di merito. Di conseguenza, detto procedimento ha un carattere puramente accessorio rispetto al procedimento principale.

Orbene, nel caso di specie, il presidente del Tribunale ritiene che, per conservare l'effetto utile di una sentenza di annullamento della decisione impugnata, la ricorrente debba essere in grado di evitare la divulgazione illecita di dette informazioni. Una sentenza di annullamento sarebbe resa illusoria e privata di efficacia pratica se la presente domanda di provvedimenti provvisori fosse respinta, poiché tale rigetto comporterebbe la divulgazione immediata delle informazioni controverse e quindi, de facto, avrebbe l'effetto di pregiudicare la futura decisione sul merito, ossia un rigetto del ricorso di annullamento. Egli ne conclude che l'interesse a un rigetto della domanda di provvedimenti provvisori deve cedere dinanzi all'interesse difeso dalla ricorrente, tanto più che la concessione della sospensione dell'esecuzione richiesta significherebbe solamente mantenere lo status quo per un periodo di tempo limitato.

Ordinanza del 29 settembre 2023, Red Bull e a./Commissione (T-306/23 R, EU:T:2023:590)

«Procedimento sommario – Concorrenza – Decisione della Commissione che ordina un accertamento – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza»

Sospettando un comportamento anticoncorrenziale nell'ambito della commercializzazione di bevande energizzanti, con decisione dell'8 marzo 2023 [597] (in prosieguo: la «decisione d'ispezione»), la Commissione europea ha ordinato un'ispezione presso le società Red Bull GmbH, Red Bull France SASU e Red Bull Nederland BV. La decisione controversa è stata adottata in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza (in

597 Decisione C(2023) 1689 final della Commissione, dell'8 marzo 2023 (caso AT.40819 – Red Bull – Inspection).

prosieguo: il «regolamento n. 1/2003») [598], che stabilisce i poteri della Commissione in materia di ispezioni.

Nell'ambito dell'ispezione, la Commissione ha compiuto accessi simultanei nei locali delle società considerate, in Austria, in Francia e nei Paesi Bassi, e, in occasione di detti accessi, ha provveduto a copiare «in blocco» un ampio numero di documenti elettronici e ha chiesto che le fossero forniti a posteriori altri dati elettronici tratti, in particolare, dai telefoni portatili e dalle caselle di posta elettronica, nonché dati salvati in cloud o sui server delle imprese; tali dati le sono stati forniti. Successivamente, la Commissione ha esaminato nei suoi locali una prima serie di dati, alla presenza dei rappresentanti di dette società.

Queste ultime hanno presentato un ricorso di annullamento avverso la decisione d'ispezione. Esse hanno anche depositato una domanda di provvedimenti provvisori al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione di quest'ultima. Con la sua ordinanza, il presidente del Tribunale nega la concessione di tali provvedimenti provvisori.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare il presidente del Tribunale ricorda che la sospensione dell'esecuzione e provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto e che gli stessi sono urgenti.

Esaminando anzitutto la condizione relativa all'urgenza dei provvedimenti provvisori richiesti, il presidente del Tribunale ritiene che tale condizione non sia soddisfatta nella misura in cui, nelle circostanze particolari del caso di specie, il danno grave e irreparabile dedotto dalle ricorrenti deve essere considerato ipotetico, dal momento che le misure di esecuzione della decisione d'ispezione non comporterebbero una lesione sproporzionata dei diritti dei dipendenti e delle ricorrenti, sanciti all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), contrariamente a quanto da queste ultime dedotto.

Infatti, sussiste urgenza solo se il danno grave e irreparabile temuto dalla parte che chiede i provvedimenti provvisori è imminente a un punto tale che la sua realizzazione è prevedibile con un sufficiente grado di probabilità. Orbene, nel caso di specie, il danno risultante dal futuro esame dei dati, come dedotto dalle ricorrenti, non è dimostrato con un sufficiente grado di probabilità alla luce delle garanzie procedurali poste in essere dalla Commissione ai fini dell'esame di tali dati.

Anzitutto, solo gli agenti della Commissione incaricati dell'indagine, soggetti a obblighi rigorosi di segreto professionale, possono, se del caso, venire a conoscenza di dati personali. Inoltre, i rappresentanti delle ricorrenti sono presenti per l'intera durata dell'esame della pertinenza dei documenti. Infine, la Commissione ha previsto una procedura per l'esame nei suoi locali dei documenti contenenti dati personali sensibili che coinvolge, in particolare, una cerchia ristretta di persone composta in pari misura da agenti della Commissione e rappresentanti dell'impresa, e una procedura arbitrale in caso di disaccordo sulla rilevanza dei documenti.

Parimenti, il danno risultante dalla durata irragionevolmente lunga dell'ispezione è anch'esso ipotetico, posto che la durata di sei settimane prevista dalla Commissione per l'esame dei documenti

---

598 Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1).

restanti non può essere considerata sproporzionata alla luce, in particolare, del volume di informazioni coinvolte.

Alla luce di quanto precede, la domanda di provvedimenti provvisori è respinta.

COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Stampato su carta ecologica

Direzione della Ricerca e Documentazione

Febbraio 2024