



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE

70
1952 - 2022

IT



SELEZIONE DELLE SENTENZE PIÙ IMPORTANTI DELL'ANNO

2022

COLLEZIONE DELLE SINTESI
DELLA DIREZIONE DELLA RICERCA
E DOCUMENTAZIONE



Prefazione.....	10
Capitolo 1 – La Corte di giustizia.....	11
I. Valori dell'Unione europea	11
Sentenza del 16 febbraio 2022 (Seduta Plenaria), Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97).....	11
Sentenza del 16 febbraio 2022 (Seduta Plenaria), Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98).....	15
II. Recesso di uno Stato membro dall'Unione europea	19
Sentenza del 9 giugno 2022 (Grande Sezione), Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449).....	19
III. Diritti fondamentali	23
1. Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.....	23
Sentenza del 29 marzo 2022 (Grande Sezione), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235).....	23
Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore) (C-873/19, EU:C:2022:857)	26
2. Principio del bis in idem.....	29
Sentenza del 22 marzo 2022 (Grande Sezione), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)	29
Sentenza del 22 marzo 2022 (Grande Sezione), Nordzucker e a. (C-151/20, EU:C:2022:203)	32
Sentenza del 28 ottobre 2022 (Grande Sezione), Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852).....	34
3. Libertà di espressione e diritto all'informazione	37
Sentenza del 26 aprile 2022 (Grande Sezione), Polonia/Parlamento e Consiglio (C-401/19, EU:C:2022:297)	37
4. Protezione dei dati personali	40
a. Conservazione dei dati personali.....	40
Sentenza del 5 aprile 2022 (Grande Sezione), Commissioner of An Garda Síochána e a. (C-140/20, EU:C:2022:258)	40
Sentenza del 21 giugno 2022 (Grande Sezione), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491)	43
b. Trattamento dei dati personali nel settore finanziario.....	49
Sentenza del 20 settembre 2022 (Grande Sezione), VD e SR (C-339/20 e C-397/20, EU:C:2022:703)	49
Sentenza del 22 novembre 2022 (Grande Sezione), Luxembourg Business Registers (C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912)	53
c. Richiesta di deindicizzazione in un motore di ricerca.....	56
Sentenza dell'8 dicembre 2022 (Grande Sezione), Google (Deindicizzazione di contenuti asseritamente inesatti) (C-460/20, EU:C:2022:962).....	56
d. Azioni contro i trattamenti di dati effettuati in violazione del RGPD.....	61
Sentenza del 28 aprile 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322).....	61
IV. Cittadinanza dell'Unione.....	64
1. Perdita della cittadinanza europea in ragione della perdita della nazionalità di uno Stato membro	64
Sentenza del 18 gennaio 2022 (Grande Sezione), Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione) (C-118/20, EU:C:2022:34).....	64
2. Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri.....	66

	Sentenza del 10 marzo 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assicurazione malattia che copre tutti i rischi) (C-247/20, EU:C:2022:177)	66
3.	Diritto di soggiorno derivato dei cittadini di un paese terzo, familiari di un cittadino dell'Unione.....	69
	Sentenza 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).....	69
4.	Discriminazione in base alla nazionalità	72
	Sentenza del 22 dicembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Domanda di estradizione verso la Bosnia-Erzegovina) (Grande Sezione) (C-237/21, EU:C:2022:1017)	72
V.	Disposizioni istituzionali	76
1.	Sede delle istituzioni e degli organismi dell'Unione	76
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Italia e Comune di Milano/Consiglio (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali) (C-59/18 e C-182/18, EU:C:2022:567).....	76
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Italia e Comune di Milano/Consiglio e Parlamento (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali) (C-106/19 e C-232/19, EU:C:2022:568).....	76
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Parlamento/Consiglio (Sede dell'Autorità europea del lavoro) (C-743/19, EU:C:2022:569).....	76
2.	Competenze delle istituzioni europee	80
	Sentenza del 22 novembre 2022 (Grande Sezione), Commissione/Consiglio (Adesione all'atto di Ginevra) (C-24/20, EU:C:2022:911).....	80
VI.	Disposizioni finanziarie	85
	Sentenza dell'8 marzo 2022 (Grande Sezione), Commissione/Regno Unito (Lotta contro le frodi e la sottovalutazione) (C-213/19, EU:C:2022:167)	85
VII.	Diritto dell'Unione e diritto nazionale.....	90
	Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), RS (Effetti delle sentenze di una Corte costituzionale) (C-430/21, EU:C:2022:99)	90
	Sentenza del 10 marzo 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175).....	93
	Sentenza del 28 giugno 2022 (Grande Sezione), Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore) (C-278/20, EU:C:2022:503)	95
VIII.	Libertà di circolazione	99
1.	Libera circolazione dei lavoratori.....	99
	Sentenza del 16 giugno 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeuti) (C-577/20, EU:C:2022:467)	99
2.	Libertà di stabilimento	101
	Sentenza del 7 settembre 2022 (Grande Sezione), Cilevičs e a. (C-391/20, EU:C:2022:638).....	101
IX.	Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione	103
1.	Politica di asilo.....	103
	Sentenza del 1° agosto 2022 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland (Figlio di rifugiati, nato fuori dallo Stato ospitante) (C-720/20, EU:C:2022:603)	103
	Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Esame d'ufficio del trattenimento) (C-704/20 e C-39/21, EU:C:2022:858).....	105
2.	Controlli alle frontiere	107
	Sentenza del 26 aprile 2022 (Grande Sezione), Landespolizeidirektion Steiermark (Durata massima del controllo di frontiera alle frontiere interne) (C-368/20 e C-369/20, EU:C:2022:298)	107
3.	Operazioni di assistenza umanitaria in mare.....	111
	Sentenza del 1° agosto 2022 (Grande Sezione), Sea Watch (C-14/21 e C-15/21, EU:C:2022:604)...	111
X.	Cooperazione giudiziaria in materia penale	115

1.	Mandato d'arresto europeo	115
	Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), Openbaar Ministerie (Giudice costituito per legge nello Stato membro emittente) (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)	115
	Sentenza del 14 luglio 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)	117
2.	Diritto di presenziare al processo.....	119
	Sentenza del 19 maggio 2022, Spetsializirana prokuratura (Processo a un imputato in fuga) (C-569/20, EU:C:2022:401)	119
3.	Diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali	121
	Sentenza del 1° agosto 2022, TL (Assenza di un interprete e di traduzione) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	121
XI.	Cooperazione giudiziaria in materia civile.....	125
1.	Regolamento n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.....	125
	Sentenza del 20 giugno 2022 (Grande Sezione), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	125
2.	Regolamento n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale	128
	Sentenza del 1° agosto 2022, MPA (Residenza abituale – Stati terzi) (C-501/20, EU:C:2022:619) ...	128
3.	Regolamento 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza.....	130
	Sentenza del 24 marzo 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)	130
XII.	Concorrenza	133
1.	Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE).....	133
	Sentenza del 12 maggio 2022, Servizio Elettrico Nazionale e a. (C-377/20, EU:C:2022:379)	133
2.	Aiuti di Stato	136
	Sentenza del 25 gennaio 2022 (Grande Sezione), Commissione/European Food e a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50).....	136
	Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione (C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859)	138
XIII.	Ravvicinamento delle legislazioni.....	142
1.	Proprietà intellettuale.....	142
	Sentenza del 24 marzo 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	142
	Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), Louboutin (Utilizzo di un segno contraffatto su un mercato online) (C-148/21 e C-184/21, EU:C:2022:1016).....	143
2.	Prodotti del tabacco	147
	Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), Stichting Rookpreventie Jeugd e a. (C-160/20, EU:C:2022:101)	147
3.	Veicoli a motore	150
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)	150
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)	150
	Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	150
4.	Diffusione di informazioni privilegiate nel settore finanziario.....	155
	Sentenza del 15 marzo 2022 (Grande Sezione), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	155

5.	Cooperazione amministrativa nel settore fiscale	158
	Sentenza dell'8 dicembre 2022 (Grande Sezione), Orde van Vlaamse Balies e a. (C-694/20, EU:C:2022:963)	158
XIV.	Politica economica e monetaria.....	162
	Sentenza del 13 settembre 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670).....	162
XV.	Politica sociale	165
1.	Organizzazione dell'orario di lavoro	165
	Sentenza del 24 febbraio 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, EU:C:2022:117)	165
2.	Tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale.....	167
	Sentenza del 15 dicembre 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983). 167	
3.	Coinvolgimento dei lavoratori all'interno di una società europea.....	169
	Sentenza del 18 ottobre 2022 (Grande Sezione), IG Metall e ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800)	169
XVI.	Salute pubblica.....	172
	Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014)	172
XVII.	Tutela dei consumatori	176
	Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394)	176
	Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), SPV Project 1503 e a. (C-693/19 e C-831/19, EU:C:2022:395)	176
	Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	176
	Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397)	176
XVIII.	Ambiente	180
1.	Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.....	180
	Sentenza del 25 gennaio 2022 (Grande Sezione), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51).....	180
2.	Qualità dell'aria	182
	Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento dell'aria) (C-61/21, EU:C:2022:1015)	182
Capitolo 2 – Il Tribunale		185
I.	Contenzioso dell'Unione	185
1.	Rappresentanza da parte di un avvocato abilitato al patrocinio solo dinanzi ai giudici del Regno Unito	185
	Ordinanza del 20 giugno 2022, Natixis/Commissione (T-449/21, EU:T:2022:394).....	185
2.	Ricorso per responsabilità extracontrattuale.....	187
	Sentenza del 23 febbraio 2022, United Parcel Service/Commissione (T-834/17, EU:T:2022:84)	187
3.	Contenzioso contrattuale	191
	Sentenza del 13 luglio 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454)	191
II.	Diritto delle istituzioni – Procura europea.....	194
	Sentenza del 12 gennaio 2022, Verelst/Consiglio (T-647/20, EU:T:2022:5)	194
III.	Concorrenza	197
1.	Intese (articolo 101 TFUE)	197
	Sentenza del 2 febbraio 2022, Scania e a./Commissione (T-799/17, EU:T:2022:48).....	197

2.	Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE).....	200
	Sentenza del 19 gennaio 2022, Deutsche Telekom/Commissione (T-610/19, EU:T:2022:15).....	200
	Sentenza del 26 gennaio 2022, Intel Corporation/Commissione (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19)..	202
	Sentenza del 15 giugno 2022, Qualcomm/Commissione (Qualcomm – premi di esclusiva) (T-235/18, EU:T:2022:358).....	206
	Sentenza del 14 settembre 2022, Google e Alphabet/Commissione (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541).....	209
3.	Contributi nel settore delle concentrazioni	214
	Sentenza del 13 luglio 2022, Illumina/Commissione (T-227/21, EU:T:2022:447)	214
4.	Aiuti di Stato	218
	Sentenza del 4 maggio 2022, Wizz Air Hungary/Commissione (TAROM - aiuto per il salvataggio) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	218
	Sentenza del 18 maggio 2022, Ryanair/Commissione (Condor - aiuto per il salvataggio) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	221
	Sentenza dell'8 giugno 2022, Regno Unito e ITV/Commissione (T-363/19 e T-456/19, EU:T:2022:349)	223
	Sentenza del 30 novembre 2022, Austria/Commissione (T-101/18, EU:T:2022:728)	226
IV.	Proprietà intellettuale	229
1.	Marchio dell'Unione europea	229
	Sentenza dell'8 giugno 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345).....	229
	Sentenza del 6 luglio 2022, Zdút/EUIPO – Nehera e a. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430).....	231
2.	Disegni o modelli	232
	Sentenza del 27 aprile 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Canaletta di scarico per doccia) (T-327/20, EU:T:2022:263).....	232
V.	Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive.....	235
1.	Ucraina	235
	Sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio (T-125/22, EU:T:2022:483).....	235
2.	Siria.....	239
	Sentenza del 18 maggio 2022, Foz/Consiglio (T-296/20, EU:T:2022:298)	239
3.	Repubblica democratica del Congo	241
	Sentenza del 27 aprile 2022, Ilunga Luyoyo/Consiglio (T-108/21, EU:T:2022:253)	241
4.	Lotta al terrorismo.....	242
	Sentenza del 30 novembre 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Consiglio (cause riunite T-148/19 e T-316/14 RENV EU:T:2022:727)	242
VI.	Coesione economica, sociale e territoriale	247
	Sentenza del 22 giugno 2022, Italia/Commissione (T-357/19, EU:T:2022:385)	247
VII.	Protezione dei dati personali	251
	Sentenza del 27 aprile 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261).....	251
VIII.	Salute pubblica.....	253
	Sentenza del 27 aprile 2022, Roos e a./Parlamento, (T-710/21, T-722/21 e T-723/21, EU:T:2022:262)	253
	Sentenza del 23 novembre 2022, CWS Powder Coatings/Commissione (cause riunite T-279/20, T-288/20 e T-283/20, EU:T:2022:725)	255
IX.	Energia	258

	Sentenza del 7 settembre 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509)	258
X.	Politica commerciale comune	262
	Sentenza del 18 maggio 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Commissione (T-245/19, EU:T:2022:295).....	262
XI.	Politica economica e monetaria.....	265
1.	Meccanismo di risoluzione unico.....	265
	Sentenza del 1° giugno 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311).....	265
	Sentenza del 1° giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312). 265	
	Sentenza del 1° giugno 2022, Eleveté Invest Group e a./Commissione e CRU (T-523/17, EU:T:2022:313).....	265
	Sentenza del 1° giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314).....	265
	Sentenza del 1° giugno 2022, Aeris Invest/Commissione e CRU (T-628/17, EU:T:2022:315).....	266
2.	Vigilanza prudenziale degli enti creditizi	270
	Sentenza del 22 giugno 2022, Anglo Austrian AAB e Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE (T-797/19, EU:T:2022:389).....	270
	Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, EU:T:2022:781).....	272
	Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka/BCE (T-301/19, EU:T:2022:774).....	274
	Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka e a./BCE, T-330/19, EU:T:2022:775).....	276
XII.	Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione	278
	Sentenza del 26 gennaio 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28)	278
XIII.	Bilancio e sovvenzioni dell'Unione.....	281
	Sentenza del 29 giugno 2022, LA International Cooperation/Commissione (T-609/20, EU:T:2022:407).....	281
XIV.	Accesso ai documenti delle istituzioni	283
1.	Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali.....	283
	Sentenza del 12 ottobre 2022, Saure/Commissione (T-524/21, EU:T:2022:632)	283
2.	Eccezione relativa alle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile	285
	Sentenza del 28 settembre 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, EU:T:2022:586)	285
3.	Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale.....	288
	Sentenza del 14 settembre 2022, Pollinis France/Commissione (T-371/20 e T-554/20, EU:T:2022:556).....	288
XV.	Funzione pubblica.....	291
1.	Assenza di controversia tra l'Unione e uno dei suoi agenti.....	291
	Ordinanza del 13 giugno 2022, Mendes de Almeida/Consiglio (T-334/21, EU:T:2022:375).....	291
2.	Indennità di nuova sistemazione	293
	Sentenza del 7 settembre 2022, LR/BEI (T-529/20, EU:T:2022:523)	293
3.	Risoluzione di un contratto di assunzione.....	295
	Sentenza del 5 ottobre 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603).....	295
XVI.	Domande di provvedimenti provvisori.....	298
	Ordinanza del 30 marzo 2022, RT France/Consiglio (T-125/22 R, non pubblicata, EU:T:2022:199) 298	
	Ordinanza del 31 marzo 2022, AL/Consiglio (T-22/22 R, non pubblicata, EU:T:2022:200).....	300
	Ordinanza del 25 aprile 2022, HB/Commissione (T-408/21 R, non pubblicata, EU:T:2022:241)	302

Ordinanza del 30 maggio 2022, OT/Consiglio (T-193/22 R, non pubblicata, EU:T:2022:307)	304
Ordinanza dell'8 giugno 2022, Ungheria/Commissione (T-104/22 R, non pubblicata, EU:T:2022:351)	307
Ordinanza del 20 ottobre 2022, PB/Commissione (T-407/21 R, non pubblicata, EU:T:2022:655) ..	309

Prefazione

La *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* è una nuova pubblicazione annuale, che mira a dare maggiore visibilità alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione europea e a renderla più accessibile. Essa raccoglie una collezione di sintesi delle principali decisioni della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea, redatte dalla Direzione della Ricerca e Documentazione.

Inserendosi così in una nuova politica di diffusione della giurisprudenza, la *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* si sforza di rispondere alle nuove esigenze di comunicazione sull'attività giurisdizionale e mette in evidenza, per i professionisti del diritto, i principali sviluppi della giurisprudenza nell'anno appena trascorso.

Sulla base di una selezione delle decisioni adottate dalla Corte di giustizia e dal Tribunale, questa pubblicazione offre un'analisi sintetica dei principali contributi della giurisprudenza dell'anno appena trascorso. Questi ultimi vengono presentati nella forma delle suddette sintesi, raggruppate per temi seguendo la struttura dei Trattati dell'Unione. Per ciascuna sintesi, un link rinvia al testo della decisione.

Disponibile interamente in formato digitale, la *Selezione delle sentenze più importanti dell'anno* è stata concepita fin dall'inizio come uno strumento che si inserisce in un contesto digitale, nell'ambito della politica di digitalizzazione dell'istituzione.

Celestina Iannone

Direttrice

Ricerca e Documentazione

Capitolo 1 – La Corte di giustizia

I. Valori dell'Unione europea

Sentenza del 16 febbraio 2022 (Seduta Plenaria), Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

«Ricorso di annullamento – Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 – Regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea – Protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri – Base giuridica – Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE – Asserita elusione dell'articolo 7 TUE e dell'articolo 269 TFUE – Asserite violazioni dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché dei principi di certezza del diritto, di proporzionalità e di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati»

Il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 ¹, ha istituito un «meccanismo di condizionalità orizzontale» volto a proteggere il bilancio dell'Unione europea in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. A tal fine, tale regolamento consente al Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione europea, di adottare, alle condizioni da esso stabilite, opportune misure di protezione quali la sospensione dei pagamenti a carico del bilancio dell'Unione o la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi a carico di detto bilancio. Il regolamento impugnato subordina l'adozione di misure di tal genere alla produzione di elementi di prova idonei a dimostrare non soltanto l'esistenza di una violazione dei principi dello Stato di diritto, ma anche l'impatto di quest'ultima sull'esecuzione del bilancio dell'Unione.

Il regolamento impugnato si inserisce nel solco di una serie di iniziative vertenti, più in generale, sulla protezione dello Stato di diritto negli Stati membri ² e che miravano a fornire risposte, a livello dell'Unione, alle crescenti preoccupazioni relative al rispetto, da parte di vari Stati membri, dei valori comuni dell'Unione quali previsti all'articolo 2 TUE ³.

L'Ungheria, sostenuta dalla Repubblica di Polonia ⁴, ha proposto un ricorso diretto, in via principale, all'annullamento del regolamento impugnato e, in subordine, all'annullamento di alcune delle sue disposizioni. A sostegno delle sue conclusioni, essa affermava, essenzialmente, che tale regolamento, benché formalmente presentato come un atto rientrante nell'ambito delle regole finanziarie previste

¹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU 2020, L 433I, pag. 1, e rettifica in GU 2021, L 373, pag. 94; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

² V., in particolare, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2019, «Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione», COM (2019) 343 final, che fa seguito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, «Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto», COM (2014) 158 final.

³ I valori fondanti dell'Unione e comuni agli Stati membri, contenuti nell'articolo 2 TUE, comprendono quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

⁴ Anche la Repubblica di Polonia ha proposto un ricorso diretto all'annullamento del regolamento 2020/2092 (causa C-157/21).

all'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE, mirerebbe, in realtà, a sanzionare, in quanto tale, qualsiasi pregiudizio arrecato da uno Stato membro ai principi dello Stato di diritto, i cui requisiti sarebbero, in ogni caso, insufficientemente precisi. L'Ungheria fonda quindi il proprio ricorso, in particolare, sull'incompetenza dell'Unione ad adottare un simile regolamento, sia per via della mancanza di una base giuridica sia per via dell'elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE, nonché sull'inosservanza dei requisiti del principio della certezza del diritto.

Così chiamata a pronunciarsi sulle competenze dell'Unione per difendere il proprio bilancio e i propri interessi finanziari da pregiudizi che possono derivare da violazioni di valori di cui all'articolo 2 TUE, la Corte ha ritenuto che tale causa rivestisse un'importanza fondamentale che ne giustificava l'attribuzione alla seduta plenaria. Per queste stesse ragioni, è stata accolta l'istanza del Parlamento europeo di trattare la presente causa con procedimento accelerato. Nella sua sentenza, la Corte respinge integralmente il ricorso di annullamento proposto dall'Ungheria.

Giudizio della Corte

Preliminarmente all'esame nel merito del ricorso, la Corte si pronuncia sulla domanda del Consiglio di non prendere in considerazione vari passaggi del ricorso dell'Ungheria, in quanto essi si fondano su elementi tratti da un parere riservato del servizio giuridico del Consiglio così divulgato senza l'autorizzazione richiesta. A tale riguardo, la Corte conferma che l'istituzione interessata può, in linea di principio, subordinare la produzione in giudizio di un simile documento interno a un'autorizzazione preventiva. Tuttavia, nel caso in cui il parere giuridico in questione si riferisca a una procedura legislativa, come nel caso di specie, occorre tener conto del principio di trasparenza, essendo la divulgazione di un parere del genere idonea ad accrescere la trasparenza e l'apertura del processo legislativo. Infatti, l'interesse pubblico prevalente connesso alla trasparenza e all'apertura del processo legislativo prevale, in linea di principio, sull'interesse delle istituzioni, per quanto riguarda la divulgazione di un parere giuridico interno. Nel caso di specie, poiché il Consiglio non ha dimostrato il carattere particolarmente sensibile del parere in questione o una portata particolarmente estesa del medesimo che vada al di là dell'ambito del processo legislativo di cui trattasi, la Corte respinge, di conseguenza, la domanda del Consiglio.

Quanto al merito, la Corte procede, in primo luogo, all'esame dei motivi di ricorso dedotti a sostegno delle conclusioni principali dirette all'annullamento integrale del regolamento impugnato, vertenti, da un lato, sull'incompetenza dell'Unione ad adottare tale regolamento e, dall'altro, sulla violazione del principio della certezza del diritto.

Per quanto riguarda, da un lato, la base giuridica del regolamento impugnato, la Corte rileva che la procedura prevista da tale regolamento può essere avviata solo nel caso in cui sussistano motivi fondati per ritenere non soltanto che in uno Stato membro si verifichino violazioni dei principi dello Stato di diritto, ma soprattutto che tali violazioni compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari. Inoltre, le misure che possono essere adottate ai sensi del regolamento impugnato si riferiscono esclusivamente all'esecuzione del bilancio dell'Unione e sono tutte idonee a limitare i finanziamenti provenienti da tale bilancio a seconda dell'impatto su di esso di un simile pregiudizio o di un simile rischio serio. Pertanto, il regolamento impugnato mira a proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto, e non già a sanzionare, di per sé, simili violazioni.

In risposta all'argomento dell'Ungheria secondo cui una regola finanziaria non può essere finalizzata a precisare la portata dei requisiti intrinseci ai valori di cui all'articolo 2 TUE, la Corte ricorda che il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e sono condivisi da questi ultimi e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati, tra cui lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati allo Stato membro interessato, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori.

La Corte precisa su tale punto, da un lato, che il rispetto di tali valori 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. Dall'altro lato, essa sottolinea che il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio fondamentale di solidarietà tra Stati membri e che l'attuazione di tale principio, mediante tale bilancio, si basa sulla fiducia reciproca che questi ultimi ripongono nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte nello stesso bilancio.

Orbene, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione possono essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro. Infatti, tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere.

Pertanto, un «meccanismo di condizionalità orizzontale», come quello istituito dal regolamento impugnato, che subordina il beneficio dei finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte di uno Stato membro dei principi dello Stato di diritto, può rientrare nella competenza, conferita all'Unione dai trattati, a stabilire «regole finanziarie» relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione. La Corte precisa che fanno parte integrante di un simile meccanismo, in quanto elementi costitutivi di quest'ultimo, le disposizioni del regolamento impugnato che identificano tali principi, che forniscono un'elencazione di casi che possono essere indicativi della violazione degli stessi principi, che precisano le situazioni o le condotte che devono essere interessate da violazioni del genere e che definiscono la natura e la portata delle misure di protezione che possono, se del caso, essere adottate.

Per quanto riguarda poi la censura vertente su una pretesa elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE nonché delle disposizioni dell'articolo 269 TFUE, la Corte respinge l'argomentazione dell'Ungheria secondo cui solo la procedura prevista all'articolo 7 TUE conferisce alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare le violazioni dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro. Infatti, oltre alla procedura prevista all'articolo 7 TUE, numerose disposizioni dei trattati, frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro.

Inoltre, la Corte osserva che la procedura prevista all'articolo 7 TUE ha la finalità di consentire al Consiglio di sanzionare violazioni gravi e persistenti di ciascuno dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda e che definiscono la sua identità, al fine, in particolare, di ingiungere allo Stato membro interessato di porre fine a tali violazioni. Il regolamento impugnato mira invece a proteggere il bilancio dell'Unione, e ciò soltanto in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromette o rischia seriamente di compromettere l'esecuzione efficiente di tale bilancio. Inoltre, la procedura prevista all'articolo 7 TUE e quella istituita dal regolamento impugnato si distinguono per il loro oggetto, le condizioni per il loro avvio, le condizioni per l'adozione e per la revoca delle misure previste e la natura di queste ultime. Di conseguenza, queste due procedure perseguono scopi diversi e hanno ciascuna un oggetto nettamente distinto. Ne consegue, altresì, che la procedura istituita dal regolamento impugnato non può essere considerata neppure come volta a eludere la limitazione della competenza generale della Corte, prevista dall'articolo 269 TFUE, poiché il tenore letterale di tale disposizione riguarda soltanto il controllo di legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio in forza dell'articolo 7 TUE.

Infine, poiché il regolamento impugnato consente alla Commissione e al Consiglio di esaminare solo situazioni o condotte imputabili alle autorità di uno Stato membro e che risultano rilevanti per l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, i poteri conferiti a tali istituzioni dal regolamento di cui trattasi non travalicano i limiti delle competenze attribuite all'Unione.

Dall'altro lato, nell'ambito dell'esame del motivo di ricorso vertente sulla violazione del principio della certezza del diritto, la Corte giudica del tutto infondata l'argomentazione sviluppata dall'Ungheria in merito alla mancanza di precisione da cui sarebbe viziato il regolamento impugnato, sia per quanto riguarda i criteri relativi alle condizioni per l'avvio della procedura sia per quanto riguarda la scelta e la portata delle misure da adottare. A tale riguardo, la Corte osserva prima di tutto che i principi menzionati nel regolamento impugnato, in quanto elementi costitutivi della nozione di «Stato di diritto»⁵, sono stati ampiamente sviluppati nella sua giurisprudenza, che tali principi trovano la loro fonte in valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri nei propri ordinamenti giuridici e che essi discendono da una nozione di «Stato di diritto» che gli Stati membri condividono e alla quale aderiscono, in quanto valore comune alle loro tradizioni costituzionali. Di conseguenza, la Corte ritiene che gli Stati membri siano in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale nonché i requisiti derivanti da ciascuno di tali principi.

Per quanto riguarda, in particolare, i criteri relativi alle condizioni per l'avvio della procedura e alla scelta e alla portata delle misure da adottare, la Corte precisa che il regolamento impugnato richiede, per l'adozione delle misure di protezione da esso previste, che venga accertato un nesso effettivo tra la violazione di un principio dello Stato di diritto e un pregiudizio o un rischio serio di pregiudizio per la sana gestione finanziaria dell'Unione o per i suoi interessi finanziari, e che una violazione del genere riguardi una situazione o una condotta imputabile a un'autorità di uno Stato membro e rilevante per l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione. Inoltre, essa osserva che la nozione di «rischio serio» è precisata nella normativa finanziaria dell'Unione e ricorda che le misure di protezione che possono essere adottate devono essere strettamente proporzionate all'impatto della violazione constatata sul bilancio dell'Unione. In particolare, secondo la Corte, è solo nella misura strettamente necessaria a conseguire l'obiettivo di proteggere tale bilancio nel suo complesso che tali misure possono riguardare azioni e programmi diversi da quelli pregiudicati da una simile violazione. Infine, constatando che la Commissione deve rispettare, sotto il controllo del giudice dell'Unione, requisiti procedurali rigorosi che implicano in particolare varie consultazioni dello Stato membro interessato, la Corte conclude che il regolamento impugnato soddisfa i requisiti del principio della certezza del diritto.

La Corte esamina, in secondo luogo, le conclusioni formulate in subordine e dirette all'annullamento parziale del regolamento impugnato. A tale riguardo, la Corte dichiara, da un lato, che l'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento impugnato avrebbe l'effetto di modificare la sostanza di tale regolamento, dal momento che la disposizione di cui trattasi precisa le condizioni richieste per consentire l'adozione delle misure di protezione da esso previste, cosicché le conclusioni dirette all'annullamento di questa sola disposizione devono essere considerate irricevibili. Dall'altro lato, la Corte giudica infondate le censure riguardanti una serie di altre disposizioni del regolamento impugnato, vertenti sul difetto di base giuridica nonché su violazioni sia delle disposizioni del diritto dell'Unione relative ai disavanzi pubblici sia dei principi della certezza del diritto, di proporzionalità e di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati. Essa respinge pertanto integralmente le conclusioni formulate in subordine, così come nel suo complesso il ricorso proposto dall'Ungheria.

⁵ Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento impugnato, nella nozione di «Stato di diritto» rientrano «i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge».

**Sentenza del 16 febbraio 2022 (Seduta Plenaria), Polonia/Parlamento e
Consiglio (C-157/21, [EU:C:2022:98](#))**

«Ricorso di annullamento – Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 – Regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea – Protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri – Base giuridica – Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE – Articolo 311 TFUE – Articolo 312 TFUE – Asserita elusione dell'articolo 7 TUE e dell'articolo 269 TFUE – Asserite violazioni dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'articolo 5, paragrafo 2, dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 296, secondo comma, TFUE, del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nonché dei principi di attribuzione, della certezza del diritto, di proporzionalità e dell'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati – Allegazione di sviamento di potere»

Il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 ⁶, si inserisce nel solco di una serie di iniziative vertenti, più in generale, sulla protezione dello Stato di diritto negli Stati membri ⁷ e che miravano a fornire risposte, a livello dell'Unione, alle crescenti preoccupazioni relative al rispetto, da parte di vari Stati membri, dei valori comuni dell'Unione quali previsti all'articolo 2 TUE ⁸.

La Repubblica di Polonia, sostenuta dall'Ungheria ⁹, ha proposto un ricorso diretto all'annullamento del regolamento impugnato. A sostegno delle sue conclusioni, essa affermava, essenzialmente, che tale regolamento, benché formalmente presentato come un atto rientrante nell'ambito delle regole finanziarie previste all'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE, mirerebbe, in realtà, a sanzionare, in quanto tale, qualsiasi pregiudizio arrecato da uno Stato membro ai principi dello Stato di diritto, i cui requisiti sarebbero, in ogni caso, insufficientemente precisi. La Polonia fondava quindi il proprio ricorso, in particolare, sull'incompetenza dell'Unione ad adottare un simile regolamento, sia per via della mancanza di una base giuridica sia per via dell'elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE, nonché sulla violazione dei limiti intrinseci alle competenze dell'Unione e del principio della certezza del diritto.

Così chiamata a pronunciarsi sulle competenze dell'Unione per difendere il proprio bilancio e i propri interessi finanziari da pregiudizi che possono derivare da violazioni di valori di cui all'articolo 2 TUE, la Corte ha ritenuto che tale causa rivestisse un'importanza fondamentale che ne giustificava l'attribuzione alla seduta plenaria. Per queste stesse ragioni, è stata accolta l'istanza del Parlamento europeo di trattare la presente causa con procedimento accelerato. Nella sua sentenza, la Corte respinge integralmente il ricorso di annullamento proposto dalla Polonia.

⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU 2020, L 433I, pag. 1, e rettifica in GU 2021, L 373, pag. 94; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

⁷ V., in particolare, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2019, «Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione», COM (2019) 343 final, che fa seguito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, «Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto», COM (2014) 158 final.

⁸ I valori fondanti dell'Unione e comuni agli Stati membri, contenuti nell'articolo 2 TUE, comprendono quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

⁹ Anche l'Ungheria ha proposto un ricorso diretto all'annullamento del regolamento 2020/2092 (causa C-156/21).

Giudizio della Corte

Preliminarmente all'esame nel merito del ricorso, la Corte si pronuncia sulla domanda del Consiglio di non prendere in considerazione vari passaggi del ricorso della Polonia, in quanto essi si fondano su elementi tratti da un parere riservato del servizio giuridico del Consiglio così divulgato senza l'autorizzazione richiesta. A tale riguardo, la Corte conferma che l'istituzione interessata può, in linea di principio, subordinare la produzione in giudizio di un simile documento interno a un'autorizzazione preventiva. Tuttavia, nel caso in cui il parere giuridico in questione si riferisca a una procedura legislativa, come nel caso di specie, occorre tener conto del principio di trasparenza, essendo la divulgazione di un parere del genere idonea ad accrescere la trasparenza e l'apertura del processo legislativo. Infatti, l'interesse pubblico prevalente connesso alla trasparenza e all'apertura del processo legislativo prevale, in linea di principio, sull'interesse delle istituzioni, per quanto riguarda la divulgazione di un parere giuridico interno. Nel caso di specie, poiché il Consiglio non ha dimostrato il carattere particolarmente sensibile del parere in questione o una portata particolarmente estesa del medesimo che vada al di là dell'ambito del processo legislativo di cui trattasi, la Corte respinge, di conseguenza, la domanda del Consiglio.

Quanto al merito, la Corte procede, in primo luogo, all'esame congiunto dei motivi di ricorso vertenti sull'incompetenza dell'Unione ad adottare il regolamento impugnato.

Per quanto riguarda, anzitutto, la base giuridica del regolamento impugnato, la Corte rileva che la procedura prevista da tale regolamento può essere avviata solo nel caso in cui sussistano motivi fondati per ritenere non soltanto che in uno Stato membro si verifichino violazioni dei principi dello Stato di diritto, ma soprattutto che tali violazioni compromettano o rischino seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari. Inoltre, le misure che possono essere adottate ai sensi del regolamento impugnato si riferiscono esclusivamente all'esecuzione del bilancio dell'Unione e sono tutte idonee a limitare i finanziamenti provenienti da tale bilancio a seconda dell'impatto su di esso di un simile pregiudizio o di un simile rischio serio. Pertanto, il regolamento impugnato mira a proteggere il bilancio dell'Unione da pregiudizi derivanti in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto, e non già a sanzionare, di per sé, simili violazioni.

In risposta all'argomento della Polonia secondo cui una regola finanziaria non può essere finalizzata a precisare la portata dei requisiti intrinseci ai valori di cui all'articolo 2 TUE, la Corte ricorda che il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e sono condivisi da questi ultimi e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati, tra cui lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati allo Stato membro interessato, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori.

La Corte precisa su tale punto, da un lato, che il rispetto di tali valori 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. Dall'altro lato, essa sottolinea che il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio fondamentale di solidarietà tra Stati membri e che l'attuazione di tale principio, mediante tale bilancio, si basa sulla fiducia reciproca che questi ultimi ripongono nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte nello stesso bilancio.

Orbene, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e gli interessi finanziari dell'Unione possono essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro. Infatti, tali violazioni possono comportare, in particolare, l'assenza di garanzia che spese coperte dal bilancio dell'Unione soddisfino tutte le condizioni di finanziamento previste dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, rispondano agli obiettivi perseguiti dall'Unione quando essa finanzia spese di tal genere.

Pertanto, un «meccanismo di condizionalità orizzontale», come quello istituito dal regolamento impugnato, che subordina il beneficio dei finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte di uno Stato membro dei principi dello Stato di diritto, può rientrare nella competenza, conferita all'Unione dai trattati, a stabilire «regole finanziarie» relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione. La Corte precisa che fanno parte integrante di un simile meccanismo, in quanto elementi costitutivi di quest'ultimo, le disposizioni del regolamento impugnato che identificano tali principi, che forniscono un'elencazione di casi che possono essere indicativi della violazione degli stessi principi, che precisano le situazioni o le condotte che devono essere interessate da violazioni del genere e che definiscono la natura e la portata delle misure di protezione che possono, se del caso, essere adottate.

Per quanto riguarda poi la censura vertente su una presunta elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE, la Corte respinge l'argomentazione della Polonia secondo cui solo la procedura prevista all'articolo 7 TUE conferisce alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro. Infatti, oltre alla procedura prevista all'articolo 7 TUE, numerose disposizioni dei trattati, frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro.

Inoltre, la Corte rileva che la procedura prevista all'articolo 7 TUE ha la finalità di consentire al Consiglio di sanzionare violazioni gravi e persistenti di ciascuno dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda e che definiscono la sua identità, al fine, in particolare, di ingiungere allo Stato membro interessato di porre fine a tali violazioni. Il regolamento impugnato mira invece a proteggere il bilancio dell'Unione, e ciò soltanto in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromette o rischia seriamente di compromettere l'esecuzione efficiente di tale bilancio. Inoltre, la procedura prevista all'articolo 7 TUE e quella istituita dal regolamento impugnato si distinguono per il loro oggetto, le condizioni per il loro avvio, le condizioni per l'adozione e per la revoca delle misure previste e la natura di queste ultime. Di conseguenza, queste due procedure perseguono scopi diversi e hanno ciascuna un oggetto nettamente distinto. Ne consegue, altresì, che la procedura istituita dal regolamento impugnato non può essere considerata neppure come volta a eludere la limitazione della competenza generale della Corte, prevista dall'articolo 269 TFUE, poiché il tenore letterale di tale disposizione riguarda soltanto il controllo di legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio in forza dell'articolo 7 TUE.

La Corte esamina, in secondo luogo, le altre censure di merito dedotte dalla Polonia nei confronti del regolamento impugnato.

In tale contesto, la Corte dichiara, anzitutto, del tutto infondate le allegazioni della Polonia vertenti sulla violazione del principio di attribuzione nonché dell'obbligo di rispettare le funzioni essenziali degli Stati membri. La Corte ricorda infatti che il libero esercizio da parte degli Stati membri delle competenze loro spettanti in tutti i settori loro riservati è concepibile solo nel rispetto del diritto dell'Unione. Tuttavia, richiedendo agli Stati membri di rispettare in tal modo gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, l'Unione non pretende affatto di esercitare essa stessa tali competenze né, pertanto, di arrogarsele.

Nell'ambito poi dell'esame dei motivi di ricorso vertenti sulla violazione del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, da un lato, e sulla violazione del principio della certezza del diritto, dall'altro, la Corte giudica parimenti del tutto infondata l'argomentazione sviluppata dalla Polonia in merito alla mancanza di precisione da cui sarebbe viziato il regolamento impugnato, sia per quanto riguarda i criteri relativi alle condizioni per l'avvio della procedura sia per quanto riguarda la scelta e la

portata delle misure da adottare. A tale riguardo, la Corte osserva prima di tutto che i principi menzionati nel regolamento impugnato, in quanto elementi costitutivi della nozione di «Stato di diritto»¹⁰, sono stati ampiamente sviluppati nella sua giurisprudenza, che tali principi trovano la loro fonte in valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri nei propri ordinamenti giuridici e che essi discendono da una nozione di «Stato di diritto» che gli Stati membri condividono e alla quale aderiscono, in quanto valore comune alle loro tradizioni costituzionali. Di conseguenza, la Corte ritiene che gli Stati membri siano in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale nonché i requisiti derivanti da ciascuno di tali principi.

Per quanto riguarda, in particolare, i criteri relativi alle condizioni per l'avvio della procedura e alla scelta e alla portata delle misure da adottare, la Corte precisa che il regolamento impugnato richiede, per l'adozione delle misure di protezione da esso previste, che venga accertato un nesso effettivo tra la violazione di un principio dello Stato di diritto e un pregiudizio o un rischio serio di pregiudizio per la sana gestione finanziaria dell'Unione o per i suoi interessi finanziari, e che una violazione del genere riguardi una situazione o una condotta imputabile a un'autorità di uno Stato membro e rilevante per l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione. Inoltre, essa osserva che la nozione di «rischio serio» è precisata nella normativa finanziaria dell'Unione e ricorda che le misure di protezione che possono essere adottate devono essere strettamente proporzionate all'impatto della violazione constatata sul bilancio dell'Unione. In particolare, è solo nella misura strettamente necessaria a conseguire l'obiettivo di proteggere tale bilancio nel suo complesso che tali misure possono riguardare azioni e programmi diversi da quelli pregiudicati da una simile violazione. Infine, constatando che la Commissione deve rispettare, sotto il controllo del giudice dell'Unione, requisiti procedurali rigorosi che implicano in particolare varie consultazioni dello Stato membro interessato, la Corte conclude che il regolamento impugnato soddisfa i requisiti derivanti dal rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri e dal principio della certezza del diritto.

Infine, quanto alla contestazione da parte della Polonia della necessità stessa dell'adozione del regolamento impugnato, alla luce dei requisiti del principio di proporzionalità, la Corte rileva che detto Stato membro non ha addotto alcun elemento idoneo a dimostrare che il legislatore dell'Unione abbia ecceduto l'ampio potere discrezionale di cui dispone al riguardo. Il rigetto di quest'ultima censura consente quindi alla Corte di respingere il ricorso nel suo complesso.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento impugnato, nella nozione di «Stato di diritto» rientrano «i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge».

II. Recesso di uno Stato membro dall'Unione europea ¹¹

Sentenza del 9 giugno 2022 (Grande Sezione), *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord residente in uno Stato membro – Articolo 9 TUE – Articoli 20 e 22 TFUE – Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza – Articolo 50 TUE – Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica – Conseguenze del recesso di uno Stato membro dall'Unione – Cancellazione dalle liste elettorali nello Stato membro di residenza – Articoli 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Validità della decisione (UE) 2020/135»

EP, cittadina del Regno Unito residente in Francia dal 1984, è stata cancellata dalle liste elettorali francesi a seguito dell'entrata in vigore, il 1° febbraio 2020, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (in prosieguo: l'«accordo di recesso») ¹².

EP ha contestato tale cancellazione dinanzi al tribunal judiciaire d'Auch (Tribunale giudiziario di Auch, Francia) argomentando che non poteva più votare né in Francia, per via della perdita del suo status di cittadino dell'Unione a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione, né nel Regno Unito, in quanto non godeva più del diritto di voto e di eleggibilità in tale Stato ¹³. Secondo EP, tale perdita viola i principi della certezza del diritto e di proporzionalità e costituisce altresì una discriminazione tra cittadini dell'Unione nonché una lesione alla propria libertà di circolazione.

Il giudice del rinvio ritiene che l'applicazione delle disposizioni dell'accordo di recesso a EP comporti una lesione sproporzionata al suo diritto fondamentale di voto. Esso chiede, al riguardo, se l'articolo 50 TUE ¹⁴ e l'accordo di recesso debbano essere interpretati nel senso che comportano la revoca della cittadinanza europea dei cittadini del Regno Unito i quali, pur restando soggetti alla legge di tale Stato, si sono stabiliti nel territorio di un altro Stato membro da oltre quindici anni e sono, pertanto, privati di qualsiasi diritto di voto. In caso affermativo, esso chiede in che misura le pertinenti disposizioni dell'accordo di recesso ¹⁵ e del TFUE ¹⁶ debbano essere ritenute consentire a tali cittadini di conservare i diritti alla cittadinanza europea di cui godevano prima del recesso del Regno Unito dall'Unione. Esso

¹¹ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 24 marzo 2022, *Galapagos BidCo*. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce XI.3. «Regolamento 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza».

¹² 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).

¹³ In forza di una norma del diritto del Regno Unito secondo la quale il cittadino di tale Stato che risieda da oltre 15 anni all'estero non è più autorizzato a partecipare alle elezioni nel Regno Unito.

¹⁴ L'articolo 50 TUE riguarda il diritto e le modalità di recesso di uno Stato membro dall'Unione europea.

¹⁵ Articoli 2, 3, 10, 12 e 127 dell'accordo di recesso.

¹⁶ Articoli 18, 20 e 21 TFUE.

si interroga altresì sulla validità dell'accordo di recesso e, pertanto, sulla validità della decisione 2020/135 del Consiglio relativa alla conclusione di tale accordo ¹⁷.

Nella sua sentenza, la Corte dichiara, da un lato, che le pertinenti disposizioni del TUE ¹⁸ e del TFUE ¹⁹, in combinato disposto con l'accordo di recesso, devono essere interpretate nel senso che, dal momento del recesso del Regno Unito dall'Unione, i cittadini di tale Stato che hanno esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione previsto da tale accordo non beneficiano più dello status di cittadino dell'Unione. In particolare, essi non godono più del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza, anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest'ultimo Stato. Dall'altro lato, la Corte non rileva alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione (UE) 2020/135.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che la cittadinanza dell'Unione richiede, conformemente all'articolo 9 TUE e all'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e che sussista quindi un legame inscindibile ed esclusivo tra il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l'acquisizione, nonché la conservazione, dello status di cittadino dell'Unione.

Alla cittadinanza dell'Unione è ricollegata una serie di diritti ²⁰, in particolare il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In particolare, per quanto riguarda i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini, tali diritti comprendono il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, diritto che è altresì riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ²¹. Nessuna di tali disposizioni sancisce, invece, tale diritto a favore dei cittadini di Stati terzi. Di conseguenza, la circostanza che un singolo, quando lo Stato di cui è cittadino era uno Stato membro, abbia esercitato il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro non è idonea a consentirgli di conservare lo status di cittadino dell'Unione e l'insieme dei diritti ad esso collegati dal TFUE se, a seguito del recesso del suo Stato di origine dall'Unione, egli non è più in possesso della cittadinanza di uno Stato membro.

In secondo luogo, la Corte ricorda che il Regno Unito, in forza della sua decisione sovrana, adottata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 1, TUE, di lasciare l'Unione, non è più membro di quest'ultima dal 1° febbraio 2020, sicché i suoi cittadini hanno ormai la cittadinanza di uno Stato terzo e non più quella di uno Stato membro. Orbene, la perdita della cittadinanza di uno Stato membro comporta, per qualsiasi persona che non possieda anche la cittadinanza di un altro Stato membro, la perdita automatica del suo status di cittadino dell'Unione. Di conseguenza, tale persona non beneficia più del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel proprio Stato membro di residenza.

¹⁷ Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'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. 1).

¹⁸ Articolo 9 TUE, relativo alla cittadinanza dell'Unione, e articolo 50 TUE, relativo al diritto e alle modalità di recesso di uno Stato membro dall'Unione europea.

¹⁹ Articolo 20 TFUE, relativo alla cittadinanza dell'Unione, articolo 21 TFUE, relativo alla libertà di circolazione e alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e articolo 22 TFUE, relativo ai diritti di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione.

²⁰ In forza dell'articolo 20, paragrafo 2, e degli articoli 21 e 22 TFUE.

²¹ Articolo 40 della Carta.

A tale riguardo, la Corte precisa che, poiché la perdita dello status di cittadino dell'Unione per un cittadino del Regno Unito è una conseguenza automatica della decisione sovrana adottata dal Regno Unito di recedere dall'Unione, né le autorità competenti degli Stati membri né i giudici di questi ultimi possono essere tenuti a procedere a un esame individuale delle conseguenze della perdita dello status di cittadino dell'Unione per le persone interessate, alla luce del principio di proporzionalità.

In terzo luogo, la Corte rileva che l'accordo di recesso non contiene alcuna disposizione che mantenga, al di là del recesso del Regno Unito dall'Unione, a favore dei cittadini del Regno Unito che abbiano esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza.

Sebbene tale accordo preveda il principio del mantenimento dell'applicabilità del diritto dell'Unione al Regno Unito durante il periodo di transizione, il suo articolo 127, paragrafo 1, lettera b), esclude tuttavia espressamente, in deroga a tale principio, l'applicazione al Regno Unito e nel Regno Unito delle disposizioni del TFUE e della Carta²² relative al diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione al Parlamento europeo e alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza durante tale periodo. È vero che tale articolo prevede, letteralmente, che dette disposizioni «non si applicano al Regno Unito né nel Regno Unito», senza far espressamente riferimento ai cittadini di quest'ultimo. Tuttavia, alla luce dell'articolo 127, paragrafo 6, dell'accordo di recesso, si deve ritenere che detta esclusione si applichi anche ai cittadini del Regno Unito che hanno esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro conformemente al diritto dell'Unione prima della fine del periodo di transizione. Gli Stati membri non erano pertanto più tenuti, a partire dal 1° febbraio 2020, ad assimilare i cittadini del Regno Unito residenti nel loro territorio ai cittadini di uno Stato membro per quanto attiene alla concessione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali.

Un'interpretazione contraria dell'articolo 127, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo di recesso, consistente nel limitare l'applicazione di quest'ultimo al solo territorio del Regno Unito e quindi ai soli cittadini dell'Unione che risiedevano in tale Stato durante il periodo di transizione, creerebbe, del resto, un'asimmetria tra i diritti conferiti da tale accordo ai cittadini del Regno Unito e ai cittadini dell'Unione. Tale asimmetria sarebbe infatti contraria all'oggetto dell'accordo, che è di garantire la protezione reciproca dei cittadini dell'Unione e dei cittadini del Regno Unito che hanno esercitato i rispettivi diritti di libera circolazione prima della fine del periodo di transizione.

Per quanto riguarda il periodo che è iniziato al termine del periodo di transizione, la Corte precisa che il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini del Regno Unito alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza non rientra nell'ambito di applicazione della parte seconda dell'accordo di recesso, che prevede norme destinate a tutelare, dopo il 1° gennaio 2021, in modo reciproco e uguale, i cittadini dell'Unione e i cittadini del Regno Unito²³ i quali hanno esercitato i diritti alla libera circolazione prima della fine del periodo di transizione.

Infine, l'articolo 18, primo comma, e l'articolo 21, primo comma, TFUE²⁴, che l'accordo di recesso rende applicabili durante il periodo di transizione e successivamente, non possono essere interpretati nel senso che essi imporrebbero agli Stati membri di continuare a concedere, dopo il 1° febbraio

²² Articoli 20, paragrafo 2, lettera b), e 22 TFUE, e articoli 39 e 40 della Carta.

²³ Articolo 10, lettere a) e b), dell'accordo di recesso.

²⁴ L'articolo 18 TFUE riguarda il divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità e l'articolo 21 TFUE riguarda la libertà di circolazione e la libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione.

2020, ai cittadini del Regno Unito che risiedono nel loro territorio il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali indette in tale territorio che essi concedono ai cittadini dell'Unione.

In quarto e ultimo luogo, quanto alla validità della decisione 2020/135, la Corte dichiara che tale decisione non è contraria al diritto dell'Unione ²⁵. In particolare, nessun elemento consente di ritenere che l'Unione, in quanto parte contraente dell'accordo di recesso, non avendo richiesto che fosse previsto un diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza a favore dei cittadini del Regno Unito che hanno esercitato il diritto di soggiorno in uno Stato membro prima della fine del periodo di transizione, abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale nella conduzione delle relazioni esterne.

²⁵ Nel caso di specie, all'articolo 9 TUE, agli articoli 18, 20, 21 e 22 TFUE e all'articolo 40 della Carta.

III. Diritti fondamentali ²⁶

1. Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale ²⁷

Sentenza del 29 marzo 2022 (Grande Sezione), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ricevibilità – Articolo 267 TFUE – Nozione di “giurisdizione” – Articolo 19, paragrafo 1, TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Stato di diritto – Tutela giurisdizionale effettiva – Principio dell’indipendenza dei giudici – Giudice precostituito per legge – Organo giurisdizionale un cui membro è stato nominato per la prima volta ad un posto di giudice da un organo politico del potere esecutivo di un regime non democratico – Modalità di funzionamento della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia) – Incostituzionalità della legge in base alla quale tale Consiglio è stato composto – Possibilità di qualificare l’organo giurisdizionale suddetto come organo giurisdizionale imparziale e indipendente ai sensi del diritto dell’Unione»

Nel 2017, in Polonia, alcuni consumatori avevano presentato dinanzi al tribunale regionale competente un ricorso concernente il carattereasseritamente abusivo di una clausola contenuta nel contratto di mutuo che essi avevano concluso presso la Getin Noble Bank, un istituto bancario. Non avendo ottenuto piena soddisfazione né in primo grado né in appello, i ricorrenti hanno proposto un’impugnazione dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), giudice del rinvio.

Per esaminare la ricevibilità dell’impugnazione proposta dinanzi ad esso, tale giudice è tenuto, conformemente al diritto nazionale, a verificare la regolarità della composizione della formazione giudicante che ha emesso la sentenza oggetto di impugnazione. In tale contesto, detto giudice, in composizione monocratica, si interroga in merito alla conformità, al diritto dell’Unione, della

²⁶ Alla presente voce, devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 9 giugno 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), vertente sul diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, illustrata alla voce II. «Recesso di uno Stato membro dall’Unione europea»; sentenze 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](#)), sul rispetto della vita familiare e i diritti del minore, illustrata alla voce IV.3. «Diritto di soggiorno derivato dei cittadini di un paese terzo, familiari di un cittadino dell’Unione», e del 22 dicembre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München (Domanda di estradizione verso la Bosnia-Erzegovina)* (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), relativa alla protezione in caso di estradizione, illustrata alla voce IV.4. «Discriminazione in base alla nazionalità»; sentenza del 7 settembre 2022, *Cilevičs e a.* (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), relativa alla diversità culturale e linguistica, illustrata alla voce VIII.2. «Libertà di stabilimento»; sentenza del 14 luglio 2022, *Procureur général près la cour d’appel d’Angers* (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), sul principio di proporzionalità dei reati e delle pene, illustrata alla voce X.1. «Mandato d’arresto europeo»; sentenze del 22 febbraio 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e a.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), sulla protezione della salute e i diritti del minore, illustrata alla voce XIII.2. «Prodotti del tabacco», e dell’8 dicembre 2022, *Orde van Vlaamse Balies e a.* (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), relativa al rispetto della vita familiare, presentata alla voce XIII.5. «Cooperazione amministrativa nel settore fiscale», e sentenza del 24 febbraio 2022, *Glavna direkcija «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto»* (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), su condizioni di lavoro giuste ed eque, presentata alla voce XV.1. «Organizzazione dell’orario di lavoro».

²⁷ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 10 marzo 2022, *Grossman* (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), presentata alla voce VII. «Diritto dell’Unione e diritto nazionale»; sentenza dell’8 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Esame d’ufficio del trattenimento)* (C-704/20 e C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), illustrata alla voce IX.1. «Politica d’asilo»; sentenze del 22 febbraio 2022, *Openbaar Ministerie (Giudice costituito per legge nello Stato membro emittente)* (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), del 19 maggio 2022, presentata alla voce X.1. «Mandato d’arresto europeo», *Spetsializirana prokuratura (Processo a un imputato in fuga)* (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), presentate alla voce X.2. «Diritto di presenziare al processo», e del 1° agosto 2022, *TL (Assenza di un interprete e di traduzione)* (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), illustrata alla voce X.3. «Diritto all’interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali».

composizione dell'organo giurisdizionale d'appello. A suo avviso, l'indipendenza e l'imparzialità dei tre giudici d'appello potrebbero essere messe in dubbio in ragione delle circostanze della loro nomina alle funzioni di giudice.

A questo proposito, il giudice del rinvio considera, da un lato, il fatto che la prima nomina di uno dei giudici (FO) a tale posto risultava da una decisione adottata da un organo del regime non democratico che aveva governato in Polonia prima della sua adesione all'Unione europea e che detto giudice è stato mantenuto in queste sue funzioni dopo la fine del regime suddetto, senza aver prestato nuovamente giuramento e beneficiando dell'anzianità maturata fintantoché il regime era in carica ²⁸. Dall'altro lato, i giudici in questione sarebbero stati nominati presso l'organo giurisdizionale d'appello su proposta della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia; in prosieguo: la «KRS»), uno nel 1998, quando le delibere di quest'organo non erano né motivate né impugnabili con un ricorso giurisdizionale, e gli altri due nel 2012 e nel 2015, in un'epoca in cui, secondo il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia), la KRS non funzionava in maniera trasparente e la sua composizione era contraria alla Costituzione.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte statuisce, in sostanza, che il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che gli amministratori si vedono riconosciuti dal diritto dell'Unione ²⁹ deve essere interpretato nel senso che le irregolarità fatte valere dal giudice del rinvio in riferimento ai giudici d'appello in questione non sono di per sé stesse idonee a far sorgere dubbi legittimi e seri, negli amministratori, in merito all'indipendenza e all'imparzialità di tali giudici, e dunque neppure a rimettere in discussione la qualità di organo giurisdizionale indipendente e imparziale, precostituito per legge, della formazione giudicante nella quale essi siedono.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte respinge l'eccezione di irricevibilità secondo cui il giudice monocratico della Corte suprema polacca, chiamato ad esaminare la ricevibilità dell'impugnazione proposta dinanzi a quest'ultima, non era legittimato a sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte in considerazione dei vizi inficianti la sua stessa nomina, i quali rimetterebbero in discussione la sua indipendenza e la sua imparzialità. Infatti, laddove un rinvio pregiudiziale promani da un organo giurisdizionale nazionale, si deve presumere che quest'ultimo soddisfi i requisiti stabiliti dalla Corte per costituire una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Tale presunzione può comunque essere rovesciata nel caso in cui una decisione giudiziaria definitiva emessa da un organo giurisdizionale nazionale o internazionale porti a ritenere che il giudice costituente il giudice del rinvio non abbia la qualità di organo giurisdizionale indipendente, imparziale e precostituito per legge. Poiché la Corte non dispone di informazioni che permettano di rovesciare una presunzione siffatta, la domanda di pronuncia pregiudiziale è dunque ricevibile.

La Corte esamina poi le due parti delle questioni sollevate.

Con la prima parte, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta ostino a che venga qualificata come organo giurisdizionale indipendente e imparziale una formazione giudicante di un organo giurisdizionale nazionale, nella quale sieda un

²⁸ A questo insieme di circostanze verrà fatto in prosieguo riferimento con la menzione «circostanze precedenti all'adesione».

²⁹ Principio al quale si riferisce l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in virtù del quale «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione», e che viene proclamato dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché dalla 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). Quest'ultima ribadisce, all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, il diritto ad un ricorso effettivo di cui beneficiano i consumatori che si reputino lesi dalle clausole suddette.

giudice che abbia, come FO, iniziato la propria carriera sotto il regime comunista e che sia stato mantenuto al suo posto dopo la fine di tale regime.

A questo proposito, dopo essersi dichiarata competente a statuire su tale questione³⁰, la Corte precisa che, se certo l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientra nella competenza di questi ultimi, tali Stati sono tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi che derivano, per essi, dal diritto dell'Unione, ivi compreso quello di assicurare il rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

Quanto all'incidenza sull'indipendenza e sull'imparzialità di un giudice delle circostanze precedenti all'adesione, fatte valere dal giudice del rinvio in riferimento a giudici come FO, la Corte ricorda che, al momento dell'adesione della Polonia all'Unione europea, si è ritenuto che, in linea di principio, il sistema giudiziario di tale Stato fosse conforme al diritto dell'Unione. Inoltre, il giudice del rinvio non ha fornito alcuna spiegazione concreta che dimostri in che modo le condizioni della prima nomina di FO potrebbero permettere che venga esercitata attualmente un'indebita influenza su quest'ultimo. Pertanto, le circostanze che hanno accompagnato la sua prima nomina non possono essere di per sé considerate idonee a far sorgere dubbi legittimi e seri, negli amministratori, in merito all'indipendenza e all'imparzialità di tale giudice, nell'esercizio delle sue successive funzioni giurisdizionali.

Con la loro seconda parte, le questioni sollevate sono intese ad appurare se, in sostanza, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'articolo 47 della Carta, nonché l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della direttiva 93/13 ostino a che venga qualificata come organo giurisdizionale indipendente e imparziale, precostituito per legge, una formazione giudicante facente parte di un organo giurisdizionale di uno Stato membro, nella quale sieda un giudice la cui prima nomina a un posto di giudice o la cui successiva nomina in un organo giurisdizionale superiore sia intervenuta o a seguito della sua selezione come candidato al posto di giudice da parte di un organo composto sulla base di disposizioni legislative successivamente dichiarate incostituzionali dal giudice costituzionale di tale Stato membro (in prosieguo: la «prima circostanza in discussione»), o a seguito della sua selezione come candidato al posto di giudice da parte di un organo regolarmente composto, ma al termine di una procedura che non era né trasparente né pubblica, né impugnabile con un ricorso giurisdizionale (in prosieguo: la «seconda circostanza in discussione»).

A questo proposito, la Corte rileva che non qualsiasi errore che può intervenire nel corso della procedura di nomina di un giudice è idoneo a generare un dubbio in merito all'indipendenza e all'imparzialità di tale giudice.

Nel caso di specie, per quanto riguarda la prima circostanza in discussione, la Corte rileva che la Corte costituzionale non si è pronunciata sull'indipendenza della KRS allorché essa ha dichiarato incostituzionale la composizione di tale organo, quale si presentava all'epoca della nomina dei due giudici diversi da FO nella formazione giudicante che ha emesso la sentenza oggetto di impugnazione dinanzi al giudice del rinvio. Tale dichiarazione di incostituzionalità non può dunque, di per sé sola, portare a mettere in dubbio l'indipendenza di tale organo, né far nascere, negli amministratori, dubbi in merito all'indipendenza dei giudici in questione rispetto ad elementi esterni. Del resto, nessun elemento concreto idoneo a suffragare l'esistenza di dubbi siffatti è stato fornito dal giudice del rinvio in tal senso.

³⁰ Secondo una consolidata giurisprudenza, la Corte è competente ad interpretare il diritto dell'Unione unicamente per quanto riguarda l'applicazione di quest'ultimo in un nuovo Stato membro a partire dalla data di adesione dello stesso all'Unione. Nel caso di specie, la questione sollevata, pur vertendo su circostanze precedenti all'adesione della Polonia all'Unione, ha ad oggetto una situazione che non ha prodotto tutti i suoi effetti prima di questa data, in quanto FO, nominato giudice prima dell'adesione, è attualmente giudice ed esercita funzioni corrispondenti a tale status.

La stessa conclusione si impone riguardo alla situazione di cui alla seconda circostanza in discussione. Non risulta infatti dalla decisione di rinvio che la KRS, così come composta dopo la fine del regime non democratico polacco, mancasse di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e di quello legislativo.

Ciò premesso, le due circostanze sopra menzionate non sono idonee a dimostrare l'esistenza di una violazione delle regole fondamentali applicabili in materia di nomina dei giudici. Pertanto, poiché le irregolarità fatte valere non generano un rischio reale che il potere esecutivo possa esercitare un indebito potere discrezionale che metta in pericolo l'integrità del risultato al quale conduce il processo di nomina dei giudici, il diritto dell'Unione non osta a che venga qualificata come organo giurisdizionale indipendente e imparziale, precostituito per legge, una formazione giudicante nella quale siedano i giudici di cui trattasi.

Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Convenzione di Aarhus – Accesso alla giustizia – Articolo 9, paragrafo 3 – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47, primo comma – Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – Associazione per la tutela dell'ambiente – Legittimazione ad agire di tale associazione dinanzi a un giudice nazionale al fine di impugnare l'omologazione CE rilasciata a taluni veicoli – Regolamento (CE) n. 715/2007 – Articolo 5, paragrafo 2, lettera a) – Veicoli a motore – Motore diesel – Emissioni di agenti inquinanti – Valvola per il ricircolo dei gas di scarico (valvola EGR) – Riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) limitata da un "intervallo termico" – Impianto di manipolazione – Autorizzazione di un tale impianto quando quest'ultimo si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli – Stato dell'arte»

La Volkswagen AG è un costruttore di automobili che commercializzava veicoli a motore dotati di un motore diesel di tipo EA 189 della classe Euro 5 e che disponevano di una valvola per il ricircolo dei gas di scarico (in prosieguo: la «valvola EGR»), una delle tecnologie utilizzate dai costruttori di automobili per controllare e ridurre le emissioni di ossido di azoto (NOx). Il software che faceva funzionare il sistema di ricircolo dei gas di scarico era programmato in modo tale che, in condizioni d'uso normali, la percentuale di ricircolo dei gas di scarico diminuiva. Pertanto, i veicoli interessati non rispettavano i valori limite di emissione di NOx previsti dal regolamento n. 715/2007 relativo all'omologazione dei veicoli a motore ³¹.

Nell'ambito della procedura di omologazione CE ³² di uno di tali modelli di veicoli, il Kraftfahrt-Bundesamt (Ufficio federale della motorizzazione civile, Germania; in prosieguo: il «KBA»), ha ritenuto

³¹ 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 informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2007, L 171, pag. 1).

³² Ai sensi dell'articolo 3, punto 5, della 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 (direttiva quadro) (GU 2007, L 263, pag. 1), per «omologazione CE» si intende la procedura con cui uno Stato membro certifica che un tipo di veicolo, sistema, componente o entità tecnica è conforme alle disposizioni amministrative e alle prescrizioni tecniche del diritto dell'Unione.

che il software di cui trattasi costituisse un impianto di manipolazione³³ non conforme a detto regolamento³⁴.

La Volkswagen ha effettuato quindi un aggiornamento del software impostando la valvola EGR in modo tale che la depurazione dei gas di scarico fosse pienamente efficace solo quando la temperatura esterna era superiore a 15 gradi Celsius e inferiore a 33 gradi Celsius (in prosieguo: l'«intervallo termico»). Con decisione del 20 giugno 2016 (in prosieguo: la «decisione controversa»), il KBA ha rilasciato un'autorizzazione per il software in questione.

La Deutsche Umwelthilfe, associazione per la tutela dell'ambiente legittimata ad agire in giudizio conformemente alla normativa tedesca, ha proposto un ricorso avverso la decisione controversa dinanzi allo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo dello Schleswig-Holstein, Germania).

Detto giudice rileva che, in base al diritto tedesco, la Deutsche Umwelthilfe non è legittimata ad agire avverso la decisione controversa. Esso si chiede, tuttavia, se tale associazione possa trarre una siffatta legittimazione direttamente dal diritto dell'Unione. Se così fosse, il giudice del rinvio si chiede se l'intervallo termico sia compatibile con il regolamento n. 715/2007. Avendo constatato che detto intervallo termico costituisce un impianto di manipolazione ai sensi di tale regolamento, esso si chiede se il software di cui trattasi possa essere autorizzato in forza dell'eccezione al divieto di siffatti impianti prevista nel medesimo regolamento³⁵ secondo cui il divieto non si applica quando «l'impianto si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli».

Decidendo sul rinvio pregiudiziale di tale giudice, la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulla legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista per impugnare dinanzi a un giudice nazionale una decisione amministrativa che concede un'autorizzazione eventualmente in contrasto con il diritto dell'Unione, alla luce della Convenzione di Aarhus³⁶ e del diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Essa precisa altresì le condizioni in presenza delle quali un impianto di manipolazione può essere giustificato in forza del regolamento n. 715/2007³⁷.

Giudizio della Corte

In limine la Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, ciascuna parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per

³³ Ai sensi dell'articolo 3, punto 10, del regolamento n. 715/2007. Tale disposizione definisce un 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».

³⁴ Articolo 5 del regolamento n. 715/2007.

³⁵ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

³⁶ Articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»).

³⁷ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

A tal proposito, la Corte constata, in primo luogo, che una decisione amministrativa relativa a un'omologazione CE di veicoli che sia eventualmente in contrasto con il regolamento n. 715/2007 rientra nell'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, dal momento che essa costituisce un atto di una pubblica autorità asseritamente in contrasto con le disposizioni del diritto ambientale nazionale. Infatti, perseguendo l'obiettivo che consiste nel garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente mediante una riduzione delle emissioni di NOx dei veicoli a motore diesel, il regolamento n. 715/2007 fa parte del «diritto ambientale nazionale», ai sensi di detta disposizione. Tale constatazione non è affatto inficiata dalla circostanza che il regolamento di cui trattasi sia stato adottato sul fondamento dell'articolo 95 CE (divenuto articolo 114 TFUE) e non sul fondamento di una base giuridica specifica all'ambiente, dal momento che, secondo l'articolo 114, paragrafo 3, TFUE, la Commissione, nelle sue proposte di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di protezione dell'ambiente, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che un'associazione per la tutela dell'ambiente legittimata ad agire in giudizio rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, dal momento che la stessa fa parte del pubblico cui si riferisce tale disposizione e risponde ai criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale.

In terzo luogo, per quanto attiene alla nozione di criteri previsti dal diritto nazionale ai sensi di tale disposizione, la Corte precisa che, benché dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus risulti che gli Stati membri, nell'ambito del potere discrezionale loro conferito in proposito, possono fissare norme di diritto processuale relative alle condizioni da rispettare per proporre i ricorsi contemplati da tale disposizione, tuttavia siffatti criteri vertono solo sulla determinazione della cerchia dei titolari di un diritto di ricorso. Ne consegue che gli Stati membri non possono ridurre l'ambito di applicazione *ratione materiae* della citata disposizione escludendo dall'oggetto del ricorso talune categorie di disposizioni del diritto ambientale nazionale. Inoltre, gli Stati membri, nello stabilire norme di diritto processuale applicabili, devono rispettare il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta, e non possono imporre criteri talmente rigorosi che sarebbe impossibile per le associazioni per la tutela dell'ambiente impugnare gli atti o contestare le omissioni contemplati dalla Convenzione di Aarhus ³⁸. Su tale base la Corte conclude che il combinato disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta osta a che una siffatta associazione non possa contestare una decisione che concede o modifica un'omologazione CE eventualmente in contrasto con il regolamento n. 715/2007 ³⁹. Ciò costituirebbe infatti una limitazione non giustificata del diritto a un ricorso effettivo.

Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio fornire un'interpretazione del diritto processuale nazionale conforme alla Convenzione di Aarhus e al diritto a un ricorso effettivo sancito dal diritto dell'Unione, al fine di permettere a un'associazione per la tutela dell'ambiente di impugnare una tale decisione dinanzi a un giudice nazionale. Qualora un'interpretazione conforme in tal senso dovesse risultare impossibile e in assenza di effetto diretto dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, l'articolo 47 della Carta conferisce ai singoli un diritto invocabile in quanto tale, di modo che esso può essere invocato quale limite al potere discrezionale conferito in proposito agli Stati membri.

³⁸ Articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

³⁹ Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 715/2007.

In una siffatta ipotesi, il giudice del rinvio sarà tenuto a disapplicare le disposizioni nazionali che escludono un'associazione per la tutela dell'ambiente, come la Deutsche Umwelthilfe, dall'esercizio di qualsiasi diritto di ricorso avverso una decisione che concede o modifica un'omologazione CE eventualmente in contrasto con il regolamento n. 715/2007 ⁴⁰.

Infine, la Corte dichiara che l'utilizzo di un impianto di manipolazione può essere giustificato dalla necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli, ai sensi del regolamento n. 715/2007 ⁴¹, solo a condizione che tale impianto risponda strettamente all'esigenza di evitare i rischi immediati di danni o avarie al motore, causati da un malfunzionamento di una componente del sistema di ricircolo dei gas di scarico, che presentino una gravità tale da comportare un concreto pericolo in occasione della guida del veicolo dotato di detto impianto. Inoltre, la necessità di un tale impianto di manipolazione sussiste unicamente quando, al momento dell'omologazione CE di tale dispositivo o del veicolo che ne è provvisto, nessun'altra soluzione tecnica consente di evitare i rischi summenzionati.

2. Principio del ne bis in idem

Sentenza del 22 marzo 2022 (Grande Sezione), bpost (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Servizi postali – Sistema di tariffazione adottato da un fornitore di servizio universale – Ammenda inflitta da un'autorità nazionale di regolamentazione del settore postale – Ammenda inflitta da un'autorità nazionale garante della concorrenza – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Principio del ne bis in idem – Esistenza di una stessa infrazione – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni apportate al principio del ne bis in idem – Cumulo di procedimenti e di sanzioni – Presupposti – Perseguimento di un obiettivo d'interesse generale – Proporzionalità»

A partire dal 2010 la bpost SA, fornitore storico di servizi postali in Belgio, ha istituito un nuovo sistema di tariffazione.

Con decisione del 20 luglio 2011, l'autorità belga di regolamentazione del settore postale ⁴² ha condannato la bpost al pagamento di un'ammenda di EUR 2,3 milioni per aver violato la normativa settoriale applicabile, in quanto tale nuovo sistema sarebbe fondato su una differenza di trattamento ingiustificata tra gli intermediari ed i clienti diretti.

Tale decisione è stata annullata dalla cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), per il motivo che la pratica tariffaria in questione non era discriminatoria. Tale sentenza, divenuta definitiva, è stata pronunciata a seguito di un rinvio pregiudiziale che ha dato luogo alla sentenza bpost della Corte dell'11 febbraio 2015 ⁴³.

Nel frattempo, con decisione del 10 dicembre 2012, l'autorità belga garante della concorrenza ha constatato che la bpost aveva commesso un abuso di posizione dominante vietato dalla legge sulla

⁴⁰ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

⁴¹ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

⁴² Ovvero l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

⁴³ Sentenza dell'11 febbraio 2015, **bpost** (C-340/13, [EU:C:2015:77](#)).

tutela della concorrenza ⁴⁴ nonché dall'articolo 102 TFUE. Tale abuso era costituito dall'adozione e dall'attuazione del nuovo sistema di tariffazione nel periodo compreso tra i mesi di gennaio 2010 e luglio 2011. Di conseguenza, l'autorità belga garante della concorrenza ha condannato la bpost al pagamento di un'ammenda pari a EUR 37 399 786, calcolata tenendo conto dell'ammenda precedentemente inflitta dall'autorità di regolamentazione del settore postale.

Tale decisione è stata, anch'essa, annullata dalla cour d'appel de Bruxelles, a motivo del suo contrasto con il principio del ne bis in idem. A tale proposito, detto giudice ha ritenuto che i procedimenti condotti dell'autorità di regolamentazione del settore postale e dall'autorità garante della concorrenza vertessero sui medesimi fatti.

La Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) ha, tuttavia, cassato tale sentenza e rinviato la causa dinanzi alla cour d'appel de Bruxelles.

Nell'ambito del procedimento successivo a tale rinvio, la cour d'appel de Bruxelles ha deciso di sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali chiedendo, in sostanza, se il principio del ne bis in idem, come sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), osti a che un fornitore di servizi postali sia sanzionato con un'ammenda per un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione, qualora, per gli stessi fatti, tale fornitore sia già stato oggetto di una decisione definitiva relativa ad un'infrazione alla normativa settoriale postale.

In risposta a tali questioni la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa sia la portata sia i limiti della protezione conferita dal principio del ne bis in idem garantito dall'articolo 50 della Carta.

Giudizio della Corte

La Corte inizia ricordando che il principio del ne bis in idem, quale sancito all'articolo 50 della Carta, vieta un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni aventi carattere penale ai sensi del menzionato articolo per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona.

Poiché la natura penale dei procedimenti condotti contro la bpost, rispettivamente, dall'autorità belga di regolamentazione del settore postale e dall'autorità belga garante della concorrenza, è stata confermata dal giudice del rinvio, la Corte rileva, in seguito, che l'applicazione del principio del ne bis in idem è soggetta a una duplice condizione, vale a dire, da un lato, che vi sia una decisione definitiva anteriore (condizione «bis») e, dall'altro, che gli stessi fatti siano oggetto tanto della decisione anteriore quanto del procedimento o della decisione posteriori (condizione «idem»).

Poiché la decisione dell'autorità belga di regolamentazione del settore postale è stata annullata da una sentenza passata in giudicato, ai sensi della quale la bpost è stata assolta dalle accuse di cui è stata oggetto sulla base della normativa settoriale postale, risulta che il procedimento promosso da tale autorità si è concluso con una decisione definitiva, di modo che la condizione «bis» è soddisfatta nel caso di specie.

Per quanto attiene alla condizione «idem», il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato è quello dell'identità dei fatti materiali, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale o dall'interesse protetto. A tale proposito, l'identità dei fatti materiali deve essere intesa come un insieme di circostanze concrete derivanti da eventi che sono, in sostanza, gli stessi, in quanto coinvolgono lo stesso autore e sono inscindibilmente legati tra loro nel tempo e nello spazio.

⁴⁴ Legge del 10 giugno 2006 sulla protezione della concorrenza economica (Moniteur belge del 29 giugno 2006, pag. 32755), coordinata dall'arrêté royal del 15 settembre 2006 (Moniteur belge del 29 settembre 2006, pag. 50613).

Pertanto, spetta al giudice del rinvio stabilire se i fatti oggetto dei due procedimenti avviati contro la bpost sulla base, rispettivamente, della normativa settoriale postale e del diritto della concorrenza siano identici. Se così dovesse essere, il cumulo dei due procedimenti avviati contro la bpost costituirebbe una limitazione del principio del *ne bis in idem* garantito dall'articolo 50 della Carta.

Una siffatta limitazione del principio del *ne bis in idem* può, tuttavia, essere giustificata sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Ai sensi di tale disposizione, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Detta disposizione precisa, inoltre, che nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo qualora esse siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

A tale proposito, la Corte rileva che la possibilità, prevista dalla legge, di cumulare i procedimenti condotti da due autorità nazionali diverse e le sanzioni da esse inflitte rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 50 della Carta, a condizione che la normativa nazionale non consenta di perseguire e di sanzionare i medesimi fatti a titolo dello stesso reato o al fine di perseguire lo stesso obiettivo, ma preveda unicamente la possibilità di un cumulo dei procedimenti e delle sanzioni ai sensi di normative diverse.

Per quanto riguarda la questione se un tale cumulo sia idoneo a realizzare un obiettivo di interesse generale dell'Unione, la Corte constata che le due normative ai sensi delle quali la bpost è stata sottoposta a procedimento perseguono obiettivi legittimi distinti. Infatti, mentre la normativa settoriale postale ha per oggetto la liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali, le norme relative alla tutela della concorrenza perseguono l'obiettivo di garantire una concorrenza non falsata nel mercato interno. È quindi legittimo che, al fine di garantire la prosecuzione del processo di liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali provvedendo al contempo al buon funzionamento di quest'ultimo, uno Stato membro reprima gli inadempimenti, da un lato, alla normativa settoriale avente per oggetto la liberalizzazione del mercato interessato e, dall'altro, alle norme nazionali e dell'Unione relative alla concorrenza.

Riguardo al principio di proporzionalità, quest'ultimo richiede 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 dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.

A tal riguardo, la Corte sottolinea che 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 di un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni, occorre valutare se gli oneri derivanti, a carico degli interessati, da un cumulo del genere siano limitati a quanto strettamente necessario e se il complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse. A tal fine, occorre valutare se esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e quali omissioni possano costituire oggetto di un cumulo di procedimenti e di sanzioni nonché il coordinamento tra le due autorità competenti, se i due procedimenti siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e in un intervallo di tempo ravvicinato e se il complesso delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse.

Pertanto, l'eventuale giustificazione di un cumulo di sanzioni è disciplinata da condizioni che, quando sono soddisfatte, tendono in particolare a limitare, senza tuttavia rimettere in discussione l'esistenza

di un «bis» in quanto tale, il carattere distinto sul piano funzionale dei procedimenti di cui trattasi e, dunque, l'impatto concreto che risulta per le persone interessate dal fatto che tali procedimenti, condotti nei loro confronti, siano cumulati.

**Sentenza del 22 marzo 2022 (Grande Sezione), Nordzucker e a. (C-151/20,
[EU:C:2022:203](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Articolo 101 TFUE – Intesa perseguita da due autorità nazionali garanti della concorrenza – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Principio del ne bis in idem – Esistenza di una stessa infrazione – Articolo 52, paragrafo 1 – Limitazioni apportate al principio del ne bis in idem – Presupposti – Perseguimento di un obiettivo d'interesse generale – Proporzionalità»

La Nordzucker AG e la Südzucker AG sono due fabbricanti di zucchero tedeschi che detengono, insieme a un terzo grande produttore, una posizione dominante sul mercato dello zucchero in Germania. Tale mercato era tradizionalmente suddiviso in tre aree geografiche principali, in ciascuna delle quali occupava una posizione dominante uno di tali tre grandi produttori.

L'Agrana Zucker GmbH (in prosieguo: l'«Agrana»), che è una società figlia della Südzucker, è il principale produttore di zucchero in Austria.

Almeno dal 2004, la Nordzucker e la Südzucker hanno convenuto di non farsi reciproca concorrenza intervenendo nelle rispettive aree principali di vendita tradizionali. In tale contesto, all'inizio del 2006, il direttore commerciale della Südzucker ha chiamato il direttore commerciale della Nordzucker per lamentarsi di forniture di zucchero sul mercato austriaco da parte di una società figlia slovacca della Nordzucker, lasciando intendere che ciò avrebbe potuto avere ripercussioni sul mercato tedesco dello zucchero (in prosieguo: la «conversazione telefonica del 2006»).

Al fine di beneficiare di programmi di clemenza nazionali, la Nordzucker ha, in seguito, informato sia il Bundeskartellamt (autorità federale garante della concorrenza, Germania) sia la Bundeswettbewerbsbehörde (autorità federale garante della concorrenza, Austria) della sua partecipazione a un'intesa sul mercato dello zucchero tedesco e austriaco. Queste due autorità hanno avviato contemporaneamente indagini.

Nel 2014, l'autorità garante della concorrenza tedesca ha constatato, con decisione definitiva, che la Nordzucker, la Südzucker e il terzo produttore tedesco avevano partecipato a un'intesa anticoncorrenziale in violazione dell'articolo 101 TFUE e delle corrispondenti disposizioni del diritto tedesco in materia di concorrenza e ha inflitto, in particolare, alla Südzucker un'ammenda pari a EUR 195 500 000. In tale decisione è riprodotto il contenuto della conversazione telefonica del 2006 relativa al mercato dello zucchero austriaco.

Per contro, la domanda dell'autorità garante della concorrenza austriaca diretta, da un lato, a far dichiarare che la Nordzucker, la Südzucker e l'Agrana avevano violato l'articolo 101 TFUE e le corrispondenti disposizioni del diritto austriaco, e dall'altro, ad ottenere l'irrogazione di due ammende alla Südzucker, una delle quali anche all'Agrana quale responsabile in solido, è stata respinta dall'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna, Austria).

L'autorità garante della concorrenza austriaca ha interposto appello contro tale decisione dinanzi all'Oberster Gerichtshof (Corte suprema, Austria), giudice del rinvio. In tale contesto, quest'ultimo si chiede se il principio del ne bis in idem sancito all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») gli vieti di prendere in considerazione, nel procedimento dinanzi ad esso pendente, la conversazione telefonica del 2006, essendo stata quest'ultima espressamente menzionata nella decisione dell'autorità garante della concorrenza tedesca del 2014. Tale giudice chiede, inoltre, se, alla luce della giurisprudenza della Corte, il principio

del ne bis in idem sia applicabile a un procedimento di accertamento dell'infrazione che, data la partecipazione di un'impresa a un programma nazionale di clemenza, non conduce all'infrazione di un'ammenda.

In risposta a tali quesiti, la Corte, riunita nella Grande Sezione, precisa l'articolazione del principio del ne bis in idem nell'ambito di procedimenti paralleli o successivi nell'ambito del diritto della concorrenza contro il medesimo comportamento anticoncorrenziale in diversi Stati membri

Giudizio della Corte

La Corte esordisce rammentando che il principio del ne bis in idem, quale sancito dall'articolo 50 della Carta, vieta un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni con natura penale ai sensi del menzionato articolo per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona.

In materia di concorrenza tale principio osta, più particolarmente, a che un'impresa venga nuovamente condannata o perseguita per un comportamento anticoncorrenziale per il quale sia stata sanzionata o dichiarata non responsabile in forza di una precedente decisione non più impugnabile. L'applicazione del principio del ne bis in idem nell'ambito dei procedimenti in materia di diritto della concorrenza è quindi subordinata a una duplice condizione, vale a dire, da un lato, che vi sia una decisione definitiva anteriore (condizione «bis») e, dall'altro, che lo stesso comportamento sia oggetto tanto della decisione precedente quanto del procedimento o della decisione successivi (condizione «idem»).

Poiché la decisione dell'autorità garante della concorrenza tedesca del 2014 costituisce una decisione definitiva che è stata pronunciata previa una valutazione nel merito della causa, la condizione «bis» è soddisfatta per quanto riguarda il procedimento avviato dall'autorità austriaca garante della concorrenza.

Per quanto attiene alla condizione «idem», il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato è quello dell'identità dei fatti materiali, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale o dall'interesse tutelato. L'identità di pratiche anticoncorrenziali deve essere esaminata facendo riferimento al territorio e al mercato di prodotti nonché al periodo durante il quale il comportamento in questione ha avuto per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza.

Spetta quindi al giudice del rinvio verificare, sulla base di una valutazione di tutte le circostanze pertinenti, se la decisione dell'autorità garante della concorrenza tedesca del 2014 abbia accertato e sanzionato l'intesa di cui trattasi per il suo oggetto o per il suo effetto anticoncorrenziale non solo sul mercato tedesco, ma anche sul mercato austriaco. Se così fosse, altri procedimenti e, se del caso, altre sanzioni per infrazione all'articolo 101 TFUE e alle corrispondenti disposizioni del diritto austriaco, a causa dell'intesa sul territorio austriaco, costituirebbero una limitazione del diritto fondamentale garantito all'articolo 50 della Carta.

Una siffatta limitazione non può, peraltro, essere giustificata ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Tale disposizione prevede, segnatamente, che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Vero è che, poiché il divieto di intese di cui all'articolo 101 TFUE persegue l'obiettivo di interesse generale di garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno, la limitazione del principio del ne bis in idem, garantito all'articolo 50 della Carta, risultante da un cumulo di procedimenti e di sanzioni di natura penale da parte di due autorità nazionali garanti della concorrenza può essere giustificata ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta allorché detti procedimenti e dette sanzioni riguardano scopi complementari vertenti, eventualmente, su aspetti differenti della medesima condotta illecita. Tuttavia, nell'ipotesi in cui due autorità nazionali garanti della concorrenza perseguissero e sanzionassero gli stessi fatti al fine di garantire il rispetto del divieto di intese in applicazione dell'articolo 101 TFUE e delle corrispondenti disposizioni del loro

rispettivo diritto nazionale che vietano le intese idonee a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri ai sensi dell'articolo 101 TFUE, tali due autorità perseguirebbero lo stesso obiettivo di interesse generale volto a garantire che la concorrenza nel mercato interno non sia falsata. Un siffatto cumulo di procedimenti e di sanzioni non risponderebbe a un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, e non potrebbe neppure essere giustificato ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

Per quanto riguarda il procedimento avviato dall'autorità austriaca garante della concorrenza nei confronti della Nordzucker, la Corte conferma, infine, che un tale procedimento di attuazione del diritto in materia di concorrenza, in cui, a causa della partecipazione della Nordzucker al programma nazionale di clemenza, può soltanto essere accertata un'infrazione a tale diritto, è altresì idoneo a essere soggetto al principio del *ne bis in idem*.

Infatti, quale corollario del principio della *res judicata*, il principio del *ne bis in idem* ha lo scopo di garantire la certezza del diritto e l'equità, garantendo che, allorché è stata perseguita e, se del caso, condannata, la persona fisica o giuridica abbia la certezza che non sarà nuovamente perseguita per la medesima infrazione. Ne consegue che l'avvio di procedimenti penali può rientrare, in quanto tale, nell'ambito di applicazione del principio del *ne bis in idem*, a prescindere dal fatto che tali procedimenti si concludano effettivamente con l'imposizione di una sanzione.

Sentenza del 28 ottobre 2022 (Grande Sezione), Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))

*«Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen – Articolo 54 – Principio del *ne bis in idem* – Accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America in materia di estradizione – Estradizione di un cittadino di uno Stato terzo verso gli Stati Uniti in forza di un trattato bilaterale concluso da uno Stato membro – Cittadino che è stato condannato in via definitiva per i medesimi fatti e ha scontato l'intera pena in un altro Stato membro»*

Nel gennaio 2022, HF, cittadino serbo, è stato posto in stato di arresto provvisorio in Germania sulla base di un avviso rosso pubblicato dall'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) su richiesta delle autorità degli Stati Uniti d'America. Queste ultime chiedono l'estradizione di HF ai fini dell'esercizio dell'azione penale per reati consistenti nell'associazione per delinquere finalizzata alla partecipazione a organizzazioni corrotte sotto influenza criminale e nell'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di frodi bancarie e di frodi tramite mezzi di telecomunicazione, commessi tra il settembre 2008 e il dicembre 2013. Al momento del suo arresto, HF ha dichiarato di risiedere in Slovenia e ha presentato, in particolare, un permesso di soggiorno sloveno scaduto nel novembre 2019.

L'interessato è già stato condannato in Slovenia, con sentenza passata in giudicato nel 2012, per i medesimi fatti oggetto della richiesta di estradizione, per quanto riguarda i reati commessi fino al giugno 2010. Inoltre, egli ha già scontato interamente la sua pena.

Pertanto, l'Oberlandesgericht München (tribunale superiore regionale di Monaco di Baviera, Germania), chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di estradizione di HF, ha deciso di chiedere alla Corte se il principio del *ne bis in idem* gli imponga di rifiutare tale estradizione per i reati che sono stati giudicati in via definitiva in Slovenia. Tale principio, sancito sia all'articolo 54 della Convenzione di

applicazione dell'accordo di Schengen (in prosieguo: la «CAAS»)⁴⁵ sia all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), vieta segnatamente che una persona che sia già stata giudicata con sentenza definitiva sia nuovamente sottoposta a procedimento penale per il medesimo reato. In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede altresì se il trattato di estradizione concluso tra la Germania e gli Stati Uniti⁴⁶, in quanto consente di rifiutare l'estradizione a causa del principio del ne bis in idem solo per il caso di una condanna nello Stato richiesto (nel caso di specie la Germania), possa incidere sull'applicazione di tale principio nel procedimento principale.

Con la sua sentenza, pronunciata nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che l'articolo 54 della CAAS, letto alla luce dell'articolo 50 della Carta, osta all'estradizione, da parte delle autorità di uno Stato membro, di un cittadino di uno Stato terzo verso un altro Stato terzo qualora tale cittadino sia stato condannato in via definitiva in un altro Stato membro per i medesimi fatti oggetto della richiesta di estradizione e abbia scontato la pena ivi irrogata. Il fatto che la richiesta di estradizione si basi su un trattato bilaterale di estradizione che limita la portata del principio del ne bis in idem alle sentenze pronunciate nello Stato membro richiesto è irrilevante al riguardo.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la questione se la nozione di «persona» di cui all'articolo 54 della CAAS includa un cittadino di uno Stato terzo, la Corte rileva anzitutto che tale articolo garantisce la tutela del principio del ne bis in idem qualora una persona sia stata giudicata in via definitiva da uno Stato membro. Pertanto, la formulazione di tale disposizione non stabilisce una condizione relativa al possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Inoltre, il contesto di tale articolo corrobora una siffatta interpretazione. Infatti, neppure l'articolo 50 della Carta⁴⁷, alla luce del quale deve essere interpretato l'articolo 54 della CAAS, stabilisce alcun nesso con la qualità di cittadino dell'Unione. Infine, gli obiettivi perseguiti da tale disposizione, vale a dire, in particolare, garantire la certezza del diritto attraverso il rispetto delle decisioni degli organi pubblici divenute definitive nonché l'equità, confermano l'interpretazione secondo cui l'applicazione di tale disposizione non è limitata ai soli cittadini di uno Stato membro. A tal riguardo, la Corte sottolinea altresì che non risulta in alcun modo dall'articolo 54 della CAAS che il beneficio del diritto fondamentale ivi previsto sia subordinato, per quanto riguarda i cittadini di Stati terzi, al rispetto di condizioni relative al carattere regolare del loro soggiorno o al beneficio di un diritto alla libera circolazione all'interno dello spazio Schengen. In un procedimento come quello principale, indipendentemente dalla regolarità del suo soggiorno, si deve quindi ritenere che la persona di cui trattasi rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 54 della CAAS.

In secondo luogo, la Corte constata che l'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America in materia di estradizione (in prosieguo: l'«accordo UE-USA»)⁴⁸, che si applica alle relazioni esistenti tra

⁴⁵ Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19), come modificata dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (trattato di estradizione tra la Repubblica federale di Germania e gli Stati Uniti d'America), del 20 giugno 1978 (BGBl. 1980 II, pag. 647, in prosieguo: il «trattato di estradizione Germania-USA»).

⁴⁷ Tale articolo 50 della Carta dispone che «nessuno» 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.

⁴⁸ Accordo sull'estradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, del 25 giugno 2003 (GU 2003, L 181, pag. 27).

gli Stati membri e tale Stato terzo in materia di estradizione, è applicabile alla controversia di cui al procedimento principale, dal momento che la richiesta di estradizione è stata formulata, sulla base del trattato di estradizione tedesco, successivamente all'entrata in vigore di tale accordo UE-USA. Se è vero che quest'ultimo non prevede esplicitamente che l'applicabilità del principio del *ne bis in idem* possa consentire ad uno Stato membro di rifiutare l'extradizione richiesta dagli Stati Uniti, tuttavia, il suo articolo 17, paragrafo 2⁴⁹, che consente, in linea di principio, che uno Stato membro vieti l'extradizione di persone che siano già state giudicate in via definitiva per lo stesso reato oggetto della richiesta di estradizione, costituisce una base giuridica autonoma e sussidiaria per l'applicazione di tale principio qualora il trattato bilaterale applicabile non consenta di risolvere tale questione. Orbene, il trattato di estradizione Germania-USA sembra disciplinare la questione sollevata nel procedimento principale, in quanto non prevede che l'extradizione possa essere rifiutata se la persona perseguita è stata giudicata in via definitiva, per il reato menzionato nella richiesta di estradizione, dalle autorità competenti di uno Stato diverso dallo Stato richiesto⁵⁰. A tal proposito, la Corte ricorda tuttavia che, come imposto dal principio del primato, spetta al giudice del rinvio garantire la piena efficacia dell'articolo 54 della CAAS e dell'articolo 50 della Carta nel procedimento principale, disapplicando di propria iniziativa qualsiasi disposizione del trattato di estradizione Germania-USA incompatibile con il principio del *ne bis in idem* sancito da tali articoli. Se le disposizioni del trattato di estradizione Germania-USA relative all'applicazione del principio del *ne bis in idem* sono disapplicate a causa della loro contrarietà al diritto dell'Unione, tale trattato non consente più di risolvere la questione di estradizione sollevata nel procedimento principale, di modo che l'applicazione di tale principio può essere fondata sulla base giuridica autonoma e sussidiaria costituita dall'articolo 17, paragrafo 2, dell'accordo UE-USA.

In ultimo luogo, pur constatando che l'articolo 351, primo comma, TFUE⁵¹ non è applicabile a priori alla controversia principale alla luce della data di conclusione del trattato di estradizione Germania-USA, il giudice del rinvio si chiede se non occorra interpretare estensivamente tale disposizione, nel senso che essa riguarda anche le convenzioni concluse da uno Stato membro dopo il 1° gennaio 1958 o la data della sua adesione, ma prima della data in cui l'Unione è divenuta competente nel settore interessato da tali convenzioni. A tal riguardo, ricordando in particolare che occorre interpretare restrittivamente le eccezioni, affinché le norme generali non vengano svuotate del loro contenuto, la Corte precisa che tale disposizione derogatoria deve essere interpretata nel senso che essa riguarda solo le convenzioni concluse anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, di modo che essa non è applicabile al trattato di estradizione Germania-USA.

⁴⁹ L'articolo 17 di tale accordo UE-USA, intitolato «[i]nderogabilità», stabilisce, al suo paragrafo 2, che «[l]o Stato richiesto e lo Stato richiedente si consultano se i principi costituzionali dello Stato richiesto possono impedire l'adempimento dell'obbligo di estradizione e se nel presente accordo o nel pertinente trattato bilaterale non è prevista la soluzione della questione».

⁵⁰ Conformemente all'articolo 8 di tale trattato di estradizione Germania-USA, l'extradizione non è concessa se l'imputato è già stato giudicato in via definitiva dalle autorità competenti dello Stato richiesto per il reato per il quale è chiesta l'extradizione. Tuttavia, tale disposizione non contempla una siffatta possibilità in presenza di una sentenza definitiva pronunciata in un altro Stato.

⁵¹ Ai sensi di tale disposizione, «[l]e disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra».

3. Libertà di espressione e diritto all'informazione ⁵²

Sentenza del 26 aprile 2022 (Grande Sezione), Polonia/Parlamento e Consiglio (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

«Ricorso di annullamento – Direttiva (UE) 2019/790 – Articolo 17, paragrafo 4, lettera b), e lettera c), in fine – Articolo 11 e articolo 17, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Libertà di espressione e d'informazione – Tutela della proprietà intellettuale – Obblighi imposti ai prestatori di servizi di condivisione di contenuti online – Controllo automatico preventivo (filtraggio) dei contenuti caricati in rete dagli utenti»

La direttiva 2019/790 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale ⁵³ ha previsto un nuovo meccanismo specifico di responsabilità per i fornitori di servizi di condivisione di contenuti online (in prosieguo: i «fornitori»). L'articolo 17 di tale direttiva stabilisce il principio in base al quale i fornitori sono direttamente responsabili quando opere e altri materiali protetti sono caricati illegalmente dagli utenti dei loro servizi. I fornitori interessati possono tuttavia essere esonerati da tale responsabilità. A tal fine essi sono tenuti, in particolare, conformemente alle disposizioni di detto articolo ⁵⁴, a sorvegliare attivamente i contenuti caricati dagli utenti, per prevenire la messa in rete di materiali protetti che i titolari dei diritti non desiderano rendere accessibili sui medesimi servizi.

La Repubblica di Polonia ha proposto un ricorso volto, in via principale, all'annullamento della lettera b) e della lettera c), in fine, dell'articolo 17, paragrafo 4, della direttiva 2019/790 e, in subordine, all'annullamento integrale di tale articolo. Essa afferma, in sostanza, che tali disposizioni impongono ai fornitori di procedere a una sorveglianza preventiva, tramite strumenti informatici di filtraggio automatico, dell'insieme dei contenuti che i loro utenti intendono mettere in rete, senza prevedere garanzie che assicurino il rispetto del diritto alla libertà di espressione e d'informazione ⁵⁵.

La Corte, statuendo in Grande Sezione, si pronuncia per la prima volta sull'interpretazione della direttiva 2019/790. Essa respinge il ricorso della Repubblica di Polonia dichiarando che l'obbligo a carico dei fornitori previsto da tale direttiva, consistente in un controllo automatico preventivo dei contenuti messi in rete dagli utenti, è accompagnato da garanzie adeguate per assicurare il rispetto del diritto alla libertà di espressione e d'informazione di questi ultimi, nonché il giusto equilibrio tra quest'ultimo e il diritto di proprietà intellettuale.

Giudizio della Corte

Esaminando, anzitutto, la ricevibilità del ricorso, la Corte dichiara che la lettera b) e la lettera c), in fine, dell'articolo 17, paragrafo 4, della direttiva 2019/790 non sono separabili dal resto di tale articolo e che le conclusioni volte ad annullare solo tali disposizioni sono, quindi, irricevibili. Infatti, l'articolo 17 introduce, nei confronti dei fornitori, un nuovo regime di responsabilità, le cui diverse disposizioni costituiscono un insieme e mirano a stabilire l'equilibrio tra i diritti e gli interessi di tali fornitori, quelli

⁵² Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 15 marzo 2022, **Autorité des marchés financiers** (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce XIII.4. «Diffusione di informazioni privilegiate nel settore finanziario».

⁵³ Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE (GU 2019, L 130, pag. 92).

⁵⁴ V. articolo 17, paragrafo 4, lettere b) e c), in fine, della direttiva 2019/790.

⁵⁵ Come garantito dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

degli utenti dei loro servizi e quelli dei titolari dei diritti. Di conseguenza, un siffatto annullamento parziale modificherebbe la sostanza di detto articolo.

Nel merito, poi, la Corte esamina il motivo unico dedotto dalla Repubblica di Polonia, vertente sulla limitazione dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e d'informazione, derivante dal regime di responsabilità introdotto dall'articolo 17 della direttiva 2019/790. In via preliminare, la Corte ricorda che la condivisione di informazioni su Internet attraverso piattaforme di condivisione di contenuti online rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'articolo 11 della Carta. Essa rileva che al fine di evitare di essere ritenuti responsabili allorché gli utenti caricano contenuti illeciti sulle loro piattaforme per i quali i fornitori non hanno un'autorizzazione da parte dei titolari dei diritti, tali fornitori devono dimostrare di soddisfare tutte le condizioni di esenzione previste all'articolo 17, paragrafo 4, lettere a), b) e c), della direttiva 2019/790, vale a dire:

- di aver compiuto i massimi sforzi per ottenere un'autorizzazione [lettera a)], e
- di aver agito immediatamente per far cessare, sulle loro piattaforme, violazioni concrete del diritto d'autore dopo che queste ultime si sono verificate e sono state segnalate loro in modo sufficientemente motivato dai titolari dei diritti [lettera c)], e
- di aver compiuto, dopo aver ricevuto una tale segnalazione o allorché tali titolari hanno fornito loro le informazioni pertinenti e necessarie prima del verificarsi di una violazione del diritto d'autore, «secondo elevati standard di diligenza professionale di settore, i massimi sforzi» per evitare che tali violazioni si producano o si ripetano [lettere b) e c)].

Questi ultimi obblighi impongono pertanto de facto a tali fornitori di svolgere un controllo preventivo dei contenuti che gli utenti intendono caricare sulle loro piattaforme, a condizione che essi abbiano ricevuto, dai titolari dei diritti, le informazioni o le segnalazioni previste da tale articolo 17, paragrafo 4, lettere b) e c), di detta direttiva. A tal fine, i fornitori sono tenuti a utilizzare strumenti automatici di riconoscimento e filtraggio. Orbene, un siffatto controllo e un siffatto filtraggio preventivi sono atti ad apportare una restrizione ad un importante mezzo di diffusione di contenuti online e a costituire, pertanto, una limitazione del diritto alla libertà di espressione e d'informazione garantito all'articolo 11 della Carta. Inoltre, tale limitazione è imputabile al legislatore dell'Unione, essendo la conseguenza diretta di detto regime specifico di responsabilità. Pertanto, la Corte dichiara che tale regime comporta una limitazione dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione e d'informazione degli utenti interessati.

Infine, per quanto riguarda la questione se la limitazione di cui trattasi sia giustificata alla luce dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, la Corte rileva, da un lato, che tale limitazione è prevista dalla legge, in quanto discende dagli obblighi imposti ai fornitori di tali servizi da una disposizione di un atto dell'Unione, ossia l'articolo 17, paragrafo 4, lettera b) e lettera c), in fine, della direttiva 2019/790, e rispetta il contenuto essenziale del diritto alla libertà di espressione e d'informazione degli utenti di Internet. Dall'altro lato, nell'ambito del controllo di proporzionalità, la Corte dichiara che detta limitazione risponde all'esigenza di tutela della proprietà intellettuale garantita dall'articolo 17, paragrafo 2, della Carta, che essa appare necessaria a soddisfare tale esigenza e che gli obblighi imposti ai fornitori non restringono in misura sproporzionata il diritto alla libertà di espressione e d'informazione degli utenti.

Infatti, in primo luogo, il legislatore dell'Unione ha posto un limite chiaro e preciso alle misure che possono essere adottate nell'attuazione di tali obblighi, escludendo, in particolare, le misure che filtrano e bloccano i contenuti leciti durante il caricamento. In secondo luogo, la direttiva 2019/790

impone agli Stati membri di provvedere affinché gli utenti siano autorizzati a caricare e a mettere a disposizione i contenuti generati dagli utenti per le specifiche finalità di citazione, critica, rassegna, caricatura, parodia o pastiche. Inoltre, i fornitori devono informare i loro utenti della possibilità di utilizzare opere e altri materiali conformemente alle eccezioni o limitazioni al diritto d'autore e ai diritti connessi previste dal diritto dell'Unione⁵⁶. In terzo luogo, la responsabilità dei fornitori può sussistere solo a condizione che i titolari dei diritti interessati forniscano loro le informazioni pertinenti e necessarie in merito a tali contenuti. In quarto luogo, l'articolo 17 di tale direttiva, la cui applicazione non comporta alcun obbligo generale di sorveglianza, implica che i fornitori non possono essere tenuti a prevenire il caricamento e la messa a disposizione del pubblico di contenuti la constatazione della cui illiceità richiederebbe, da parte loro, una valutazione autonoma del contenuto⁵⁷. In proposito, non si può escludere che la messa a disposizione di contenuti non autorizzati possa essere evitata solo su segnalazione dei titolari dei diritti. In quinto luogo, la direttiva 2019/790 introduce varie garanzie procedurali, in particolare la possibilità per gli utenti di presentare un reclamo qualora ritengano che sia stato erroneamente disabilitato l'accesso a contenuti caricati, nonché l'accesso a procedure di ricorso extragiudiziale nonché a mezzi di ricorso giurisdizionali efficaci⁵⁸. In sesto luogo, tale direttiva incarica la Commissione europea di organizzare dialoghi tra le parti interessate per discutere le migliori prassi per la cooperazione tra i fornitori e i titolari dei diritti nonché di emettere orientamenti sull'applicazione di tale regime⁵⁹.

Pertanto, la Corte dichiara che l'obbligo per i fornitori di controllare i contenuti che gli utenti intendono caricare sulle loro piattaforme prima della loro diffusione al pubblico, derivante dal regime specifico di responsabilità introdotto dall'articolo 17, paragrafo 4, della direttiva 2019/790, è stato accompagnato dal legislatore dell'Unione da garanzie adeguate per assicurare il rispetto del diritto alla libertà di espressione e d'informazione degli utenti, nonché il giusto equilibrio tra tale diritto, da un lato, e il diritto di proprietà intellettuale, dall'altro. Gli Stati membri sono tenuti, in occasione della trasposizione dell'articolo 17 di detta direttiva, a fondarsi su un'interpretazione di tale disposizione atta a garantire un giusto equilibrio tra i diversi diritti fondamentali tutelati dalla Carta. Inoltre, in sede di attuazione delle misure di recepimento di tale articolo, le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme a detto articolo, ma anche provvedere a non fondarsi su una sua interpretazione che entri in conflitto con i diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto dell'Unione, come il principio di proporzionalità.

⁵⁶ Articolo 17, paragrafi 7 e 9, della direttiva 2019/790.

⁵⁷ Articolo 17, paragrafo 8, della direttiva 2019/790.

⁵⁸ Articolo 17, paragrafo 9, commi primo e secondo, della direttiva 2019/790.

⁵⁹ Articolo 17, paragrafo 10, della direttiva 2019/790.

4. Protezione dei dati personali

a. Conservazione dei dati personali

Sentenza del 5 aprile 2022 (Grande Sezione), Commissioner of An Garda Síochána e a. (C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

«Rinvio pregiudiziale – Trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche – Riservatezza delle comunicazioni – Forniture di servizi di comunicazione elettronica – Conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione – Accesso ai dati conservati – Controllo giurisdizionale a posteriori – Direttiva 2002/58/CE – Articolo 15, paragrafo 1 – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7, 8 e 11 e articolo 52, paragrafo 1 – Possibilità per un giudice nazionale di limitare gli effetti nel tempo di una declaratoria di invalidità di una normativa nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione – Esclusione»

In questi ultimi anni la Corte si è pronunciata, in varie sentenze, sulla conservazione e l'accesso ai dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche ⁶⁰.

In particolare, con due sentenze pronunciate in Grande Sezione, il 6 ottobre 2020 ⁶¹, la Corte ha confermato la sua giurisprudenza derivante dalla sentenza *Tele2 Sverige*, sul carattere sproporzionato della conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione. Essa ha inoltre fornito precisazioni, in particolare, quanto alla portata dei poteri riconosciuti dalla direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» agli Stati membri in materia di conservazione di simili dati ai fini della salvaguardia della sicurezza nazionale e della lotta alla criminalità.

Nella presente causa, la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda) nell'ambito di un procedimento civile promosso da una persona condannata all'ergastolo per un omicidio commesso in Irlanda. Quest'ultima contestava la compatibilità con il diritto dell'Unione di talune disposizioni della legge nazionale relativa alla conservazione dei dati generati nell'ambito delle comunicazioni elettroniche ⁶². In forza di tale legge ⁶³, dati relativi al traffico

⁶⁰ In tal senso, nella sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.* (C-293/12 e C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), la Corte ha dichiarato invalida la direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE (GU 2006, L 105, pag. 54), con la motivazione che l'ingerenza nei diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che conteneva l'obbligo generale di conservazione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione previsto da tale direttiva non era limitato allo stretto necessario. Nella sentenza 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige e Watson e a.* (C-203/15 e C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), la Corte ha poi dichiarato che 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 (in prosieguo: la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche») (GU 2002, L 201, pag. 37), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11) osta a una normativa nazionale che prevede la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione per finalità di lotta alle forme gravi di criminalità. Infine, nella sentenza del 2 ottobre 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), la Corte ha interpretato tale medesimo articolo 15, paragrafo 1, in una causa che riguardava l'accesso delle autorità pubbliche ai dati relativi all'identità civile degli utenti dei mezzi di comunicazione elettronica.

⁶¹ Sentenze del 6 ottobre 2020, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)), e *La Quadrature du Net e a.* (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

⁶² Communications (Retention of Data) Act 2011 [legge del 2011 sulle comunicazioni (conservazione dei dati)]. Tale legge è stata adottata al fine di recepire nell'ordinamento giuridico irlandese la direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di

e dati relativi all'ubicazione di chiamate telefoniche dell'accusato erano stati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e resi accessibili alle autorità di polizia. I dubbi espressi dal giudice del rinvio vertevano in particolare sulla compatibilità con la «direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»⁶⁴, letta alla luce della Carta⁶⁵, di un regime di conservazione generalizzata e indifferenziata di tali dati, in relazione alla lotta alla criminalità grave.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte conferma, precisandone la portata, la giurisprudenza derivante dalla sentenza *La Quadrature du Net* e a., ricordando che la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione relativi alle comunicazioni elettroniche non è autorizzata ai fini della lotta alla criminalità grave e la prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica. Essa conferma altresì la giurisprudenza scaturita dalla sentenza *Prokuratuur* (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche)⁶⁶, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di subordinare l'accesso delle autorità nazionali competenti a detti dati conservati ad un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un organo amministrativo indipendente, nei confronti di un funzionario di polizia.

Giudizio della Corte

La Corte dichiara, in primo luogo, che la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta, osta a misure legislative che prevedano, a titolo preventivo, per finalità di lotta alla criminalità grave e di prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica, la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione. Infatti, tenuto conto, da un lato, degli effetti dissuasivi sull'esercizio dei diritti fondamentali⁶⁷ che tale conservazione può determinare e, dall'altro, della gravità dell'ingerenza che essa comporta, una siffatta conservazione deve costituire l'eccezione e non la regola al sistema istituito dalla direttiva, cosicché tali dati non possano essere oggetto di una conservazione sistematica e continuativa. La criminalità, anche particolarmente grave, non può essere equiparata a una minaccia per la sicurezza nazionale, in quanto una siffatta equiparazione potrebbe introdurre una categoria intermedia tra la sicurezza nazionale e la sicurezza pubblica, per applicare alla seconda i requisiti inerenti alla prima.

Invece, la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta, non osta a misure legislative che prevedano, per fini di lotta alla criminalità grave e di prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica, la conservazione mirata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione che sia delimitata, sulla base di elementi oggettivi e non discriminatori, in funzione delle categorie di persone interessate o mediante un criterio geografico, per un periodo temporalmente limitato allo stretto necessario, ma rinnovabile. Essa aggiunge che una siffatta misura di conservazione riguardante luoghi o infrastrutture frequentati regolarmente da un numero molto elevato di persone o luoghi strategici, quali aeroporti, stazioni, porti marittimi o zone di

comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE (GU 2006, L 105, pag. 54).

⁶³ La legge autorizza, per ragioni che vanno oltre quelle inerenti alla salvaguardia della sicurezza nazionale, la conservazione preventiva, generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione di tutti gli abbonati per un periodo di due anni.

⁶⁴ Precisamente l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58.

⁶⁵ In particolare degli articoli 7, 8, 11 e 52, 41 della Carta.

⁶⁶ Sentenza del 2 marzo 2021, *Prokuratuur (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)).

⁶⁷ Sanciti agli articoli da 7 a 11 della Carta.

pedaggio, può consentire alle autorità competenti di ottenere informazioni sulla presenza, in tali luoghi o aree geografiche, delle persone che vi utilizzano un mezzo di comunicazione elettronica e di trarne conclusioni sulla loro presenza e sulla loro attività in detti luoghi o aree geografiche per fini di lotta alla criminalità grave. In ogni caso, l'eventuale esistenza di difficoltà nel definire con precisione le ipotesi e le condizioni alle quali si può effettuare la conservazione mirata non può giustificare il fatto che gli Stati membri prevedano una conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione.

Tale direttiva, letta alla luce della Carta, non osta neppure a misure legislative che prevedano, ai medesimi fini, la conservazione generalizzata e indifferenziata degli indirizzi IP attribuiti all'origine di una connessione, per un periodo temporalmente limitato allo stretto necessario, nonché dei dati relativi all'identità civile degli utenti di comunicazioni elettroniche. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la Corte precisa in particolare che né la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» né alcun altro atto di diritto dell'Unione ostano a una normativa nazionale, avente ad oggetto la lotta alla criminalità grave, in forza della quale l'acquisizione di un mezzo di comunicazione elettronica, quale una carta SIM prepagata, è subordinata alla verifica di documenti ufficiali che provino l'identità civile dell'acquirente e alla registrazione, da parte del venditore, delle informazioni che ne derivano, essendo il venditore eventualmente tenuto a fornire alle autorità competenti tali informazioni.

Lo stesso dicasi per quanto attiene alle misure legislative che prevedano, sempre per fini di lotta alla criminalità grave e di prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica, il ricorso a un'ingiunzione che imponga ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, mediante un provvedimento dell'autorità competente soggetto a un controllo giurisdizionale effettivo, di procedere, per un periodo determinato, alla conservazione rapida («quick freeze») dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione di cui dispongono. Infatti, solo la lotta alla criminalità grave e, a fortiori, la salvaguardia della sicurezza nazionale sono idonee a giustificare una simile conservazione, a condizione che tale misura e l'accesso ai dati conservati rispettino i limiti dello stretto necessario. La Corte ricorda che una simile misura di conservazione rapida può essere estesa ai dati relativi al traffico e ai dati relativi all'ubicazione di persone diverse da quelle sospettate di aver progettato o commesso un reato grave o un attentato alla sicurezza nazionale, purché tali dati possano contribuire, sulla base di elementi oggettivi e non discriminatori, all'accertamento di un siffatto reato o attentato alla sicurezza nazionale, quali i dati della vittima o del suo ambiente sociale o professionale.

Tuttavia, la Corte precisa, poi, che tutte le summenzionate misure legislative devono garantire, mediante norme chiare e precise, che la conservazione dei dati di cui trattasi sia subordinata al rispetto delle relative condizioni sostanziali e procedurali e che le persone interessate dispongano di garanzie effettive contro il rischio di abusi. Le diverse misure di conservazione dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione possono, a scelta del legislatore nazionale e nel rispetto dei limiti dello stretto necessario, essere applicate congiuntamente.

Inoltre, la Corte precisa che il fatto di autorizzare, per fini di lotta alla criminalità grave, l'accesso a simili dati conservati in modo generalizzato e indifferenziato, per far fronte a una minaccia grave alla sicurezza nazionale, sarebbe contrario alla gerarchia degli obiettivi di interesse generale in grado di giustificare una misura adottata in forza della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»⁶⁸. Infatti, ciò significherebbe consentire che l'accesso possa essere giustificato da un

⁶⁸ Tale gerarchia è sancita nella giurisprudenza della Corte, e in particolare nella 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](#)), punti 135 e 136. In base a tale gerarchia, la lotta alla criminalità grave riveste un'importanza minore rispetto alla salvaguardia della sicurezza nazionale.

obiettivo di importanza minore rispetto a quello che ha giustificato la conservazione, vale a dire la salvaguardia della sicurezza nazionale, rischiando in tal modo di privare di ogni effetto utile il divieto di procedere alla conservazione generalizzata e indifferenziata per fini di lotta alla criminalità grave.

In secondo luogo, la Corte decide che la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta, osta a una normativa nazionale, in forza della quale il trattamento centralizzato delle domande di accesso a dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, provenienti dalla polizia nell'ambito della ricerca e del perseguimento di reati gravi, è affidato a un funzionario di polizia, anche se assistito da un'unità istituita all'interno della polizia, che gode di una certa autonomia nell'esercizio della sua missione e le cui decisioni possono essere successivamente sottoposte a controllo giurisdizionale. Infatti, da un lato, un funzionario di tale tipo non soddisfa i requisiti di indipendenza e di imparzialità che si impongono ad un'autorità amministrativa che esercita il controllo preventivo delle domande di accesso ai dati provenienti dalle autorità nazionali competenti, in quanto egli non ha la qualità di terzo rispetto a tali autorità. Dall'altro, sebbene la decisione di un funzionario di questo tipo possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale esercitato a posteriori, tale controllo non può sostituirsi ad un controllo indipendente e, salvo casi di urgenza debitamente giustificata, preventivo.

In terzo luogo, infine, la Corte conferma la propria giurisprudenza secondo cui il diritto dell'Unione osta a che un giudice nazionale limiti nel tempo gli effetti di una declaratoria di invalidità ad esso spettante, in forza del diritto nazionale, nei confronti di una normativa nazionale che impone ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione, a causa dell'incompatibilità di tale normativa con la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche». Ciò premesso, la Corte ricorda che l'ammissibilità degli elementi di prova ottenuti mediante una siffatta conservazione, conformemente al principio di autonomia procedurale degli Stati membri, rientra nel diritto nazionale, fatto salvo il rispetto, in particolare, dei principi di equivalenza e di effettività.

Sentenza del 21 giugno 2022 (Grande Sezione), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

«Rinvio pregiudiziale – Trattamento dei dati personali – Dati del codice di prenotazione (PNR) – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) – Ambito di applicazione – Direttiva (UE) 2016/681 – Uso dei dati PNR dei passeggeri dei voli aerei operati tra l'Unione europea e paesi terzi – Facoltà d'includere i dati dei passeggeri dei voli aerei operati all'interno dell'Unione – Trattamenti automatizzati di tali dati – Periodo di conservazione – Lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi – Validità – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7, 8 e 21 nonché articolo 52, paragrafo 1 – Normativa nazionale che estende l'applicazione del sistema PNR ad altri trasporti operati all'interno dell'Unione – Libertà di circolazione all'interno dell'Unione – Carta dei diritti fondamentali – Articolo 45»

I dati PNR («Passenger Name Record») sono informazioni di prenotazione archiviate dai vettori aerei nei loro sistemi di prenotazione e controllo delle partenze. La direttiva PNR⁶⁹ obbliga tali vettori a trasferire i dati di tutti i passeggeri che si imbarcano su un volo extra-UE, operato tra un paese terzo e l'Unione europea, all'unità d'informazione sui passeggeri (in prosieguo: l'«UIP») dello Stato membro di destinazione o di partenza del volo in questione, al fine di lottare contro il terrorismo e i reati gravi.

⁶⁹ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU 2016, L 119, pag. 132; in prosieguo: la «direttiva PNR»).

Infatti, i dati PNR così trasferiti sono oggetto di una valutazione preliminare da parte dell'UIP ⁷⁰ e sono poi conservati ai fini di un'eventuale valutazione successiva da parte delle autorità competenti dello Stato membro interessato o di quelle di un altro Stato membro. Gli Stati membri possono decidere di applicare la direttiva anche a voli intra-UE ⁷¹.

La Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Belgio) è stata investita dalla Ligue des droits humains di un ricorso di annullamento avverso la loi du 25 décembre 2016 ⁷², (legge del 25 dicembre 2016), che traspone nel diritto belga sia la direttiva PNR sia la direttiva API ⁷³. Secondo la ricorrente, tale legge viola il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. Essa contesta, da un lato, l'ampiezza dei dati PNR e, dall'altro, il carattere generale della raccolta, del trasferimento e del trattamento di tali dati. La legge pregiudicherebbe anche la libera circolazione delle persone in quanto reintrodurrebbe indirettamente controlli alle frontiere, estendendo il sistema PNR ai voli intra-UE e a trasporti effettuati con altri mezzi all'interno dell'Unione.

In tale contesto, la Cour constitutionnelle belga ha sottoposto alla Corte dieci questioni pregiudiziali relative, segnatamente, alla validità e all'interpretazione della direttiva PNR, nonché all'applicabilità del RGPD ⁷⁴.

Tali questioni portano la Corte a esaminare ancora una volta il trattamento dei dati PNR alla luce dei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali ⁷⁵, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁷⁶. Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte conferma la validità della direttiva PNR nei limiti in cui quest'ultima può essere interpretata conformemente alla Carta e fornisce precisazioni ai fini dell'interpretazione di talune sue disposizioni ⁷⁷.

⁷⁰ Tale valutazione preliminare mira a identificare i passeggeri da sottoporre a ulteriore verifica da parte delle autorità competenti, in considerazione del fatto che gli stessi potrebbero essere implicati in reati di terrorismo o in reati gravi. Essa è effettuata in maniera sistematica e con mezzi automatizzati, confrontando i dati PNR con banche dati «pertinenti» o trattandoli sulla base di criteri prestabiliti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 3, della direttiva PNR.

⁷¹ Facendo uso della facoltà prevista dall'articolo 2 della direttiva PNR.

⁷² Loi du 25 décembre 2016, relative au traitement des données des passagers (legge del 25 dicembre 2016, che disciplina il trattamento dei dati dei passeggeri) (Moniteur belge del 25 gennaio 2017, pag. 12905).

⁷³ Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (GU 2004, L 261, pag. 24; in prosieguo: la «direttiva API»). Tale direttiva disciplina la trasmissione, da parte dei vettori aerei, di informazioni anticipate sui passeggeri (quali il numero e il tipo di documento di viaggio utilizzato nonché la cittadinanza) alle competenti autorità nazionali al fine di migliorare i controlli alle frontiere e combattere l'immigrazione irregolare.

⁷⁴ 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»).

⁷⁵ In prosieguo: i «diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta». La Corte ha già esaminato la compatibilità, con tali diritti, del sistema di raccolta e trattamento dei dati PNR previsto dal progetto di accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento dei dati del codice di prenotazione [**parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada)**, del 26 luglio 2017 ([EU:C:2017:592](#))].

⁷⁶ In prosieguo: la «Carta».

⁷⁷ In particolare, l'articolo 2 («Applicazione della [direttiva] ai voli intra-UE»), l'articolo 6 («Trattamento dei dati PNR»), e l'articolo 12 («Periodo di conservazione dei dati e anonimato»), della direttiva PNR.

Giudizio della Corte

Dopo aver precisato quali siano, tra i trattamenti di dati personali previsti da una normativa nazionale diretta, come quella in questione, a trasporre al contempo la direttiva API e la direttiva PNR, quelli ai quali si applicano le norme generali del RGPD ⁷⁸, la Corte verifica la validità della direttiva PNR.

- **Sulla validità della direttiva PNR**

Nella sua sentenza, la Corte giudica che, dal momento che l'interpretazione fornita dalla Corte delle disposizioni della direttiva PNR alla luce dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7, 8 e 21 nonché dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ⁷⁹ garantisce la conformità di tale direttiva con tali articoli, l'esame delle questioni poste non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità di detta direttiva.

In via preliminare, essa rammenta che un atto dell'Unione deve essere interpretato, per quanto possibile, in un modo che non pregiudichi la sua validità e in conformità con l'insieme del diritto primario e, segnatamente, con le disposizioni della Carta; gli Stati membri devono pertanto fare in modo di non basarsi su un'interpretazione della stessa che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione o con gli altri principi generali riconosciuti in detto ordinamento giuridico. Per quanto riguarda la direttiva PNR, la Corte precisa che molti considerando e molte disposizioni di quest'ultima richiedono una siffatta interpretazione conforme, ponendo l'accento sull'importanza che il legislatore dell'Unione attribuisce, facendo riferimento a un livello elevato di protezione dei dati, al pieno rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

La Corte constata che la direttiva PNR comporta ingerenze di una gravità certa nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta nella misura in cui, in particolare, essa mira a istituire un sistema di sorveglianza continua, indiscriminata e sistematica, che include la valutazione automatizzata di dati personali di tutte le persone che utilizzano servizi di trasporto aereo. Essa rammenta che la possibilità per gli Stati membri di giustificare una siffatta ingerenza deve essere valutata misurandone la gravità e verificando che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito sia adeguata a detta gravità.

La Corte conclude che il trasferimento, il trattamento e la conservazione dei dati PNR previsti da tale direttiva possono essere ritenuti limitati allo stretto necessario ai fini della lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi, purché le funzioni previste da detta direttiva siano oggetto di un'interpretazione restrittiva. A tal riguardo, la presente sentenza precisa, segnatamente, che:

- Il sistema istituito dalla direttiva PNR deve includere solo le informazioni chiaramente identificabili e circoscritte nelle rubriche contenute nell'allegato I a quest'ultima, le quali sono connesse al volo

⁷⁸ La Corte precisa che il RGPD è applicabile ai trattamenti di dati personali previsti da una siffatta normativa, per quanto riguarda, da un lato, trattamenti di dati effettuati da operatori privati e, dall'altro, trattamenti di dati effettuati da autorità pubbliche rientranti, unicamente o altresì, nella direttiva API. Il RGPD non è invece applicabile ai trattamenti previsti da una siffatta normativa rientranti solo nella direttiva PNR, che sono effettuati dall'UIP o dalle autorità competenti al fine di lottare contro i reati di terrorismo e i reati gravi.

⁷⁹ Ai sensi di tale disposizione, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il loro contenuto essenziale. Inoltre, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo qualora esse siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere diritti e libertà altrui.

effettuato e al passeggero interessato, il che implica, per talune rubriche contenute in tale allegato, che sono comprese soltanto le informazioni espressamente contemplate ⁸⁰.

- L'applicazione del sistema istituito dalla direttiva PNR deve essere limitata ai reati di terrorismo e ai soli reati gravi che presentano un collegamento oggettivo, quantomeno indiretto, con il trasporto aereo di passeggeri. Per quanto riguarda tali reati gravi, l'applicazione di detto sistema non può essere estesa a reati che, pur soddisfacendo il criterio previsto da tale direttiva relativo alla soglia di gravità e pur essendo segnatamente previsti dall'allegato II a quest'ultima, rientrano, tenuto conto delle peculiarità del sistema penale nazionale, nei reati comuni.
- L'eventuale estensione dell'applicazione della direttiva PNR a tutti o ad alcuni dei voli intra-UE, che uno Stato membro può decidere facendo uso della facoltà prevista da tale direttiva, deve essere limitata allo stretto necessario. A tal fine, essa deve poter essere oggetto di un controllo effettivo da parte di un tribunale o di un organo amministrativo indipendente, la cui decisione sia dotata di effetto vincolante. A tal riguardo, la Corte precisa che:
 - Nel solo caso in cui detto Stato membro accerti l'esistenza di circostanze sufficientemente concrete per ritenere che sia confrontato a una minaccia terroristica che si riveli reale e attuale o prevedibile, l'applicazione di tale direttiva a tutti i voli intra-UE provenienti da o diretti verso detto Stato membro, per una durata limitata allo stretto necessario, ma rinnovabile, non deve eccedere i limiti dello stretto necessario ⁸¹.
 - In assenza di una siffatta minaccia terroristica, l'applicazione di detta direttiva non può estendersi a tutti i voli intra-UE, ma deve essere limitata ai voli intra-UE relativi, in particolare, a determinati collegamenti o modalità di viaggio o ancora a determinati aeroporti per i quali esistano, secondo la valutazione dello Stato membro interessato, indicazioni che giustifichino tale applicazione. Il carattere strettamente necessario di tale applicazione ai voli intra-UE così selezionati deve essere periodicamente rivisto, in funzione dell'evoluzione delle condizioni che ne hanno giustificato la selezione.
- Ai fini della valutazione preliminare dei dati PNR, che ha lo scopo d'identificare i passeggeri da sottoporre a ulteriore verifica prima del loro arrivo o della loro partenza e che è, in una prima fase, effettuata mediante trattamenti automatizzati, l'UIP non può, da un lato, confrontare tali dati alle sole banche dati riguardanti persone o oggetti ricercati o segnalati ⁸². Tali banche dati devono essere non discriminatorie e utilizzate, dalle autorità competenti, in relazione alla lotta contro reati di terrorismo e reati gravi che abbiano un collegamento oggettivo, quantomeno indiretto, con il trasporto aereo dei passeggeri. Per quanto riguarda, dall'altro lato, la valutazione preliminare sulla base dei criteri prestabiliti, l'UIP non può utilizzare tecnologie di intelligenza

⁸⁰ In questo senso, segnatamente, «le informazioni relative ai modi di pagamento» (rubrica 6 dell'allegato) devono essere limitate alle modalità di pagamento e fatturazione del biglietto aereo, ad esclusione di qualsiasi altra informazione che non sia direttamente connessa al volo, e le «osservazioni generali» (rubrica 12) possono riguardare solo le informazioni espressamente elencate in tale rubrica, relative ai passeggeri minori.

⁸¹ Infatti, l'esistenza di una siffatta minaccia è idonea, di per sé stessa, a stabilire una relazione tra il trasferimento e il trattamento dei dati interessati e la lotta contro il terrorismo. Pertanto, prevedere l'applicazione della direttiva PNR a tutti i voli intra-UE provenienti da o diretti verso lo Stato membro interessato, per una durata limitata, non eccede i limiti dello stretto necessario, poiché la decisione che prevede tale applicazione deve poter essere oggetto di un controllo da parte di un tribunale o di un organo amministrativo indipendente.

⁸² Vale a dire le banche dati riguardanti persone o oggetti ricercati o segnalati ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), della direttiva PNR. Invece, analisi a partire da banche dati diverse potrebbero assumere la forma di valutazioni approfondite di dati («data mining») e potrebbero dar luogo a un uso sproporzionato di tali dati, fornendo i mezzi per delineare il profilo preciso degli interessati per il solo motivo che essi intendono viaggiare in aereo.

artificiale nell'ambito di sistemi di autoapprendimento («machine learning»), che possono modificare, senza intervento e controllo umani, il processo di valutazione e, in particolare, i criteri di valutazione sui quali si fonda il risultato dell'applicazione di detto processo nonché la ponderazione di tali criteri. Detti criteri devono essere determinati in modo che la loro applicazione prenda di mira, specificamente, gli individui nei confronti dei quali potrebbe gravare un ragionevole sospetto di partecipazione a reati di terrorismo o a reati gravi e in modo da tener conto sia degli elementi «a carico» sia di quelli «a discarico», senza dar luogo a discriminazioni dirette o indirette ⁸³.

- Tenuto conto del tasso di errore inerente a siffatti trattamenti automatizzati dei dati PNR e del numero piuttosto consistente di risultati «erroneamente positivi», che sono stati ottenuti a seguito della loro applicazione nel corso del 2018 e del 2019, l'idoneità del sistema istituito dalla direttiva PNR a raggiungere gli obiettivi perseguiti dipende essenzialmente dal buon funzionamento della verifica dei risultati positivi, ottenuti a titolo di tali trattamenti, che l'UIP effettua, in una seconda fase, con mezzi non automatizzati. A tal riguardo, gli Stati membri devono prevedere norme chiare e precise atte a orientare e inquadrare l'analisi effettuata dagli agenti dell'UIP incaricati di tale riesame individuale al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7, 8 e 21 della Carta e, segnatamente, di garantire una prassi amministrativa coerente all'interno dell'UIP che rispetti il divieto di discriminazioni. In particolare, essi devono assicurarsi che l'UIP stabilisca criteri di riesame oggettivi che consentano ai suoi funzionari di verificare, da un lato, se e in che misura un riscontro positivo («hit») riguardi effettivamente un individuo che possa trovarsi implicato nei reati di terrorismo o nei reati gravi nonché, dall'altro il carattere non discriminatorio dei trattamenti automatizzati. In tale conteso, la Corte sottolinea altresì che le autorità competenti devono assicurarsi che l'interessato sia in grado di comprendere il funzionamento dei criteri di valutazione prestabiliti e dei programmi che applicano tali criteri, in modo da poter decidere, con piena cognizione di causa, se esercitare o meno il suo diritto a un ricorso giurisdizionale. Parimenti, nell'ambito di un siffatto ricorso, il giudice incaricato del controllo sulla liceità della decisione adottata dalle autorità competenti nonché, al di fuori dei casi di minacce per la sicurezza dello Stato, l'interessato stesso devono poter conoscere tanto l'insieme dei motivi quanto gli elementi di prova sulla base dei quali è stata adottata tale decisione ivi compresi criteri di valutazione prestabiliti e il funzionamento dei programmi che applicano tali criteri.
- La comunicazione e la valutazione successive dei dati PNR, ossia dopo l'arrivo o la partenza dell'interessato, possono essere effettuate solo sulla base di nuove circostanze e di elementi oggettivi che o siano tali da fondare un sospetto ragionevole di implicazione di tale persona in reati gravi che hanno un collegamento oggettivo, quantomeno indiretto, con il trasporto aereo di passeggeri, oppure permettano di ritenere che tali dati potrebbero, in un caso concreto, fornire un contributo effettivo alla lotta contro reati di terrorismo che presentano un siffatto collegamento. La comunicazione dei dati PNR ai fini di una siffatta valutazione successiva deve, in linea di principio, salvo in casi di urgenza debitamente giustificata, essere subordinata a un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un'autorità amministrativa indipendente, su richiesta motivata delle autorità competenti, e ciò indipendentemente dalla questione se tale

⁸³ I criteri prestabiliti devono essere mirati, proporzionati e specifici, ed essere periodicamente rivisti (articolo 6, paragrafo 4, della direttiva PNR). La valutazione preliminare secondo criteri prestabiliti deve essere effettuata in modo non discriminatorio. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, quarta frase, della direttiva PNR, i criteri non sono in alcun caso basati sull'origine razziale o etnica, sulle opinioni politiche, sulla religione o sulle convinzioni filosofiche, sull'appartenenza sindacale, sullo stato di salute, sulla vita sessuale o sull'orientamento sessuale dell'interessato.

richiesta sia presentata prima o dopo la scadenza del termine di sei mesi successivo al trasferimento di tali dati all'UIP⁸⁴.

- **Sull'interpretazione della direttiva PNR**

Dopo aver constatato la validità della direttiva PNR, la Corte fornisce precisazioni supplementari quanto all'interpretazione di tale direttiva. In primo luogo, essa rileva che la direttiva elenca tassativamente gli obiettivi perseguiti dal trattamento dei dati PNR. Pertanto, tale direttiva osta a una normativa nazionale che autorizza il trattamento dei dati PNR per finalità diverse dalla lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi. In tal senso, una normativa nazionale che, in aggiunta, come finalità del trattamento dei dati PNR, ammette il controllo delle attività contemplate dai servizi segreti e di sicurezza rischia di disattendere il carattere tassativo di tale elenco. Parimenti, il sistema istituito dalla direttiva PNR non può essere previsto ai fini del miglioramento dei controlli alle frontiere e della lotta all'immigrazione illegale⁸⁵. Ne consegue altresì che i dati PNR non possono essere conservati in una banca dati unica che può essere consultata per perseguire tanto finalità della direttiva PNR quanto altre finalità.

In secondo luogo, la Corte chiarisce la nozione di autorità nazionale indipendente, competente a verificare se le condizioni per la comunicazione dei dati PNR, ai fini della loro valutazione successiva, siano soddisfatte e ad approvare una siffatta comunicazione. In particolare, l'autorità istituita come UIP non può essere qualificata come tale poiché essa non ha la qualità di terzo rispetto all'autorità che chiede l'accesso ai dati. Infatti, poiché i membri del suo personale possono essere agenti distaccati da parte delle autorità abilitate a chiedere un siffatto accesso, l'UIP risulta necessariamente legata a tali autorità. Pertanto, la direttiva PNR osta a una normativa nazionale ai sensi della quale l'autorità istituita come UIP ha anche la qualità di autorità nazionale competente abilitata ad approvare la comunicazione dei dati PNR alla scadenza dei sei mesi successivi al trasferimento di tali dati all'UIP.

In terzo luogo, per quanto riguarda il termine di conservazione dei dati PNR, la Corte giudica che l'articolo 12 della direttiva PNR, alla luce degli articoli 7 e 8 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, osta a una normativa nazionale che prevede un periodo generale di conservazione di tali dati di cinque anni, applicabile indistintamente a tutti i passeggeri aerei.

Infatti, secondo la Corte, dopo la scadenza del periodo di conservazione iniziale di sei mesi, la conservazione dei dati PNR non sembra limitata allo stretto necessario per quanto riguarda i passeggeri aerei per i quali né la valutazione preliminare, né le eventuali verifiche effettuate durante il periodo di conservazione iniziale di sei mesi, né alcun'altra circostanza hanno rivelato l'esistenza di elementi obiettivi – quali il fatto che i dati PNR dei passeggeri interessati hanno dato luogo a un riscontro positivo verificato nell'ambito della valutazione preliminare – atto a stabilire un rischio in materia di reati di terrorismo o di reati gravi aventi un collegamento oggettivo, perlomeno indiretto, con il viaggio aereo effettuato da tali passeggeri. Essa ritiene, invece, che, durante il periodo iniziale di sei mesi, la conservazione dei dati PNR di tutti i passeggeri aerei assoggettati al sistema istituito da tale direttiva non sembra, in linea di principio, eccedere i limiti dello stretto necessario.

In quarto luogo, la Corte fornisce indicazioni concernenti un'eventuale applicazione della direttiva PNR, ai fini della lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi, ad altri mezzi di trasporto che

⁸⁴ Ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 1 e 3, della direttiva PNR, un siffatto controllo è espressamente previsto solo per le richieste di comunicazione dei dati PNR presentate dopo il termine di sei mesi successivi al trasferimento di tali dati all'UIP.

⁸⁵ Vale a dire l'obiettivo della direttiva API.

conducono passeggeri nell'Unione. Orbene, la direttiva, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 67, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 45 della Carta, osta a un sistema di trasferimento e trattamento dei dati PNR di tutti i trasporti effettuati con altri mezzi all'interno dell'Unione in assenza di minaccia terroristica reale e attuale o prevedibile alla quale sia confrontato lo Stato membro interessato. In una situazione del genere, come per i voli intra-UE, l'applicazione del sistema istituito dalla direttiva PNR deve essere limitata ai dati PNR dei trasporti relativi, in particolare, a determinati collegamenti o modalità di viaggio o ancora a determinate stazioni o a determinati porti marittimi per i quali esistano indicazioni che giustificano tale applicazione. Spetta allo Stato membro interessato selezionare i trasporti per i quali esistono siffatte indicazioni e riesaminare regolarmente tale applicazione, in base all'evoluzione delle condizioni che hanno giustificato la loro selezione.

b. Trattamento dei dati personali nel settore finanziario

Sentenza del 20 settembre 2022 (Grande Sezione), VD e SR (C-339/20 e C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

«Rinvio pregiudiziale – Mercato unico dei servizi finanziari – Abusi di mercato – Abuso di informazioni privilegiate – Direttiva 2003/6/CE – Articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e d) – Regolamento (UE) n. 596/2014 – Articolo 23, paragrafo 2, lettere g) e h) – Poteri di vigilanza e di indagine dell'Autorità dei mercati finanziari (AMF) – Obiettivo di interesse generale volto a tutelare l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione europea e la fiducia del pubblico negli strumenti finanziari – Possibilità per l'AMF di chiedere le registrazioni di dati relativi al traffico detenuti da un operatore di servizi di comunicazione elettronica – Trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche – Direttiva 2002/58/CE – Articolo 15, paragrafo 1 – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articoli 7, 8 e 11 nonché articolo 52, paragrafo 1 – Riservatezza delle comunicazioni – Limitazioni – Normativa che prevede la conservazione generalizzata e indiscriminata dei dati relativi al traffico da parte degli operatori di servizi di comunicazione elettronica – Possibilità per un giudice nazionale di limitare gli effetti nel tempo di una declaratoria di invalidità di disposizioni legislative nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione – Esclusione»

A seguito di un'indagine dell'Autorità dei mercati finanziari (AMF, Francia)⁸⁶, sono stati avviati procedimenti penali nei confronti di VD e di SR, due persone fisiche accusate di delitti di abuso di informazioni privilegiate, di abuso secondario di informazioni privilegiate, di favoreggiamento, di corruzione e di riciclaggio. Nell'ambito di tale indagine, l'AMF aveva utilizzato dati personali derivanti da telefonate di VD e di SR, generate sulla base del codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche⁸⁷, nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica.

Essendo stati formalmente incriminati sulla base dei dati relativi al traffico forniti dall'AMF, VD e SR hanno proposto ciascuno un ricorso dinanzi alla cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia), deducendo, in particolare, un motivo vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»⁸⁸, letto alla luce degli

⁸⁶ Indagine svolta ai sensi dell'articolo L.621-10 del codice monetario e finanziario, nella versione applicabile ai procedimenti principali.

⁸⁷ Più precisamente, sulla base dell'articolo L. 34-1 del codice francese delle poste e delle comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile ai procedimenti principali.

⁸⁸ 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).

articoli 7, 8 e 11 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Più in particolare, basandosi sulla giurisprudenza derivante dalla sentenza *Tele2 Sverige e Watson e a.*⁸⁹, VD e SR hanno contestato il fatto che l'AMF si era basata, per procedere alla raccolta di tali dati, sulle disposizioni nazionali in questione laddove, a loro avviso, tali disposizioni, da un lato, non erano conformi al diritto dell'Unione, in quanto prevedevano una conservazione generalizzata e indiscriminata dei dati di connessione e, dall'altro, non stabilivano alcun limite al potere degli inquirenti dell'AMF di richiedere i dati conservati.

Con due sentenze del 20 dicembre 2018 e del 7 marzo 2019, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi) ha respinto i ricorsi di VD e SR. Per respingere il motivo summenzionato, i giudici di merito si sono basati, in particolare, sul fatto che il regolamento sugli abusi di mercato⁹⁰ consente alle autorità competenti di richiedere, nella misura in cui il diritto nazionale lo autorizzi, le registrazioni esistenti dei dati relativi al traffico detenuti dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica, qualora sussistano motivi per sospettare una violazione del divieto di abuso di informazioni privilegiate e tali registrazioni possano essere rilevanti ai fini delle indagini su tale violazione.

VD e SR hanno quindi impugnato tali sentenze dinanzi alla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), giudice del rinvio nelle presenti cause.

In tale contesto, detto giudice si interroga sulla conciliazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letto alla luce della Carta, con i requisiti risultanti dall'articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e d), della direttiva «abusi di mercato»⁹¹ e dall'articolo 23, paragrafo 2, lettere g) e h), del regolamento relativo agli abusi di mercato. Tale interrogativo trae origine dalle misure legislative di cui trattasi nei procedimenti principali, le quali prevedono a titolo preventivo, in capo agli operatori di servizi di comunicazione elettronica, una conservazione generalizzata e indiscriminata dei dati relativi al traffico per un anno a partire dal giorno della registrazione, a fini di lotta contro i reati di abuso di mercato, tra i quali rientrano gli abusi di informazioni privilegiate. Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse giudicare che la normativa sulla conservazione dei dati di connessione di cui trattasi nei procedimenti principali non sia conforme al diritto dell'Unione, il giudice del rinvio si pone la questione del mantenimento provvisorio degli effetti di tale normativa, al fine di evitare un'incertezza del diritto e di consentire che i dati in precedenza raccolti e conservati siano utilizzati ai fini dell'individuazione e del perseguimento degli abusi di informazioni privilegiate.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che la conservazione generalizzata e indiscriminata dei dati relativi al traffico per un anno a decorrere dal giorno della registrazione da parte degli operatori di servizi di comunicazione elettronica non è autorizzata, in via preventiva, a fini di lotta contro i reati di abuso del mercato. Peraltro, essa conferma la propria giurisprudenza secondo cui il diritto dell'Unione osta a che un giudice nazionale limiti nel tempo gli effetti di una declaratoria di invalidità ad esso spettante in merito a disposizioni legislative nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione.

⁸⁹ Sentenza del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige e Watson e a.* (C-203/15 e C-698/15, [EU:C:2016:970](#)).

⁹⁰ Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6 e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (GU 2014, L 173, pag. 1).

⁹¹ Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) (GU 2003, L 96, pag. 16).

Giudizio della Corte

La Corte ricorda anzitutto che, al fine di interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, occorre non soltanto fare riferimento alla lettera della stessa, ma anche tener conto del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte.

Per quanto riguarda la formulazione delle disposizioni di cui alle questioni pregiudiziali, la Corte constata che, mentre l'articolo 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva «abusi di mercato» si riferisce al potere dell'AMF di «richiedere le registrazioni telefoniche esistenti e le informazioni esistenti relative al traffico», l'articolo 23, paragrafo 2, lettere g) e h), del regolamento relativo agli abusi di mercato rinvia al potere di tale autorità di chiedere, da un lato, le «registrazioni esistenti relative (...) allo scambio di dati conservate da società di investimento, istituti di credito o istituti finanziari» e, dall'altro, «nella misura in cui ciò sia consentito dal diritto nazionale, le registrazioni esistenti relative allo scambio di dati conservate da un operatore di telecomunicazioni». Secondo la Corte, dal tenore letterale di tali disposizioni emerge inequivocabilmente che esse si limitano a circoscrivere il potere dell'AMF di «richiedere», o ancora, di «chiedere» i dati di cui dispongono tali operatori che corrisponde a un accesso a tali dati. Inoltre, il riferimento alle registrazioni «esistenti», quali «conservate» da detti operatori, lascia intendere che il legislatore dell'Unione non ha inteso disciplinare la possibilità, per il legislatore nazionale, di istituire un obbligo di conservazione di tali registrazioni. Secondo la Corte, tale interpretazione sarebbe peraltro corroborata sia dal contesto in cui si inseriscono dette disposizioni, sia dagli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui queste stesse disposizioni fanno parte.

Per quanto riguarda il contesto in cui si collocano le disposizioni oggetto delle questioni pregiudiziali la Corte osserva che, se è vero che, ai sensi delle pertinenti disposizioni della direttiva «abusi di mercato»⁹² e del regolamento relativo agli abusi di mercato⁹³, il legislatore dell'Unione ha inteso imporre agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie affinché le autorità competenti in materia finanziaria dispongano di un insieme di strumenti, competenze e risorse adeguate, nonché dei poteri di vigilanza e di indagine necessari per garantire l'efficacia dei loro compiti, tali disposizioni nulla dicono né sull'eventuale possibilità per gli Stati membri di imporre, a tali fini, a carico degli operatori di servizi di comunicazione elettronica, un obbligo di conservazione generalizzato e indiscriminato dei dati relativi al traffico, né sulle condizioni alle quali tali dati devono essere conservati dagli stessi operatori ai fini della loro eventuale consegna alle autorità competenti.

Quanto agli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, la Corte rileva che sia dalla direttiva «abusi di mercato»⁹⁴ sia dal regolamento relativo agli abusi di mercato⁹⁵, risulta che tali atti hanno lo scopo di garantire l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione e di rafforzare la fiducia degli investitori in tali mercati, fiducia che riposa, in particolare, sul fatto che essi saranno posti su un piano di parità e tutelati contro l'utilizzazione illecita di informazioni privilegiate. Il divieto di abuso di informazioni privilegiate previsto da tali atti⁹⁶ è volto pertanto a garantire la parità dei partecipanti ad una compravendita di borsa evitando che uno di loro, che detenga un'informazione privilegiata e si trovi, perciò, in posizione avvantaggiata rispetto agli altri investitori, ne tragga profitto a scapito di coloro che la ignorano. Sebbene, ai sensi del regolamento relativo agli abusi di mercato⁹⁷, le registrazioni dei

⁹² Articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2003/6.

⁹³ Articolo 23, paragrafo 3, del regolamento n. 596/2014, letto alla luce del considerando 62 di tale regolamento.

⁹⁴ Considerando 2 e 12 della direttiva 2003/6.

⁹⁵ Articolo 1 del regolamento n. 596/2014, letto alla luce dei considerando 2 e 24 di quest'ultimo.

⁹⁶ Articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/6 e articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 596/2014.

⁹⁷ Considerando 62 del regolamento n. 596/2014.

dati di connessione costituiscano una prova essenziale e talvolta l'unica che consenta di rilevare e dimostrare l'esistenza di un abuso di informazioni privilegiate o di una manipolazione del mercato, ciò non toglie che tale regolamento si riferisce unicamente alle registrazioni «detenute» dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica, nonché al potere dell'autorità competente in materia finanziaria di «richiedere», presso tali operatori, la comunicazione dei dati «esistenti». Pertanto, da tale testo non risulta affatto che il legislatore dell'Unione abbia inteso, in tal modo, riconoscere agli Stati membri il potere di imporre agli operatori di servizi di comunicazione elettronica un obbligo generale di conservazione dei dati. Ne consegue che né la direttiva «abusi di mercato», né il regolamento sugli abusi di mercato possono costituire il fondamento giuridico di un obbligo generale di conservazione delle registrazioni di dati relativi al traffico detenuti dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica ai fini dell'esercizio dei poteri conferiti all'autorità competente in materia finanziaria per tali atti.

La Corte ricorda poi che la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» costituisce l'atto di riferimento in materia di conservazione e, più in generale, di trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche, cosicché la sua interpretazione, come effettuata alla luce di tale direttiva, disciplina anche le registrazioni dei dati relativi al traffico detenuti dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica che le autorità competenti in materia finanziaria, ai sensi della direttiva «abusi di mercato»⁹⁸ e del regolamento relativo agli abusi di mercato⁹⁹, possono richiedere loro. La valutazione della liceità del trattamento delle registrazioni detenute dagli operatori di servizi di comunicazione elettronica¹⁰⁰ deve, pertanto, essere effettuata alla luce delle condizioni previste dalla direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», nonché dell'interpretazione di tale direttiva da parte della Corte.

In tal senso, la Corte dichiara che la direttiva «abusi di mercato» e il regolamento relativo agli abusi di mercato, letti in combinato disposto con la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche» e alla luce della Carta, ostano a misure legislative che prevedano, a titolo preventivo, a fini di lotta contro i reati di abuso del mercato, tra cui rientrano gli abusi di informazioni privilegiate, una conservazione temporanea, ossia di un anno a decorrere dal giorno della registrazione, ma generalizzata e indiscriminata, dei dati relativi al traffico, da parte degli operatori dei servizi di comunicazione elettronica.

Infine, la Corte conferma la propria giurisprudenza secondo cui il diritto dell'Unione osta a che un giudice nazionale limiti nel tempo gli effetti di una declaratoria di invalidità ad esso spettante, in forza del diritto nazionale, nei confronti di una normativa nazionale che, da un lato, impone agli operatori dei servizi di comunicazione elettronica la conservazione generalizzata e indiscriminata dei dati relativi al traffico e, dall'altro, consente la comunicazione di tali dati all'autorità competente in materia finanziaria, senza previa autorizzazione da parte di un giudice o di un'autorità amministrativa indipendente, a causa dell'incompatibilità di tale normativa con la direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta. Ciò premesso, la Corte ricorda che l'ammissibilità degli elementi di prova ottenuti mediante una siffatta conservazione, conformemente al principio di autonomia procedurale degli Stati membri, rientra nel diritto nazionale, fatto salvo il rispetto, in particolare, dei principi di equivalenza e di effettività. Quest'ultimo principio impone al giudice penale nazionale di escludere informazioni ed elementi di prova ottenuti per mezzo di una conservazione generalizzata e indiscriminata incompatibile con il diritto dell'Unione, qualora gli

⁹⁸ Articolo 11 della direttiva 2003/6.

⁹⁹ Articolo 22 del regolamento n. 596/2014.

¹⁰⁰ Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2003/6 e dell'articolo 23, paragrafo 2, lettere g) e h), del regolamento n. 596/2014.

interessati non siano in grado di commentare efficacemente tali informazioni e tali elementi di prova, che provengono da un settore che esula dalla conoscenza dei giudici e possono influenzare in modo preponderante la valutazione dei fatti.

**Sentenza del 22 novembre 2022 (Grande Sezione), Luxembourg Business
Registers (C-37/20 e C-601/20, [EU:C:2022:912](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – Direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 – Modifica apportata all'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), di quest'ultima direttiva – Accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva – Validità – Articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Rispetto della vita privata e familiare – Tutela dei dati personali»

Ai fini della lotta e della prevenzione contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, la direttiva antiriciclaggio¹⁰¹ impone agli Stati membri di tenere un registro contenente informazioni sulla titolarità effettiva¹⁰² di società e altre entità giuridiche costituite nel loro territorio. A seguito di una modifica di tale direttiva da parte della direttiva 2018/843¹⁰³, alcune di tali informazioni devono essere rese accessibili in ogni caso al pubblico. Conformemente alla direttiva antiriciclaggio così modificata (in prosieguo: la «direttiva antiriciclaggio modificata»), la legge lussemburghese¹⁰⁴ ha istituito un Registro dei titolari effettivi (in prosieguo: l'«RBE»), destinato a conservare e a mettere a disposizione una serie di informazioni sui titolari effettivi delle entità registrate che sono accessibili a chiunque.

In tale contesto, il tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo, Lussemburgo) è stato investito di due cause, introdotte, rispettivamente, da WM e dalla Sovim SA, i quali contestano il rigetto, da parte del Luxembourg Business Registers, gestore dell'RBE, delle loro domande dirette ad impedire l'accesso del pubblico alle informazioni relative, nella prima causa, a WM in qualità di titolare effettivo di una société civile immobilière (società di gestione di patrimoni immobiliari) e, nella seconda, al titolare effettivo della Sovim SA. Nell'ambito di tali due cause, nutrendo dubbi in merito alla validità delle disposizioni del diritto dell'Unione che istituiscono il sistema di accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, il tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo) ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale finalizzata ad un esame della validità.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara invalida la direttiva 2018/843 in quanto essa ha modificato la direttiva antiriciclaggio nel senso che gli Stati membri provvedono

¹⁰¹ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73; in prosieguo: la «direttiva antiriciclaggio»).

¹⁰² Ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva antiriciclaggio, i titolari effettivi sono le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività.

¹⁰³ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (GU 2018, L 156, pag. 43).

¹⁰⁴ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (legge del 13 gennaio 2019 recante istituzione di un Registro dei titolari effettivi) (Mémorial A 2019, n. 15).

affinché le informazioni sulla titolarità effettiva delle società e delle altre entità giuridiche costituite nel loro territorio siano accessibili in ogni caso al pubblico ¹⁰⁵.

Giudizio della Corte

Sotto un primo profilo, la Corte constata che l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, previsto dalla direttiva antiriciclaggio modificata, costituisce una grave ingerenza nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali, rispettivamente sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

A tal riguardo, la Corte osserva che, dal momento che i dati in questione contengono informazioni su persone fisiche identificate, ossia i titolari effettivi delle società e delle altre entità giuridiche costituite nel territorio degli Stati membri, l'accesso del pubblico a queste ultime incide sul diritto fondamentale al rispetto della vita privata. Inoltre, metterli a disposizione del pubblico costituisce un trattamento di dati personali. Essa aggiunge che una simile messa a disposizione del pubblico costituisce un'ingerenza nei due citati diritti fondamentali, indipendentemente dall'uso successivo delle informazioni comunicate ¹⁰⁶.

Per quanto riguarda la gravità di tale ingerenza, la Corte rileva che le informazioni messe a disposizione del pubblico, nella misura in cui si riferiscono all'identità del titolare effettivo nonché alla natura e all'entità dell'interesse beneficiario detenuto in società o in altre entità giuridiche, sono tali da permettere di delineare un profilo riguardante taluni dati d'identificazione personale, lo stato patrimoniale dell'interessato nonché i settori economici, i paesi e le imprese in cui quest'ultimo ha investito. Inoltre, tali informazioni diventano accessibili ad un numero potenzialmente illimitato di persone, cosicché un simile trattamento di dati personali può consentire anche a persone che, per ragioni estranee all'obiettivo perseguito da detta misura, cerchino di ottenere informazioni, in particolare, sulla situazione materiale e finanziaria del titolare effettivo, di accedere liberamente a dette informazioni. Tale possibilità risulta ancor più agevole quando i dati in questione possono essere consultati su Internet. Inoltre, le potenziali conseguenze per le persone interessate derivanti da un eventuale uso abusivo dei loro dati sono aggravate dalla circostanza che, una volta messi a disposizione del pubblico, tali dati possono non solo essere liberamente consultati, ma altresì essere conservati e diffusi e che per tali persone diventa vieppiù difficile, se non addirittura illusorio, difendersi efficacemente dagli abusi.

Sotto un secondo profilo, in sede di esame della giustificazione dell'ingerenza di cui trattasi, in primo luogo, la Corte osserva che, nel caso di specie, il principio di legalità è rispettato. Infatti, la limitazione dell'esercizio dei menzionati diritti fondamentali derivante dall'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva è prevista da un atto legislativo, ossia la direttiva antiriciclaggio modificata. Inoltre, da un lato, tale direttiva precisa che tali informazioni devono essere adeguate, accurate e attuali ed elenca espressamente alcuni dati ai quali il pubblico deve essere autorizzato ad accedere. Dall'altro, essa stabilisce le condizioni alle quali gli Stati membri possono prevedere deroghe a un simile accesso.

In secondo luogo, essa precisa che l'ingerenza di cui trattasi non pregiudica il contenuto essenziale dei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta. Se è vero che la direttiva antiriciclaggio modificata non contiene un elenco tassativo dei dati ai quali il pubblico deve essere autorizzato ad accedere e che gli Stati membri sono autorizzati a dare accesso ad informazioni aggiuntive, resta il

¹⁰⁵ Invalidità dell'articolo 1, punto 15, lettera c), della direttiva 2018/843, che modifica l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva antiriciclaggio.

¹⁰⁶ Sentenza del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains* (C-817/19, [EU:C:2022:491](#), punto 96 e giurisprudenza citata).

fatto che solo informazioni adeguate sui titolari effettivi e sull'interesse beneficiario detenuto possono essere ottenute, conservate e, pertanto, potenzialmente rese accessibili al pubblico, ciò che esclude, in particolare, informazioni che non abbiano una relazione adeguata con le finalità della direttiva antiriciclaggio modificata. Orbene, non risulta che la messa a disposizione del pubblico delle informazioni aventi una simile relazione arrecherebbe in qualche modo pregiudizio al contenuto essenziale dei diritti fondamentali in argomento.

In terzo luogo, la Corte sottolinea che, prevedendo l'accesso del pubblico alle informazioni sui titolari effettivi, il legislatore dell'Unione mira a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo creando, mediante il rafforzamento della trasparenza, un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato a tali fini, il che costituisce un obiettivo di interesse generale che può giustificare ingerenze, anche gravi, nei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta.

In quarto luogo, nell'ambito dell'esame del carattere idoneo, necessario e proporzionato dell'ingerenza di cui trattasi, la Corte constata che, certamente, l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva è atto a contribuire alla realizzazione di tale obiettivo.

Tuttavia, essa ritiene che tale ingerenza non possa essere considerata limitata allo stretto necessario. Da un lato, la stretta necessità di detta ingerenza non può essere dimostrata basandosi sul fatto che il criterio del «legittimo interesse» di cui, secondo la direttiva antiriciclaggio, nella sua versione anteriore alla sua modifica ad opera della direttiva 2018/843, doveva disporre qualsiasi persona che intendesse accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva, era difficile da attuare e che la sua applicazione poteva dar luogo a decisioni arbitrarie. Infatti, l'eventuale esistenza di difficoltà nel definire con precisione le ipotesi e le condizioni in cui il pubblico può accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva non può giustificare il fatto che il legislatore dell'Unione preveda l'accesso del pubblico a tali informazioni.

Dall'altro, neppure le spiegazioni contenute nella direttiva 2018/843 possono dimostrare la stretta necessità dell'ingerenza di cui trattasi ¹⁰⁷. Nella misura in cui, secondo tali spiegazioni, l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva mira a consentire un maggiore controllo delle informazioni da parte della società civile, segnatamente la stampa e le organizzazioni della società civile, la Corte rileva che tanto la stampa quanto le organizzazioni della società civile che presentano un collegamento con la prevenzione e la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo hanno un legittimo interesse ad accedere alle informazioni di cui è causa. Lo stesso vale per i soggetti che desiderino conoscere l'identità dei titolari effettivi di una società o di un'altra entità giuridica per il fatto che potrebbero effettuare operazioni con queste ultime, o ancora per le istituzioni finanziarie e autorità che si occupano del contrasto dei reati in materia di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Inoltre, l'ingerenza di cui trattasi non presenta neppure un carattere proporzionato. A tal riguardo, la Corte constata che le norme sostanziali che disciplinano tale ingerenza non soddisfano il requisito di chiarezza e di precisione. In effetti, la direttiva antiriciclaggio modificata prevede l'accesso del pubblico «almeno» ai dati ivi previsti e conferisce agli Stati membri la facoltà di garantire l'accesso ad informazioni aggiuntive, comprese, «almeno», la data di nascita o le informazioni di contatto del titolare effettivo interessato. Orbene, utilizzando l'espressione «almeno», tale direttiva autorizza la messa a disposizione del pubblico di dati che non sono sufficientemente definiti né identificabili.

Inoltre, per quanto riguarda la ponderazione della gravità di detta ingerenza e l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito, la Corte riconosce che, tenuto conto della sua

¹⁰⁷ Si intendono le spiegazioni di cui al considerando 30 della direttiva 2018/843.

importanza, tale obiettivo può giustificare ingerenze, anche gravi, nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta.

Nondimeno, da un lato, la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo spetta prioritariamente alle autorità pubbliche nonché alle entità, quali gli enti creditizi o gli istituti finanziari, che, in ragione delle loro attività, sono assoggettati ad obblighi specifici in tale materia. Per tale motivo, la direttiva antiriciclaggio modificata prevede che le informazioni sulla titolarità effettiva debbano essere accessibili, in ogni caso, alle autorità competenti e alle unità di informazione finanziaria, senza alcuna restrizione, nonché ai soggetti obbligati, nell'ambito dell'adeguata verifica della clientela ¹⁰⁸.

Dall'altro, rispetto al regime anteriore che prevedeva, oltre all'accesso da parte delle autorità competenti e di determinate entità alle informazioni sulla titolarità effettiva, quello da parte di qualunque persona od organizzazione che potesse dimostrare un legittimo interesse, il regime introdotto dalla direttiva 2018/843 rappresenta una lesione considerevolmente più grave dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, senza che tale aggravamento possa essere compensato dagli eventuali benefici che potrebbero derivare da quest'ultimo regime rispetto al primo, sotto il profilo della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

c. Richiesta di deindicizzazione in un motore di ricerca

Sentenza dell'8 dicembre 2022 (Grande Sezione), Google (Deindicizzazione di contenuti asseritamente inesatti) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – Direttiva 95/46/CE – Articolo 12, lettera b) – Articolo 14, primo comma, lettera a) – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 17, paragrafo 3, lettera a) – Gestore di un motore di ricerca in Internet – Ricerca effettuata a partire dal nome di una persona – Visualizzazione, nell'elenco dei risultati della ricerca, di un link verso articoli contenenti informazioni asseritamente inesatte – Visualizzazione, nell'elenco dei risultati di una ricerca di immagini, delle fotografie che illustrano tali articoli, sotto forma di cosiddette miniature ("thumbnails") – Richiesta di deindicizzazione rivolta al gestore del motore di ricerca – Bilanciamento dei diritti fondamentali – Articoli 7, 8, 11 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Obblighi e responsabilità gravanti sul gestore del motore di ricerca per il trattamento di una domanda di deindicizzazione – Onere della prova gravante sul richiedente la deindicizzazione»

I ricorrenti nel procedimento principale, TU, che occupa posizioni di responsabilità e detiene partecipazioni in diverse società, e RE, che era la sua compagna e, fino a maggio 2015, procuratrice di una di dette società, sono stati oggetto di tre articoli pubblicati su un sito Internet nel 2015 dalla G LLC, gestore del sito Internet in questione. Tali articoli, uno dei quali era corredato di quattro fotografie dei ricorrenti che suggerivano che essi godessero di un tenore di vita lussuoso, presentavano in modo critico il modello di investimento di molte delle loro società. L'accesso a detti articoli poteva avvenire inserendo nel motore di ricerca gestito da Google LLC (in prosieguo: «Google»), i nomi e cognomi dei ricorrenti, sia isolatamente sia in combinazione con taluni nomi di società. L'elenco dei risultati rinviava ai suddetti articoli mediante un link e alle fotografie visualizzate sotto forma di miniature («thumbnails»).

¹⁰⁸ Articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettere a) e b), della direttiva antiriciclaggio modificata.

I ricorrenti nel procedimento principale hanno chiesto a Google, in qualità di titolare del trattamento dei dati personali effettuato dal suo motore di ricerca, da un lato, di deindicizzare dall'elenco dei risultati di ricerca i link verso gli articoli di cui trattasi, in quanto essi conterrebbero affermazioni inesatte e opinioni diffamatorie, e, dall'altro, di ritirare le miniature dall'elenco dei risultati della ricerca. Google si è rifiutata di dare seguito a tale richiesta.

A seguito del rigetto delle loro domande sia in primo grado che in appello, i ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto dinanzi al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) un ricorso per cassazione (Revision), nell'ambito del quale il Bundesgerichtshof ha sottoposto alla Corte una domanda pregiudiziale vertente sull'interpretazione del RGPD ¹⁰⁹ e della direttiva 95/46 ¹¹⁰.

Con la sua sentenza, pronunciata dalla Grande Sezione, la Corte sviluppa la propria giurisprudenza sulle condizioni applicabili alle domande di deindicizzazione rivolte al gestore di un motore di ricerca sulla base delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali ¹¹¹. In particolare, essa esamina, da un lato, la portata degli obblighi e delle responsabilità incombenti al gestore di un motore di ricerca nel trattare una domanda di deindicizzazione fondata sull'asserita inesattezza delle informazioni incluse nel contenuto indicizzato e, dall'altro, l'onere della prova gravante sull'interessato per quanto riguarda tale inesattezza. Essa si pronuncia, inoltre, sulla necessità, ai fini dell'esame di una domanda diretta all'eliminazione di fotografie visualizzate sotto forma di miniature nell'elenco dei risultati di una ricerca di immagini, di tener conto del contesto iniziale della pubblicazione delle suddette fotografie in Internet.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che, nell'ambito del bilanciamento tra, da un lato, i diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali e, dall'altro, il diritto alla libertà di espressione e di informazione ¹¹², ai fini dell'esame di una richiesta di deindicizzazione rivolta al gestore di un motore di ricerca e diretta ad ottenere l'eliminazione, dall'elenco dei risultati di una ricerca, del link verso un contenuto che include informazioni asseritamente inesatte, tale deindicizzazione non è subordinata alla condizione che la questione dell'esattezza del contenuto indicizzato sia stata risolta, almeno provvisoriamente, nel quadro di un'azione legale intentata dal richiedente contro il fornitore del contenuto.

In via preliminare, per esaminare a quali condizioni il gestore di un motore di ricerca sia tenuto ad accogliere una richiesta di deindicizzazione e quindi a cancellare dall'elenco dei risultati, visualizzato in esito ad una ricerca effettuata a partire dal nome dell'interessato, il link verso una pagina Internet

¹⁰⁹ Articolo 17, paragrafo 3, lettera a), 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).

¹¹⁰ Articolo 12, lettera b), e articolo 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31).

¹¹¹ Sentenze del 13 maggio 2014, *Google Spain e Google* (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)) e del 24 settembre 2019, *GC e a. (Deindicizzazione di dati sensibili)* (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) e *Google (Portata territoriale della deindicizzazione)* (C-507/17, [EU:C:2019:772](#)).

¹¹² Diritti fondamentali garantiti, rispettivamente, dagli articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

contenente affermazioni che detta persona ritiene inesatte, la Corte ha ricordato anzitutto quanto segue:

- nei limiti in cui l'attività di un motore di ricerca può incidere, in modo significativo e in aggiunta all'attività degli editori di siti Internet, sui diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, il gestore di tale motore di ricerca in quanto soggetto che determina le finalità e gli strumenti di detta attività deve garantire, nell'ambito delle sue responsabilità, delle sue competenze e delle sue possibilità, che le garanzie previste dalla direttiva 95/46 e dal RGPD possano spiegare pienamente i loro effetti e che possa essere realizzata una tutela efficace e completa delle persone interessate;
- quando è investito di una domanda di deindicizzazione, il gestore di un motore di ricerca deve verificare se l'inserimento del link verso la pagina Internet in questione nell'elenco visualizzato sia necessario per l'esercizio del diritto alla libertà di informazione degli utenti di Internet potenzialmente interessati ad avere accesso a tale pagina Internet mediante una ricerca siffatta, tutelata dalla libertà di espressione e di informazione;
- il RGPD prevede espressamente il requisito del bilanciamento tra, da un lato, i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali e, d'altro lato, il diritto fondamentale alla libertà di informazione.

La Corte osserva anzitutto che, sebbene i diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali dell'interessato prevalgano, di regola, sul legittimo interesse degli utenti di Internet ad avere accesso all'informazione in questione, tale equilibrio può nondimeno dipendere dalle circostanze rilevanti di ciascun caso, in particolare dalla natura dell'informazione di cui trattasi e dal suo carattere sensibile per la vita privata dell'interessato, nonché dall'interesse del pubblico a disporre di tale informazione, il quale può variare, in particolare, a seconda del ruolo che tale persona riveste nella vita pubblica.

La questione dell'esattezza o meno del contenuto indicizzato costituisce altresì un elemento pertinente nell'ambito di detta valutazione. È così che, in taluni casi, il diritto all'informazione degli utenti di Internet e la libertà di espressione del fornitore di contenuti possono prevalere sui diritti alla protezione della vita personale e alla protezione dei dati personali, in particolare, quando l'interessato svolge un ruolo nella vita pubblica. Tuttavia, tale relazione è in ogni caso capovolta quando le informazioni oggetto della domanda di deindicizzazione, almeno per una parte che non abbia un carattere secondario rispetto alla totalità del contenuto, si rivelano inesatte. In un'ipotesi del genere, infatti, il diritto di informazione e il diritto di essere informati non possono essere presi in considerazione, poiché essi non possono includere il diritto di diffondere informazioni di tal genere e di avere accesso ad esse.

Per quanto riguarda poi, da un lato, gli obblighi concernenti l'accertamento dell'esattezza o meno delle informazioni presenti nel contenuto indicizzato, la Corte precisa che la persona che richiede la deindicizzazione per l'inesattezza di tali informazioni deve dimostrare l'inesattezza manifesta delle informazioni o, quanto meno, di una parte di tali informazioni che non abbia un carattere secondario rispetto alla totalità di tale contenuto. Tuttavia, al fine di evitare di far gravare su tale persona un onere eccessivo idoneo a minare l'effetto utile del diritto alla deindicizzazione, essa è tenuta unicamente a fornire gli elementi di prova che, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, si può ragionevolmente richiedere a quest'ultima di ricercare. In linea di principio, tale persona non può essere tenuta a produrre, fin dalla fase precontenziosa, a sostegno della sua richiesta di deindicizzazione, una decisione giurisdizionale ottenuta contro l'editore del sito Internet in questione, fosse pure in forma di decisione adottata in sede di procedimento sommario.

Dall'altro, per quanto riguarda gli obblighi e le responsabilità incombenti al gestore del motore di ricerca, la Corte sottolinea che quest'ultimo, al fine di verificare, a seguito di una richiesta di deindicizzazione, se un contenuto possa continuare ad essere incluso nell'elenco dei risultati delle ricerche effettuate mediante il suo motore di ricerca, deve fondarsi sull'insieme dei diritti e degli

interessi in gioco nonché su tutte le circostanze del caso di specie. Tuttavia, detto gestore non può essere obbligato a indagare sui fatti e ad organizzare, a tal fine, uno scambio in contraddittorio con il fornitore di contenuto, diretto ad ottenere elementi mancanti riguardo all'esattezza del contenuto indicizzato. L'obbligo di contribuire all'accertamento della correttezza o meno del contenuto indicizzato farebbe gravare su tale gestore un onere che eccede quanto ci si può ragionevolmente da esso attendere alla luce delle sue responsabilità, competenze e possibilità. Tale soluzione comporterebbe un serio rischio che siano deindicizzati contenuti che rispondono ad una legittima e preponderante esigenza di informazione del pubblico e che divenga quindi difficile reperirli in Internet. Sussisterebbe così un rischio reale di effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione e di informazione se un siffatto gestore procedesse a una deindicizzazione in modo pressoché sistematico, al fine di evitare di dover sopportare l'onere di indagare sui fatti pertinenti per accertare l'esattezza o meno del contenuto indicizzato.

Pertanto, nel caso in cui il soggetto che ha presentato una richiesta di deindicizzazione apporti elementi di prova atti a dimostrare il carattere manifestamente inesatto delle informazioni incluse nel contenuto indicizzato o, quantomeno, di una parte di tali informazioni che non abbia un carattere secondario rispetto alla totalità di tale contenuto, il gestore del motore di ricerca è tenuto ad accogliere detta richiesta. Lo stesso vale qualora detto richiedente apporti una decisione giudiziaria adottata nei confronti dell'editore del sito Internet e basata sulla constatazione che informazioni incluse nel contenuto indicizzato, che non hanno un carattere secondario rispetto alla totalità di quest'ultimo, sono, almeno a prima vista, inesatte. Per contro, nel caso in cui l'inesattezza di tali informazioni non appaia in modo manifesto alla luce degli elementi di prova forniti dall'interessato, il gestore del motore di ricerca non è tenuto, in mancanza di una decisione giudiziaria del genere, ad accogliere la richiesta di deindicizzazione. Qualora le informazioni di cui trattasi siano idonee a contribuire a un dibattito di interesse generale, occorre, alla luce di tutte le altre circostanze del caso di specie, attribuire un'importanza particolare al diritto alla libertà di espressione e di informazione.

La Corte aggiunge infine che, qualora il gestore di un motore di ricerca non dia seguito alla richiesta di deindicizzazione, l'interessato può adire l'autorità di controllo o l'autorità giudiziaria affinché queste effettuino le verifiche necessarie e ingiungano a tale gestore di adottare le misure che ne conseguono. A questo proposito, spetta segnatamente alle autorità giudiziarie garantire la ponderazione degli interessi concorrenti, giacché esse si trovano nella posizione migliore per effettuare un bilanciamento complesso e approfondito, che tenga conto di tutti i criteri e di tutti gli elementi fissati dalla pertinente giurisprudenza.

In secondo luogo, la Corte dichiara che, nell'ambito del bilanciamento dei diritti fondamentali succitati, ai fini dell'esame di una richiesta di deindicizzazione diretta ad ottenere l'eliminazione, dai risultati di una ricerca di immagini effettuata a partire dal nome di una persona fisica, delle fotografie visualizzate sotto forma di miniature raffiguranti tale persona, occorre tener conto del valore informativo di tali fotografie indipendentemente dal contesto iniziale della loro pubblicazione nella pagina Internet da cui sono state tratte. Tuttavia, occorre prendere in considerazione qualsiasi elemento testuale che accompagna direttamente la visualizzazione di tali fotografie nei risultati della ricerca e che può apportare chiarimenti riguardo al loro valore informativo.

Per pervenire a tale conclusione, la Corte sottolinea che le ricerche di immagini effettuate mediante un motore di ricerca in Internet a partire dal nome di una persona sono soggette agli stessi principi applicabili alle ricerche di pagine Internet e alle informazioni ivi contenute. Essa osserva che la visualizzazione, a seguito di una ricerca per nome, sotto forma di miniature, di fotografie della persona interessata è atta a costituire un'ingerenza particolarmente significativa nei diritti alla tutela della vita privata e dei dati personali di tale persona.

Pertanto, il gestore di un motore di ricerca, quando riceve una richiesta di deindicizzazione diretta ad ottenere l'eliminazione, dai risultati di una ricerca di immagini effettuata a partire dal nome di una persona, delle fotografie visualizzate sotto forma di miniature che raffigurano tale persona, deve verificare se la visualizzazione delle fotografie in questione sia necessaria per l'esercizio del diritto alla

libertà di informazione degli utenti di Internet potenzialmente interessati ad avere accesso a tali fotografie mediante una ricerca siffatta.

Orbene, poiché il motore di ricerca visualizza fotografie dell'interessato al di fuori del contesto nel quale esse sono pubblicate nella pagina Internet indicizzata, il più delle volte al fine di illustrare gli elementi testuali contenuti in tale pagina, occorre stabilire se debba essere nondimeno preso in considerazione tale contesto in sede del bilanciamento che va effettuato tra i diritti e gli interessi concorrenti. In tale ambito, la questione se detta valutazione debba includere anche il contenuto della pagina Internet in cui è inserita la fotografia di cui è chiesta l'eliminazione della visualizzazione sotto forma di miniatura dipende dall'oggetto e dalla natura del trattamento di cui trattasi.

Per quanto riguarda, in primo luogo, l'oggetto del trattamento di cui trattasi, la Corte rileva che la pubblicazione di fotografie come mezzo di comunicazione non verbale può avere un impatto più forte sugli utenti di Internet rispetto alle pubblicazioni testuali. Le fotografie sono infatti, in quanto tali, un mezzo importante per attirare l'attenzione degli utenti di Internet e possono suscitare un interesse ad accedere agli articoli che esse illustrano. Orbene, a causa, in particolare, del fatto esse si prestano spesso a varie interpretazioni, la loro visualizzazione quali miniature nell'elenco dei risultati della ricerca può comportare un'ingerenza particolarmente grave nel diritto della persona interessata alla protezione della sua immagine, circostanza che deve essere presa in considerazione nell'ambito del bilanciamento tra i diritti e gli interessi concorrenti. Si impone un bilanciamento distinto a seconda che siano in discussione, da un lato, articoli provvisti di fotografie pubblicate dall'editore della pagina Internet e che, inserite nel loro contesto di origine, illustrano le informazioni fornite in tali articoli e le opinioni ivi espresse e, dall'altro, fotografie visualizzate, sotto forma di miniature nell'elenco dei risultati, ad opera del gestore di un motore di ricerca al di fuori del contesto in cui esse sono state pubblicate nella pagina Internet originaria.

A tal proposito, la Corte ricorda che non soltanto il motivo che giustifica la pubblicazione di un dato personale in un sito Internet non coincide necessariamente con quello che si applica all'attività dei motori di ricerca, ma che, anche quando tale coincidenza sussista, il risultato del bilanciamento dei diritti e degli interessi in gioco che deve essere effettuato può divergere a seconda che si tratti del trattamento effettuato dal gestore di un motore di ricerca o di quello effettuato dall'editore di detta pagina Internet. Da un lato, i legittimi interessi che giustificano tali trattamenti possono essere diversi e, dall'altro, le conseguenze che tali trattamenti hanno per l'interessato, e segnatamente per la sua vita privata, non sono necessariamente le stesse ¹¹³.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la natura del trattamento effettuato dal gestore del motore di ricerca, la Corte constata che, reperendo le fotografie di persone fisiche pubblicate in Internet e visualizzandole separatamente, sotto forma di vignette, nei risultati di una ricerca di immagini, il gestore di un motore di ricerca offre un servizio che implica un trattamento di dati personali autonomo e distinto rispetto al trattamento effettuato dall'editore della pagina Internet da cui sono tratte le fotografie e dal trattamento, di cui tale gestore è parimenti responsabile, relativo all'indicizzazione di tale pagina.

Di conseguenza, è necessaria una valutazione autonoma dell'attività del gestore del motore di ricerca, consistente nel visualizzare i risultati di una ricerca di immagini, sotto forma di miniature, dato che la lesione aggiuntiva dei diritti fondamentali risultante da siffatta attività può essere particolarmente intensa a causa dell'aggregazione, in occasione di una ricerca per nome, di tutte le informazioni relative all'interessato che si trovano in Internet. Nell'ambito di tale valutazione autonoma, occorre tener conto del fatto che tale visualizzazione costituisce in sé il risultato perseguito dall'utente di

¹¹³ V. sentenza Google Spain e Google, punto 86.

Internet, indipendentemente dalla sua successiva decisione di accedere o meno alla pagina Internet originaria.

La Corte osserva, tuttavia, che siffatto specifico bilanciamento, che tiene conto della natura autonoma del trattamento effettuato dal gestore del motore di ricerca, non pregiudica l'eventuale pertinenza di elementi testuali che possono direttamente accompagnare la visualizzazione di una fotografia nell'elenco dei risultati di una ricerca, dato che tali elementi possono fornire un chiarimento sul valore informativo di tale fotografia per il pubblico e, pertanto, influire sul bilanciamento dei diritti e degli interessi in gioco.

d. Azioni contro i trattamenti di dati effettuati in violazione del RGPD

Sentenza del 28 aprile 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

«Rinvio pregiudiziale – Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 80 – Rappresentanza degli interessati da parte di un'associazione senza scopo di lucro – Azione rappresentativa intentata da un'associazione di tutela degli interessi dei consumatori in assenza di un mandato e indipendentemente dalla violazione di specifici diritti di un interessato – Azione fondata sul divieto delle pratiche commerciali sleali, sulla violazione di una legge in materia di tutela dei consumatori o sul divieto di utilizzo di condizioni generali di contratto nulle»

La Meta Platforms Ireland gestisce l'offerta dei servizi del social network online Facebook ed è la titolare del trattamento dei dati personali degli utenti di tale social network nell'Unione. La piattaforma Internet Facebook contiene, all'indirizzo Internet www.facebook.de, uno spazio denominato «App-Zentrum» (Area Applicazioni) nel quale la Meta Platforms Ireland mette a disposizione degli utenti giochi gratuiti forniti da terzi. Quando consulta alcuni di questi giochi, l'utente viene avvisato che l'utilizzazione dell'applicazione in questione permette alla società fornitrice dei giochi di ottenere un certo numero di dati personali e la autorizza a procedere a pubblicazioni di dati a suo nome. Mediante l'utilizzazione di quest'applicazione, l'utente ne accetta le condizioni generali e la politica in materia di protezione dei dati. Inoltre, nel caso di un particolare gioco, l'utente viene informato che l'applicazione è autorizzata a pubblicare foto e altre informazioni a suo nome.

L'Unione federale tedesca delle centrali e delle associazioni di consumatori¹¹⁴ riteneva che le informazioni fornite dai giochi in questione nell'Area Applicazioni fossero sleali. Pertanto, in quanto organismo che dispone della legittimazione ad agire al fine di chiedere la cessazione delle violazioni della normativa in materia di tutela dei consumatori¹¹⁵, l'Unione federale ha proposto un'azione inibitoria contro la Meta Platforms Ireland. Tale azione è stata proposta in assenza di una specifica violazione del diritto alla tutela dei dati di un interessato e in assenza di un mandato conferito da quest'ultimo. La decisione che ha accolto tale domanda in primo grado è stata impugnata in appello dalla Meta Platforms Ireland, la quale, vistosi respinto il gravame, ha successivamente proposto un ricorso dinanzi al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania). Nutrendo dubbi riguardo alla ricevibilità dell'azione proposta dall'Unione federale, e segnatamente in merito alla sua legittimazione ad agire contro la Meta Platforms Ireland, tale giudice si è rivolto alla Corte.

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (in prosieguo: l'«Unione federale»).

¹¹⁵ In virtù del diritto tedesco, le leggi in materia di tutela dei consumatori comprendono anche le norme che definiscono la liceità della raccolta o del trattamento o dell'utilizzazione dei dati personali di un consumatore da parte di un'impresa o di un imprenditore.

Con la sua sentenza, la Corte statuisce che l'articolo 80, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati ¹¹⁶ non osta a che un'associazione di tutela degli interessi dei consumatori possa agire in giudizio, in assenza di un mandato che le sia stato conferito a tale scopo e indipendentemente dalla violazione di specifici diritti degli interessati, contro il presunto autore di un atto pregiudizievole per la protezione dei dati personali, facendo valere la violazione del divieto delle pratiche commerciali sleali, la violazione di una legge in materia di tutela dei consumatori o la violazione del divieto di utilizzazione di condizioni generali di contratto nulle. Tale azione è esperibile qualora il trattamento di dati in questione sia idoneo a pregiudicare i diritti che delle persone fisiche identificate o identificabili si vedono riconosciuti dal RGPD.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte ricorda che, se invero il RGPD ¹¹⁷ mira ad assicurare un'armonizzazione, in linea di principio completa, delle normative nazionali in materia di protezione dei dati personali, l'articolo 80, paragrafo 2, di tale regolamento fa parte delle disposizioni che lasciano agli Stati membri un margine di discrezionalità riguardo alla loro attuazione ¹¹⁸. Pertanto, affinché l'azione rappresentativa senza mandato in materia di protezione dei dati personali prevista da tale disposizione possa essere esercitata, gli Stati membri devono far uso della facoltà ad essi offerta da quest'ultima di prevedere nel loro diritto nazionale tale modalità di rappresentanza degli interessati. Tuttavia, nel far uso di questa facoltà, gli Stati membri devono utilizzare il loro margine di discrezionalità alle condizioni ed entro i limiti previsti dal RGPD e legiferare in modo da non pregiudicare il contenuto e gli obiettivi di tale regolamento.

Poi, la Corte sottolinea che, offrendo agli Stati membri la possibilità di prevedere un meccanismo di azione rappresentativa contro il presunto autore di un atto pregiudizievole per la protezione dei dati personali, l'articolo 80, paragrafo 2, del RGPD prevede un certo numero di requisiti da rispettare. Infatti, in primo luogo, la legittimazione ad agire viene riconosciuta ad un organismo, ad un'organizzazione o ad un'associazione che soddisfi i criteri elencati dal RGPD ¹¹⁹. In tale nozione può rientrare un'associazione di tutela degli interessi dei consumatori, come l'Unione federale, la quale persegua un obiettivo di interesse pubblico consistente nell'assicurare i diritti e le libertà delle persone interessate nella loro qualità di consumatori, in quanto la realizzazione di un obiettivo siffatto può essere collegata alla protezione dei dati personali di queste ultime. In secondo luogo, l'esercizio della suddetta azione rappresentativa presuppone che l'entità in questione, indipendentemente da qualsiasi mandato che le sia stato conferito, ritenga che i diritti che un interessato si vede riconosciuti dal RGPD siano stati violati in seguito al trattamento dei suoi dati personali.

¹¹⁶ 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»). Ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 2, «[g]li Stati membri possono prevedere che un organismo, organizzazione o associazione di cui al paragrafo 1 [di detto] articolo, indipendentemente dal mandato conferito dall'interessato, abbia il diritto di proporre, in tale Stato membro, un reclamo all'autorità di controllo competente [ai sensi dell'articolo 77], e di esercitare i diritti di cui agli articoli 78 e 79, qualora ritenga che i diritti di cui un interessato gode a norma del presente regolamento siano stati violati in seguito al trattamento [dei dati personali che lo riguardano]».

¹¹⁷ Così come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, letto alla luce dei considerando 9, 10 e 13, di questo stesso regolamento.

¹¹⁸ In applicazione delle «clausole di apertura».

¹¹⁹ Segnatamente all'articolo 80, paragrafo 1, del RGPD. Tale disposizione fa riferimento a «un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro, che siano debitamente costituiti secondo il diritto di uno Stato membro, i cui obiettivi statutari siano di pubblico interesse e che siano attivi nel settore della protezione dei diritti e delle libertà degli interessati con riguardo alla protezione dei dati personali».

Così, da un lato, l'esercizio di un'azione rappresentativa ¹²⁰ non esige la previa identificazione individuale, da parte dell'entità in questione, della persona specificamente interessata da un trattamento di dati asseritamente contrario alle disposizioni del RGPD. A questo scopo, può essere sufficiente anche la designazione di una categoria o di un gruppo di persone pregiudicate da un trattamento siffatto ¹²¹.

Dall'altro lato, l'esercizio di un'azione siffatta non richiede l'esistenza di una specifica violazione dei diritti che una persona si vede riconosciuti dal RGPD. Infatti, al fine di riconoscere la legittimazione ad agire di un'entità, è sufficiente far valere che il trattamento di dati in questione può pregiudicare i diritti che delle persone fisiche identificate o identificabili si vedono riconosciuti dal suddetto regolamento, senza che sia necessario provare un danno reale subito dall'interessato, in una situazione determinata, a causa della lesione dei suoi diritti. Così, alla luce dell'obiettivo perseguito dal RGPD, il fatto di legittimare delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori, come l'Unione federale, a proporre, mediante un meccanismo di ricorso rappresentativo, azioni intese a far cessare trattamenti contrari alle disposizioni del RGPD, indipendentemente dalla violazione dei diritti di una persona individualmente e concretamente pregiudicata da tale violazione, contribuisce incontestabilmente a rafforzare i diritti degli interessati e ad assicurare loro un livello elevato di protezione.

Infine, la Corte precisa che la violazione di una norma relativa alla protezione dei dati personali può simultaneamente comportare la violazione di norme relative alla tutela dei consumatori o alle pratiche commerciali sleali. Infatti, il RGPD ¹²² permette agli Stati membri di esercitare la loro facoltà di prevedere che le associazioni di tutela degli interessi dei consumatori siano legittimate ad agire contro delle violazioni dei diritti previsti dal RGPD tramite norme finalizzate alla tutela dei consumatori o alla lotta contro le pratiche commerciali sleali.

¹²⁰ Ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 2, del RGPD.

¹²¹ Segnatamente alla luce della portata della nozione di «interessato» prevista dall'articolo 4, punto 1, del RGPD, che comprende tanto una «persona fisica identificata» quanto una «persona fisica identificabile».

¹²² Segnatamente l'articolo 80, paragrafo 2, del RGPD.

IV. Cittadinanza dell'Unione ¹²³

1. Perdita della cittadinanza europea in ragione della perdita della nazionalità di uno Stato membro

Sentenza del 18 gennaio 2022 (Grande Sezione), Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articoli 20 e 21 TFUE – Ambito di applicazione – Rinuncia alla cittadinanza di uno Stato membro per ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro conformemente alla garanzia da parte di quest'ultimo di naturalizzare l'interessato – Revoca di tale garanzia per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza – Principio di proporzionalità – Situazione di apolidia»

JY, all'epoca cittadina estone residente in Austria, ha chiesto nel 2008 la concessione della cittadinanza austriaca. Con decisione dell'11 marzo 2014, l'autorità amministrativa austriaca allora competente ¹²⁴ le ha garantito che le sarebbe stata concessa tale cittadinanza se ella avesse dato prova, entro un termine di due anni, dello scioglimento del suo rapporto di cittadinanza con l'Estonia. JY ha presentato entro il termine impartito la conferma che, il 27 agosto 2015, il suo rapporto di cittadinanza con l'Estonia era stato sciolto. Da tale data, JY è apolide.

Con decisione del 6 luglio 2017, l'autorità amministrativa austriaca divenuta competente ¹²⁵ ha revocato la decisione dell'11 marzo 2014, conformemente al diritto nazionale, e ha respinto la domanda di JY volta a ottenere la concessione della cittadinanza austriaca. Per giustificare la propria decisione, tale autorità ha affermato che JY non soddisfaceva più le condizioni per la concessione della cittadinanza previste dal diritto nazionale. JY, dopo aver ricevuto la garanzia che le sarebbe stata concessa la cittadinanza austriaca, aveva infatti commesso due illeciti amministrativi gravi, consistenti nella mancata apposizione sul suo veicolo del contrassegno di controllo tecnico e nella guida in stato di ebbrezza. Ella era altresì responsabile di otto illeciti amministrativi commessi prima che le fosse data tale garanzia.

Poiché il suo ricorso contro detta decisione è stato respinto, JY ha proposto un ricorso per cassazione (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). Tale giudice chiarisce che, tenuto conto degli illeciti amministrativi commessi da JY prima e dopo aver ricevuto la garanzia di concessione della cittadinanza austriaca, in forza del diritto austriaco, ricorrevano le condizioni per la revoca di tale garanzia. Esso si chiede, tuttavia, se la situazione di JY rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e se, per adottare la sua decisione di revoca della garanzia di naturalizzazione, che impedisce a JY di recuperare la cittadinanza dell'Unione, l'autorità amministrativa competente dovesse rispettare tale diritto, in particolare il principio di proporzionalità da esso sancito, tenuto conto delle conseguenze di una simile decisione per la situazione della persona interessata.

¹²³ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 9 giugno 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)). La sentenza di cui trattasi è illustrata alla voce II. «Recesso di uno Stato membro dall'Unione europea».

¹²⁴ La Niederösterreichische Landesregierung (governo del Land di Bassa Austria, Austria).

¹²⁵ La Wiener Landesregierung (governo del Land di Vienna, Austria).

Il giudice del rinvio ha dunque deciso di interrogare la Corte sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Nella sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte interpreta l'articolo 20 TFUE nell'ambito della sua giurisprudenza ¹²⁶ relativa agli obblighi degli Stati membri in materia di acquisizione e di perdita della cittadinanza alla luce del diritto dell'Unione.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che la situazione di una persona che, avendo la cittadinanza di un solo Stato membro, vi rinuncia e perde, di conseguenza, il proprio status di cittadino dell'Unione, al fine di ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro, a seguito della garanzia fornita da parte delle autorità di quest'ultimo Stato membro che tale cittadinanza le sarebbe stata concessa, rientra, per la sua natura e le sue conseguenze, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualora tale garanzia sia revocata con l'effetto di impedire a tale persona di recuperare lo status di cittadino dell'Unione.

A tal riguardo, la Corte constata anzitutto che, al momento della revoca di detta garanzia, JY era apolide e aveva perso il suo status di cittadino dell'Unione. Poiché la domanda di scioglimento del vincolo di cittadinanza con il suo Stato membro d'origine era stata presentata nell'ambito di una procedura di naturalizzazione volta a ottenere la cittadinanza austriaca e risulta dal fatto che JY, in considerazione della garanzia ricevuta, si era conformata ai requisiti previsti da tale procedura, non si può ritenere che una persona come JY abbia volontariamente rinunciato allo status di cittadino dell'Unione. Al contrario, poiché lo Stato membro ospitante ha garantito che avrebbe concesso la sua cittadinanza, la domanda di scioglimento mira a soddisfare una condizione per l'acquisizione di tale cittadinanza e, una volta questa ottenuta, a continuare a beneficiare dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi.

Inoltre, quando, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, le autorità dello Stato membro ospitante revocano la garanzia di naturalizzazione, l'interessato che era cittadino di un solo altro Stato membro e ha rinunciato alla sua cittadinanza d'origine per conformarsi ai requisiti connessi a tale procedura si trova nell'impossibilità di continuare a far valere i diritti derivanti dal suo status di cittadino dell'Unione. Una procedura del genere, considerata nel suo insieme, incide sullo status conferito dall'articolo 20 TFUE ai cittadini degli Stati membri. Infatti, essa può portare a privare una persona nella situazione di JY dei diritti connessi a tale status, nonostante che, all'inizio di detta procedura, tale persona fosse cittadina di uno Stato membro e avesse quindi lo status di cittadino dell'Unione.

Infine, rilevando che JY, in quanto cittadina estone, ha esercitato la propria libertà di circolazione e di soggiorno stabilendosi in Austria, dove risiede da vari anni, la Corte sottolinea che la logica di progressiva integrazione nella società dello Stato membro ospitante, favorita dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, richiede che la situazione di un cittadino dell'Unione, al quale tale disposizione riconosce diritti per aver esercitato il proprio diritto di libera circolazione nell'Unione e che è esposto alla perdita non soltanto del beneficio di tali diritti ma anche dello status stesso di cittadino dell'Unione, pur avendo cercato, attraverso la naturalizzazione nello Stato membro ospitante, di inserirsi maggiormente nella società di quest'ultimo, rientri nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative alla cittadinanza dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte interpreta l'articolo 20 TFUE nel senso che le autorità nazionali competenti e i giudici dello Stato membro ospitante devono verificare se la decisione di revoca, che rende definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione per la persona interessata, sia compatibile con

¹²⁶ Di cui alle sentenze del 2 marzo 2010, *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)), e del 12 marzo 2019, *Tjebbes e a.* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

il principio di proporzionalità in considerazione delle conseguenze che essa comporta per la situazione di tale persona. Tale requisito di compatibilità con il principio di proporzionalità non è soddisfatto qualora una simile decisione sia motivata da infrazioni di natura amministrativa al codice della strada, che, secondo il diritto nazionale applicabile, danno luogo a una mera sanzione pecuniaria.

Per giungere a tale conclusione, la Corte rileva che, quando, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione avviata in uno Stato membro, quest'ultimo richiede che un cittadino dell'Unione rinunci alla cittadinanza del suo Stato membro d'origine, l'esercizio e l'effetto utile dei diritti che tale cittadino trae dall'articolo 20 TFUE impongono che questi non sia, in alcun momento, esposto alla perdita del suo status fondamentale di cittadino dell'Unione per via della mera attuazione di tale procedura. Infatti, qualsiasi perdita, anche provvisoria, di tale status priva l'interessato, per un periodo indeterminato, della possibilità di godere di tutti i diritti conferiti dal detto status.

Pertanto, quando un cittadino di uno Stato membro chiede che venga ritirata la propria cittadinanza per poter ottenere la cittadinanza di un altro Stato membro e continuare così a godere dello status di cittadino dell'Unione, lo Stato membro d'origine non dovrebbe adottare, sulla base della garanzia di naturalizzazione prestata da quest'altro Stato membro, una decisione definitiva di revoca di cittadinanza, senza assicurarsi che tale decisione entri in vigore solo una volta che la nuova cittadinanza sia stata effettivamente acquisita.

Ciò premesso, qualora lo status di cittadino dell'Unione sia già stato provvisoriamente perduto poiché, nell'ambito di una procedura di naturalizzazione, lo Stato membro d'origine ha revocato la cittadinanza all'interessato prima che quest'ultimo abbia effettivamente acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante, l'obbligo di garantire l'effetto utile dell'articolo 20 TFUE grava anzitutto su quest'ultimo Stato membro. Tale obbligo si impone, in particolare, nel caso di una decisione di revoca della garanzia di naturalizzazione che può rendere definitiva la perdita dello status di cittadino dell'Unione. Una simile decisione può quindi essere adottata solo per motivi legittimi e nel rispetto del principio di proporzionalità.

L'esame di proporzionalità richiede, in particolare, di verificare se una simile decisione sia giustificata rispetto alla gravità degli illeciti commessi dalla persona interessata. Nel caso di JY, poiché gli illeciti anteriori alla garanzia di naturalizzazione non hanno ostato alla concessione della medesima, essi non possono più essere presi in considerazione per giustificare la decisione di revoca. Quanto a quelli commessi dopo aver ricevuto la garanzia di naturalizzazione, in considerazione della loro natura e della loro gravità nonché del requisito di interpretazione restrittiva delle nozioni di ordine e sicurezza pubblici, da essi non risulta che JY rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o una minaccia alla pubblica sicurezza austriaca. Infrazioni al codice della strada, punibili con semplici sanzioni amministrative, non possono infatti dimostrare che la persona responsabile costituisca una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici tale da giustificare che sia resa definitiva la perdita del suo status di cittadino dell'Unione.

2. Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri

Sentenza del 10 marzo 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assicurazione malattia che copre tutti i rischi) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

«Rinvio pregiudiziale – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Articolo 21 TFUE – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 7, paragrafo 1, lettera b), e articolo 16 – Minore cittadino di uno Stato membro che soggiorna in un altro Stato membro – Diritto di soggiorno derivato del genitore

che ha l'effettivo affidamento di tale minore – Requisito dell'assicurazione malattia che copra tutti i rischi – Minore titolare del diritto di soggiorno permanente per una parte dei periodi in questione»

VI e suo marito sono cittadini pachistani residenti in Irlanda del Nord (Regno Unito) con i loro figli. Uno dei loro figli, nato nel 2004, di cittadinanza irlandese, ha acquisito un diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito per avervi soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni.

Mentre VI, che si è occupata in un primo tempo dei figli, lavora ed è soggetta ad imposta solo a partire dall'aprile 2016, il marito, da parte sua, ha lavorato ed è stato assoggettato ad imposta per tutti i periodi di cui trattasi nel procedimento principale, e i due coniugi dispongono di risorse economiche sufficienti per provvedere ai loro bisogni e a quelli della loro famiglia.

I Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (amministrazione tributaria e doganale, Regno Unito) hanno ritenuto che, dal maggio all'agosto 2006 e dall'agosto 2014 al settembre 2016, VI non fosse coperta da un'assicurazione malattia a copertura di tutti i rischi e, di conseguenza, non disponesse del diritto di soggiorno nel Regno Unito, cosicché essa non poteva beneficiare, per questi due periodi, né del credito d'imposta per figlio a carico né di prestazioni familiari.

Il Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Corte d'appello competente in materia di previdenza e assistenza sociale, Irlanda del Nord, Regno Unito), chiamato a decidere su due ricorsi riguardanti tali diritti, interroga la Corte chiedendo in quale misura il requisito di disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante, previsto all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38¹²⁷, fosse applicabile a VI e a suo figlio durante i periodi di cui trattasi e, eventualmente, se l'iscrizione, a titolo gratuito, al sistema pubblico di assicurazione malattia dello Stato ospitante, di cui essi disponevano, fosse sufficiente per soddisfare tale requisito.

La Corte dichiara che l'articolo 21 TFUE, che sancisce la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione, e l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, riguardante l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, devono essere interpretati nel senso che né il minore, cittadino dell'Unione, che ha acquisito un diritto di soggiorno permanente, né il genitore che ne ha l'effettivo affidamento sono tenuti a procurarsi un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, al fine di conservare il loro diritto di soggiorno nello Stato ospitante. Per contro, con riferimento ai periodi anteriori all'acquisizione, da parte del minore, cittadino dell'Unione, del diritto di soggiorno permanente nello Stato ospitante, sia tale minore, qualora il diritto di soggiorno sia per lui invocato in base a detto articolo 7, paragrafo 1, lettera b), sia il genitore che ne ha l'effettivo affidamento devono disporre di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, ai sensi di tale direttiva.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda, da un lato, i periodi successivi all'acquisizione da parte del minore, cittadino dell'Unione, del diritto di soggiorno permanente, dopo aver soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante, la Corte sottolinea che tale

¹²⁷ 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 rettifica in GU 2004, L 229, pag. 35). L'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva dispone che ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

diritto non è più subordinato ¹²⁸ alle condizioni di disporre, per sé e per la sua famiglia, di risorse economiche sufficienti nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, condizioni applicabili prima dell'acquisizione di un siffatto diritto di soggiorno permanente ¹²⁹.

Per quanto riguarda il genitore, cittadino di uno Stato terzo che ha l'effettivo affidamento del minore, la Corte constata che quest'ultimo non è un «familiare», ai sensi della direttiva 2004/38, e non può quindi trarre da quest'ultima ¹³⁰ il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante, qualora il figlio sia a carico del genitore. Infatti, la nozione di «familiare», ai sensi di tale direttiva, è limitata ¹³¹, per quanto riguarda gli ascendenti di un cittadino dell'Unione, agli ascendenti diretti «a carico» di tale cittadino.

Ciò premesso, il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante, conferito dal diritto dell'Unione al cittadino minorenne di un altro Stato membro, deve, al fine di garantire l'effetto utile di tale diritto di soggiorno, essere interpretato come implicante necessariamente, in forza dell'articolo 21 TFUE, il diritto del genitore che ha l'effettivo affidamento di tale cittadino minorenne dell'Unione di soggiornare con lui nello Stato membro ospitante, e ciò a prescindere dalla cittadinanza di tale genitore. Ne consegue che l'inapplicabilità delle condizioni previste, segnatamente, all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, in seguito all'acquisizione, da parte di tale minore, del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva, si estende, in forza dell'articolo 21 TFUE, al genitore.

Dall'altro lato, quanto ai periodi che precedono il momento in cui il minore, cittadino dell'Unione, ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nello Stato ospitante, dalla formulazione dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38 nonché dall'impianto sistematico generale e dalla finalità di tale direttiva risulta che non solo il cittadino dell'Unione, ma anche i suoi familiari conviventi nello Stato ospitante, nonché il genitore che ne ha l'effettivo affidamento, devono essere coperti da un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi.

Al riguardo, discende da tale articolo, letto alla luce del considerando 10 e in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 2, della stessa direttiva, che, per tutta la durata del soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante superiore a tre mesi e inferiore a cinque anni, il cittadino dell'Unione economicamente inattivo deve, segnatamente, disporre, per se stesso e per i propri familiari, di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi al fine di non diventare un onere irragionevole per le finanze pubbliche di tale Stato membro. Nel caso di un minore, cittadino dell'Unione, che soggiorna nello Stato ospitante con un genitore che ne ha l'effettivo affidamento, tale requisito è soddisfatto sia qualora detto minore disponga di un'assicurazione malattia a copertura di tutti i rischi che ricomprenda il genitore, sia nell'ipotesi inversa in cui tale genitore disponga di una siffatta assicurazione che copra il minore.

Orbene, nell'ipotesi del cittadino dell'Unione minorenne di cui uno dei genitori, cittadino di un paese terzo, abbia lavorato e sia stato soggetto passivo d'imposta nello Stato ospitante durante il periodo di cui trattasi, sarebbe sproporzionato negare a tale minore e al genitore che ne ha l'effettivo affidamento il diritto di soggiorno, con la sola motivazione che, durante tale periodo, essi sono stati

¹²⁸ Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, ultima frase, della direttiva 2004/38.

¹²⁹ Previsto all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38.

¹³⁰ L'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, dispone che il paragrafo 1 di detto articolo si applica anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

¹³¹ Ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38.

iscritti gratuitamente al sistema pubblico di assicurazione malattia dello Stato ospitante. Infatti, non si può ritenere che tale iscrizione gratuita costituisca, nelle circostanze che caratterizzano il procedimento principale, un onere irragionevole per le finanze pubbliche di detto Stato.

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

Sentenza 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](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell'Unione europea – Cittadino dell'Unione che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione – Domanda di carta di soggiorno di un suo familiare, cittadino di un paese terzo – Rigetto – Obbligo, per il cittadino dell'Unione, di disporre di risorse sufficienti – Obbligo di convivenza dei coniugi – Figlio minorenni, cittadino dell'Unione – Legislazione e prassi nazionali – Godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione – Privazione»

XU è un figlio nato in Venezuela da una madre venezuelana che ne ha l'affidamento esclusivo. Egli risiede in Spagna con la madre, con il cittadino spagnolo che ella ha sposato e con il figlio che la stessa ha avuto con quest'ultimo, cittadino spagnolo. QP, cittadino peruviano, ha sposato una cittadina spagnola, con la quale ha avuto un figlio, cittadino spagnolo. XU e QP sono, ciascuno, familiari di un cittadino dell'Unione che possiede la cittadinanza dello Stato nel quale essi risiedono e che non ha mai esercitato il suo diritto di libera circolazione in un altro Stato membro.

Le domande di XU e QP per l'ottenimento di una carta di soggiorno in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione ¹³² sono state respinte con la motivazione che quest'ultimo cittadino non disponeva, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti ¹³³. Solo la situazione economica del padre acquisito, nel caso di XU, e della moglie, nel caso di QP, è stata presa in considerazione dall'amministrazione competente, vale a dire la Subdelegación del Gobierno en Toledo (subdelegazione del governo in Toledo, Spagna).

Poiché i ricorsi proposti avverso tali decisioni di rigetto sono stati accolti, l'amministrazione ha interposto appello contro le sentenze pronunciate al riguardo dinanzi al giudice del rinvio.

Tale giudice si interroga sulla compatibilità, con il diritto dell'Unione ¹³⁴, di una prassi consistente nel negare automaticamente il ricongiungimento familiare di un cittadino di un paese terzo con un cittadino spagnolo che non abbia mai esercitato la sua libertà di circolazione, per il solo motivo relativo alla situazione economica di quest'ultimo. Una prassi siffatta potrebbe comportare che tale cittadino spagnolo debba lasciare il territorio dell'Unione. Ad avviso di detto giudice, ciò potrebbe

¹³² Nel caso di specie, per XU, il padre acquisito e, per QP, la moglie.

¹³³ Affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato spagnolo, come previsto dalla normativa spagnola.

¹³⁴ L'articolo 20 TFUE, relativo alla cittadinanza dell'Unione.

verificarsi nelle due cause, tenuto conto dell'obbligo di vita comune imposto dalla normativa spagnola applicabile al matrimonio ¹³⁵.

Nella sua sentenza, la Corte dichiara, in sostanza, che il diritto dell'Unione osta a che uno Stato membro respinga una domanda di ricongiungimento familiare, presentata a favore di un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che possiede la cittadinanza di tale Stato membro e che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione, per il solo motivo che tale cittadino dell'Unione non dispone, per se stesso e per detto familiare, di risorse sufficienti, senza che si sia esaminato se sussista, tra detto cittadino dell'Unione e il familiare, un rapporto di dipendenza tale da far sì che, in caso di diniego della concessione di un diritto di soggiorno derivato a quest'ultimo, il medesimo cittadino dell'Unione sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione considerato nel suo insieme e sarebbe in tal modo privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo status di cittadino dell'Unione. La Corte fornisce poi diversi chiarimenti per valutare se sussista, in ciascun caso di specie, un rapporto di dipendenza di natura tale da giustificare la concessione al cittadino di un paese terzo di un diritto di soggiorno derivato ai sensi del diritto dell'Unione.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare e il requisito di disporre di risorse sufficienti, in via preliminare, la Corte ricorda che il diritto dell'Unione non si applica, in linea di principio, a una domanda di ricongiungimento familiare di un cittadino di un paese terzo con un familiare, cittadino di uno Stato membro, che non abbia mai esercitato la sua libertà di circolazione, e che esso non osta pertanto, in linea di principio, a una normativa di uno Stato membro che subordina detto ricongiungimento familiare al requisito della presenza di risorse sufficienti. Tuttavia, l'imposizione sistematica, senza alcuna eccezione, di un tale requisito può violare il diritto di soggiorno derivato che deve essere riconosciuto, in situazioni estremamente particolari, ai sensi dell'articolo 20 TFUE, al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, in particolare, qualora il rifiuto di riconoscimento di un siffatto diritto obbligasse detto cittadino a lasciare il territorio dell'Unione, venendo così privato del godimento effettivo del contenuto essenziale dei diritti conferiti dal suo status di cittadino dell'Unione. Ciò si verifica se tra tale cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione, suo familiare, sussiste un rapporto di dipendenza tale da far sì che quest'ultimo sia costretto a seguire il cittadino del paese terzo e a lasciare il territorio dell'Unione, considerato nel suo insieme.

Per quanto riguarda la sussistenza di un rapporto di dipendenza nell'ambito della causa C-532/19, la Corte precisa, in un primo tempo, che un rapporto di dipendenza, di natura tale da giustificare la concessione di un diritto di soggiorno derivato, ai sensi dell'articolo 20 TFUE, non sussiste per il solo motivo che il cittadino di uno Stato membro, maggiorenne e che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione, e il coniuge, maggiorenne e cittadino di un paese terzo, sono tenuti a convivere, in applicazione delle norme dello Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza e nel quale è stato contratto il matrimonio.

La Corte esamina, in un secondo tempo, se un siffatto rapporto di dipendenza possa sussistere qualora il cittadino del paese terzo e il suo coniuge, cittadino di uno Stato membro che non ha mai esercitato la sua libertà di circolazione, siano genitori di un minore, che è cittadino dello stesso Stato membro e non ha esercitato la propria libertà di circolazione.

¹³⁵ Nella causa C-532/19, il rifiuto di concedere un diritto di soggiorno a QP obbligherebbe il coniuge a lasciare il territorio dell'Unione. Nella causa C-451/19, il rifiuto di concedere un diritto di soggiorno a XU condurrebbe all'uscita di XU e della madre dal territorio dell'Unione, e costringerebbe non solo il coniuge della stessa, ma anche il figlio minore, cittadino spagnolo nato dalla loro unione, a lasciare tale territorio.

Infatti, per valutare il rischio che il minore in questione, cittadino dell'Unione, sia costretto a lasciare il territorio dell'Unione nel caso in cui il genitore, cittadino di un paese terzo, si veda negare il riconoscimento di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui trattasi, occorre stabilire se tale genitore abbia l'affidamento effettivo del minore e se esista un rapporto di dipendenza effettiva tra loro, tenendo conto del diritto al rispetto della vita familiare ¹³⁶ e dell'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore ¹³⁷.

La circostanza che l'altro genitore, cittadino dell'Unione, sia realmente capace di assumersi da solo l'onere quotidiano ed effettivo del figlio minorenni, e sia disposto a farlo, non è sufficiente per poter constatare l'inesistenza, tra il genitore cittadino di un paese terzo e il minore, di un rapporto di dipendenza tale per cui quest'ultimo dovrebbe lasciare il territorio dell'Unione qualora al suddetto cittadino di un paese terzo venisse negato un diritto di soggiorno. Infatti, una constatazione in tal senso deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore in questione, dell'insieme delle circostanze del caso di specie ¹³⁸.

Pertanto, il fatto che il genitore, cittadino di un paese terzo, viva con il figlio minorenne, cittadino dell'Unione, è pertinente per determinare la sussistenza di un rapporto di dipendenza tra loro, ma non costituisce una condizione necessaria. Inoltre, quando il cittadino dell'Unione minorenne coabita stabilmente con i due genitori e l'affidamento di tale figlio nonché l'onere giuridico, affettivo e finanziario di quest'ultimo sono, quindi, condivisi quotidianamente tra tali due genitori, vi è la presunzione relativa che sussista un rapporto di dipendenza tra tale cittadino dell'Unione minorenne e il genitore, cittadino di un paese terzo, indipendentemente dal fatto che l'altro genitore di detto minore disponga, in quanto cittadino dello Stato membro nel cui territorio tale famiglia è stabilita, di un diritto incondizionato di soggiornare nel territorio di tale Stato membro.

Per quanto riguarda la sussistenza di un rapporto di dipendenza nell'ambito della causa C-451/19, in primo luogo, la Corte sottolinea che, poiché il diritto di soggiorno derivato che può essere concesso a un cittadino di un paese terzo in forza dell'articolo 20 TFUE ha portata sussidiaria, il giudice del rinvio deve, in particolare, esaminare se XU, che era minorenne alla data del rigetto della domanda di permesso di soggiorno e la cui madre, cittadina di un paese terzo, disponeva di un siffatto permesso nel territorio spagnolo, non potesse, a tale data, beneficiare di un diritto di soggiorno nel medesimo territorio in forza della direttiva 2003/86 ¹³⁹.

In secondo luogo, nell'ipotesi in cui XU non disponga di alcun permesso di soggiorno in forza del diritto derivato dell'Unione o del diritto nazionale, la Corte esamina se l'articolo 20 TFUE possa consentire la concessione di un diritto di soggiorno derivato a favore di tale cittadino di un paese terzo.

¹³⁶ Enunciato all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

¹³⁷ Riconosciuto all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta e il quale comprende il diritto per tale minore di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, sancito dall'articolo 24, paragrafo 3, della Carta.

¹³⁸ Segnatamente, l'età del minore, il suo sviluppo fisico ed emotivo, l'intensità della sua relazione affettiva sia con il genitore cittadino dell'Unione sia con il genitore cittadino di un paese terzo, nonché il rischio che la separazione da quest'ultimo comporterebbe per l'equilibrio di tale minore.

¹³⁹ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12), articolo 4, paragrafo 1, lettera c). Anche se tale direttiva prevede che essa non si applichi ai familiari di cittadini dell'Unione, tenuto conto del suo obiettivo, che è quello di favorire il ricongiungimento familiare, e della protezione che essa intende concedere ai cittadini di paesi terzi, segnatamente ai minori, la sua applicazione a favore di un minore cittadino di un paese terzo non può escludersi per la sola ragione che il suo genitore, cittadino di un paese terzo, è anche il genitore di un cittadino dell'Unione, nato da un'unione con un cittadino di uno Stato membro.

Al riguardo, occorre stabilire se, alla data in cui la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a XU è stata respinta, l'allontanamento forzoso di quest'ultimo avrebbe potuto imporre, di fatto, alla madre, di lasciare il territorio dell'Unione, a causa del legame di dipendenza esistente tra loro e, in caso affermativo, se l'allontanamento della madre di XU avrebbe anche obbligato, di fatto, il figlio minore, cittadino dell'Unione, a lasciare il territorio dell'Unione, a causa del rapporto di dipendenza esistente tra tale cittadino dell'Unione e la madre.

La valutazione, ai fini dell'applicazione dell'articolo 20 TFUE, della sussistenza di un rapporto di dipendenza tra un genitore e il figlio, entrambi cittadini di paesi terzi, si basa, mutatis mutandis, sugli stessi criteri enunciati in precedenza. Nel caso in cui sia un minore, cittadino di un paese terzo, ad essere oggetto di un diniego di permesso di soggiorno e a rischiare di essere obbligato a lasciare il territorio dell'Unione, la circostanza che l'altro genitore possa effettivamente prenderlo in carico, da un punto di vista giuridico, finanziario e affettivo, anche nel suo paese d'origine, è pertinente, ma non è sufficiente per concludere che il genitore, cittadino di un paese terzo e residente nel territorio di detto Stato membro, non sarebbe costretto, di fatto, a lasciare il territorio dell'Unione.

Se, alla data in cui la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno a XU è stata respinta, l'allontanamento forzoso di quest'ultimo dal territorio spagnolo avesse, in pratica, costretto non soltanto la madre, cittadina di un paese terzo, ma anche l'altro figlio di quest'ultima, cittadino dell'Unione, a lasciare il territorio dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, un diritto di soggiorno derivato avrebbe dovuto essere riconosciuto al fratello unilaterale, XU, ai sensi dell'articolo 20 TFUE al fine di impedire che tale cittadino dell'Unione fosse privato, con il suo allontanamento, del contenuto essenziale dei diritti conferitigli dal suo status.

4. Discriminazione in base alla nazionalità

Sentenza del 22 dicembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Domanda di estradizione verso la Bosnia-Erzegovina) (Grande Sezione) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione europea – Articoli 18 e 21 TFUE – Domanda presentata a uno Stato membro da uno Stato terzo per l'estradizione di un cittadino dell'Unione, avente la cittadinanza di un altro Stato membro, che ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione nel primo di detti Stati membri – Domanda presentata ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva – Divieto di estradizione applicato unicamente ai cittadini nazionali – Restrizione alla libera circolazione – Giustificazione fondata sulla prevenzione dell'impunità – Proporzionalità»

S.M., avente le cittadinanze croata, bosniaca e serba, vive in Germania dal 2017 e vi lavora dal 2020. Nel novembre 2020 le autorità della Bosnia-Erzegovina hanno chiesto alla Repubblica federale di Germania l'estradizione di S.M., ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva inflittagli da un tribunale bosniaco.

La Generalstaatsanwaltschaft München (procura generale di Monaco di Baviera, Germania) ha chiesto, richiamandosi alla sentenza Raugevicius¹⁴⁰, che l'estradizione di S.M. fosse dichiarata irricevibile.

¹⁴⁰ Nella sentenza del 13 novembre 2018, *Raugevicius* (C-247/17, [EU:C:2018:898](#), in prosieguo: la «sentenza Raugevicius»), la Corte ha interpretato l'articolo 18 TFUE (che contiene il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza) e l'articolo 21 TFUE (che garantisce, al suo paragrafo 1, il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati

Secondo l'Oberlandesgericht München (Tribunale superiore del Land, Monaco di Baviera, Germania), giudice del rinvio, la fondatezza di tale domanda dipende dalla questione se gli articoli 18 e 21 TFUE debbano essere interpretati nel senso che prevedono la non estradizione di un cittadino dell'Unione europea anche se, alla luce dei trattati internazionali, lo Stato membro richiesto ¹⁴¹ è tenuto a procedere alla sua estradizione.

Tale questione non avrebbe ricevuto risposta nella sentenza Raugevicius, in quanto, nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, lo Stato membro richiesto era autorizzato, alla luce dei trattati internazionali applicabili, a non estradare al di fuori dell'Unione il cittadino lituano interessato. Per contro, nella presente causa, la Germania sarebbe tenuta, nei confronti della Bosnia-Erzegovina, ad estradare S.M., in applicazione della Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957. Infatti, conformemente all'articolo 1 di tale convenzione, la Germania e la Bosnia-Erzegovina sarebbero reciprocamente tenute a estradarsi le persone ricercate dalle autorità giudiziarie dello Stato richiedente ai fini dell'esecuzione di una pena. A tal riguardo, la dichiarazione resa dalla Germania ai sensi dell'articolo 6 di detta Convenzione, relativa alla protezione contro l'estradizione dei suoi «cittadini», circoscrive quest'ultimo termine alle sole persone in possesso della cittadinanza tedesca.

Pertanto, la Corte non avrebbe affrontato nella sentenza Raugevicius la questione se la necessità di prevedere misure meno restrittive dell'estradizione possa implicare che lo Stato membro richiesto violi i suoi obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Il giudice del rinvio interroga dunque la Corte sull'interpretazione degli articoli 18 e 21 TFUE. Esso chiede, in sostanza, se tali articoli ostino a che uno Stato membro, in presenza di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva di un cittadino di un altro Stato membro con residenza permanente nel primo Stato membro – il cui diritto nazionale vieta soltanto l'estradizione dei propri cittadini al di fuori dell'Unione e prevede la possibilità che tale pena sia eseguita sul suo territorio a condizione che lo Stato terzo vi acconsenta – proceda all'estradizione di detto cittadino dell'Unione, conformemente agli obblighi ad esso incombenti in forza di una convenzione internazionale, laddove non possa concretamente prendere in carico l'esecuzione di tale pena in assenza di un simile consenso.

Nella sua sentenza, la Corte risponde che gli articoli 18 e 21 TFUE devono essere interpretati nel senso che:

- essi impongono allo Stato membro richiesto, in simili circostanze, di cercare attivamente di procurarsi il consenso dello Stato terzo, autore della domanda di estradizione, a che la pena del cittadino di un altro Stato membro, con residenza permanente nello Stato membro richiesto, sia eseguita nel territorio di quest'ultimo, utilizzando tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza in materia penale di cui esso dispone nell'ambito delle sue relazioni con detto Stato terzo;
- qualora un simile consenso non fosse ottenuto, essi non ostano a che, in siffatte circostanze, lo Stato membro richiesto proceda all'estradizione di tale cittadino dell'Unione, conformemente agli obblighi ad esso incombenti in applicazione di una convenzione internazionale, purché tale

membri) nel senso che, in presenza di una domanda, presentata da uno Stato terzo, di estradizione di un cittadino dell'Unione europea che ha esercitato il proprio diritto alla libera circolazione, la quale sia finalizzata all'esecuzione di una pena detentiva, lo Stato membro richiesto, il cui diritto nazionale vieti l'estradizione dei propri cittadini al di fuori dell'Unione ai fini dell'esecuzione di una pena e preveda la possibilità che una siffatta pena irrogata all'estero sia scontata nel suo territorio, è tenuto a garantire a tale cittadino dell'Unione, purché sia residente in modo permanente nel suo territorio, un trattamento identico a quello accordato ai propri cittadini in materia di estradizione (punto 50 e dispositivo).

¹⁴¹ Lo Stato membro destinatario di una domanda di estradizione.

estradizione non pregiudichi i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ¹⁴².

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che, nella sentenza *Raugevicius* – la quale, come il procedimento principale, riguardava una domanda di estradizione proveniente da uno Stato terzo che non aveva concluso un accordo di estradizione con l'Unione – essa ha dichiarato che, sebbene, in assenza di norme del diritto dell'Unione in materia di estradizione di cittadini degli Stati membri verso Stati terzi, gli Stati membri siano competenti ad adottare norme siffatte, tale competenza dev'essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, e segnatamente degli articoli 18 e 21, paragrafo 1, TFUE.

Essendo un cittadino croato che soggiorna legalmente in Germania, S.M. ha il diritto, in qualità di cittadino dell'Unione, di avvalersi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e rientra nell'ambito di applicazione dei Trattati, ai sensi dell'articolo 18 TFUE. La circostanza di possedere anche la cittadinanza del paese terzo autore della domanda di estradizione non può impedirgli di far valere i diritti e le libertà conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, in particolare quelli garantiti dagli articoli 18 e 21 TFUE.

In secondo luogo, la Corte rileva che le norme di uno Stato membro relative all'estradizione che introducono, come nel presente procedimento principale, un trattamento diverso a seconda che la persona ricercata abbia la cittadinanza di tale Stato membro oppure quella di un altro Stato membro, possono pregiudicare la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini di altri Stati membri che soggiornano legalmente nel territorio dello Stato richiesto, nella misura in cui conducono a non riconoscere loro la protezione contro l'estradizione di cui godono i cittadini di quest'ultimo Stato membro.

Pertanto, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, la differenza di trattamento consistente nel permettere l'estradizione di un cittadino di uno Stato membro diverso dallo Stato membro richiesto si traduce in una restrizione alla suddetta libertà, che può essere giustificata solo se è basata su considerazioni oggettive e se è proporzionata all'obiettivo legittimamente perseguito dal diritto nazionale.

L'obiettivo legittimo di evitare il rischio di impunità delle persone che hanno commesso un reato consente di giustificare una misura restrittiva della libertà prevista all'articolo 21 TFUE, sempre che tale misura risulti necessaria ai fini della tutela degli interessi che essa mira a garantire e che tali obiettivi non possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive.

Orbene, nel caso di una domanda di estradizione ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva, la possibilità, qualora essa esista nel diritto dello Stato membro richiesto, che la pena la cui esecuzione costituisce l'oggetto della domanda di estradizione sia eseguita nel territorio dello Stato membro richiesto costituisce una misura alternativa all'estradizione, meno lesiva per l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione con residenza permanente in detto Stato membro. Pertanto, in applicazione degli articoli 18 e 21 TFUE, un tale cittadino di un altro Stato membro, con residenza permanente nello Stato membro richiesto, dovrebbe poter scontare la pena nel territorio di tale Stato membro alle medesime condizioni dei cittadini di quest'ultimo.

In terzo luogo, la Corte sottolinea tuttavia che la giurisprudenza risultante dalla sentenza *Raugevicius* non ha sancito un diritto automatico e assoluto, per i cittadini dell'Unione, a non essere estradati al di fuori dell'Unione. La Corte precisa altresì che, quando una norma nazionale introduce, come nel

¹⁴² In prosieguo: la «Carta».

procedimento principale, una differenza di trattamento tra i cittadini dello Stato membro richiesto e i cittadini dell'Unione che vi risiedono in modo permanente, vietando soltanto l'estradizione dei primi, tale Stato membro è tenuto a verificare attivamente se esista una misura alternativa all'estradizione, meno lesiva per l'esercizio dei diritti e delle libertà che tali cittadini dell'Unione traggono dagli articoli 18 e 21 TFUE, laddove questi ultimi siano oggetto di una domanda di estradizione presentata da uno Stato terzo.

Pertanto, qualora l'applicazione di una siffatta misura alternativa all'estradizione consista nel fatto che i cittadini dell'Unione con residenza permanente nello Stato membro richiesto possano scontare la pena in tale Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, ma tale applicazione sia condizionata al consenso dello Stato terzo autore della domanda di estradizione, gli articoli 18 e 21 TFUE impongono allo Stato membro richiesto di cercare attivamente di procurarsi il consenso di tale Stato terzo, utilizzando tutti i meccanismi di cooperazione e di assistenza in materia penale di cui esso dispone nell'ambito delle sue relazioni con detto Stato terzo.

Se detto Stato terzo acconsente a che la pena sia eseguita nel territorio dello Stato membro richiesto, quest'ultimo è in grado di consentire al cittadino dell'Unione oggetto della domanda di estradizione e con residenza permanente nel suo territorio di scontarvi la pena inflittagli nello Stato terzo, autore della domanda di estradizione, e di garantire un trattamento identico a quello riservato ai propri cittadini.

In una fattispecie del genere, l'applicazione di tale misura alternativa all'estradizione potrebbe anche permettere allo Stato membro richiesto di esercitare le proprie competenze in conformità agli obblighi convenzionali che lo vincolano al suddetto Stato terzo. Infatti, il consenso di tale Stato terzo all'esecuzione, nello Stato membro richiesto, della totalità della pena interessata dalla domanda di estradizione potrebbe rendere superflua l'esecuzione di tale domanda.

Se, invece, il consenso di tale Stato terzo non viene ottenuto, la misura alternativa all'estradizione richiesta dagli articoli 18 e 21 TFUE non potrebbe essere applicata. In tale ipotesi, detto Stato membro può procedere all'estradizione della persona interessata, conformemente agli obblighi ad esso incombenti in applicazione della Convenzione europea di estradizione, dal momento che il rifiuto di una simile estradizione non consentirebbe di evitare il rischio di impunità di tale persona.

In un caso del genere, poiché l'estradizione della persona interessata costituisce, alla luce di tale obiettivo, una misura necessaria e proporzionata, la restrizione al diritto di circolazione e di soggiorno derivante dall'estradizione ai fini di esecuzione di una pena è giustificata. Nondimeno, lo Stato membro richiesto deve verificare che siffatta estradizione non pregiudicherà la tutela sancita all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta contro qualsiasi rischio serio che la persona in oggetto sia sottoposta, nello Stato terzo autore della domanda di estradizione, alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

V. Disposizioni istituzionali

1. Sede delle istituzioni e degli organismi dell'Unione

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Italia e Comune di Milano/Consiglio (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali) (C-59/18 e C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

«Ricorso di annullamento – Diritto istituzionale – Organi ed organismi dell'Unione europea – Agenzia europea per i medicinali (EMA) – Competenza in materia di fissazione della sede – Articolo 341 TFUE – Ambito di applicazione – Decisione adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a margine di una riunione del Consiglio – Competenza della Corte a titolo dell'articolo 263 TFUE – Autore e natura giuridica dell'atto – Assenza di effetti vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione»

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Italia e Comune di Milano/Consiglio e Parlamento (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali) (C-106/19 e C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

«Ricorso di annullamento – Diritto istituzionale – Regolamento (UE) 2018/1718 – Fissazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA) ad Amsterdam (Paesi Bassi) – Articolo 263 TFUE – Ricevibilità – Interesse ad agire – Legittimazione ad agire – Incidenza diretta ed individuale – Decisione adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a margine di una riunione del Consiglio al fine di stabilire il luogo di installazione della sede di un'agenzia dell'Unione europea – Assenza di effetti vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione – Prerogative del Parlamento europeo»

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Parlamento/Consiglio (Sede dell'Autorità europea del lavoro) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

«Ricorso di annullamento – Diritto istituzionale – Organi ed organismi dell'Unione europea – Autorità europea del lavoro (ELA) – Competenza in materia di fissazione della sede – Articolo 341 TFUE – Ambito di applicazione – Decisione adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a margine di una riunione del Consiglio – Competenza della Corte a titolo dell'articolo 263 TFUE – Autore e natura giuridica dell'atto – Assenza di effetti vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione»

Dinanzi alla Corte sono stati presentati cinque ricorsi intesi all'annullamento di differenti atti adottati, da un lato, dai rappresentanti dei governi degli Stati membri e, dall'altro, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, in merito alla fissazione della sede di due agenzie europee.

L'Italia e il Comune di Milano (Italia) hanno proposto ciascuno un ricorso, da un lato, contro il Consiglio ai fini dell'annullamento della decisione del 20 novembre 2017 ¹⁴³ adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri (cause riunite C-59/18 e C-182/18) e, dall'altro, contro il

¹⁴³ Decisione adottata a margine di una riunione del Consiglio che designa la città di Amsterdam come nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA) (in prosieguo: la «decisione che fissa la nuova sede dell'EMA»).

Parlamento e il Consiglio ai fini dell'annullamento del regolamento (UE) 2018/1718 ¹⁴⁴ (cause riunite C-106/19 e C-232/19), in merito alla designazione della città di Amsterdam (Paesi Bassi) come nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA) a seguito della Brexit. Un altro ricorso è stato proposto dal Parlamento contro il Consiglio ai fini dell'annullamento della decisione del 13 giugno 2019 ¹⁴⁵ adottata di comune accordo tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri e che fissa la sede dell'Autorità europea del lavoro (ELA) a Bratislava (Slovacchia) (causa C-743/19).

Nelle cause concernenti la sede dell'EMA, i capi di Stato o di governo avevano approvato, a seguito della Brexit, una procedura ai fini dell'adozione di una decisione relativa al trasferimento di tale sede, fino ad allora ubicata a Londra (Regno Unito). All'esito di tale procedura, l'offerta dei Paesi Bassi aveva prevalso su quella dell'Italia (Milano). I rappresentanti dei governi degli Stati membri avevano, di conseguenza, mediante la decisione del 20 novembre 2017, designato, a margine di una riunione del Consiglio, la città di Amsterdam come nuova sede dell'EMA. Tale designazione era stata convalidata dal regolamento impugnato all'esito della procedura legislativa ordinaria, implicante la partecipazione del Parlamento. L'Italia e il Comune di Milano sostenevano però che la decisione che fissa la nuova sede dell'EMA, in quanto riguardante la designazione della sede di un'agenzia dell'Unione e non di un'istituzione dell'Unione, rientrava nella competenza esclusiva dell'Unione e doveva essere in realtà imputata al Consiglio. Essi contestavano dunque la legittimità di tale decisione come fondamento del regolamento impugnato e sostenevano, inoltre, che il Parlamento non aveva pienamente esercitato le proprie prerogative legislative in occasione dell'adozione di tale regolamento.

Nella causa riguardante la sede dell'ELA, i rappresentanti dei governi degli Stati membri avevano approvato di comune accordo la procedura e i criteri che permettevano di decidere in merito alla sede di tale agenzia. In applicazione di tale procedura, essi hanno adottato, a margine di una riunione del Consiglio, la decisione che fissa la sede dell'ELA a Bratislava. Il Parlamento sosteneva che l'autore effettivo di questa decisione era in realtà il Consiglio e che, trattandosi di un atto dell'Unione giuridicamente vincolante, essa era impugnabile dinanzi alla Corte nell'ambito di un ricorso di annullamento.

Mediante tre sentenze pronunciate in Grande Sezione, la Corte sviluppa la propria giurisprudenza in merito alle norme applicabili alla fissazione della sede degli organi e degli organismi dell'Unione. Essa dichiara, in particolare, che le decisioni che fissano la nuova sede dell'EMA e la sede dell'ELA sono atti di natura politica, adottati soltanto dagli Stati membri in tale veste, e non in quanto membri del Consiglio, sicché tali atti sfuggono al controllo di legittimità previsto dall'articolo 263 TFUE. Tali decisioni non possono essere equiparate a quelle adottate a norma dell'articolo 341 TFUE ¹⁴⁶, il quale contempla unicamente la determinazione della sede delle istituzioni dell'Unione ¹⁴⁷. Pertanto, quest'ultima disposizione non può costituire la base giuridica delle suddette decisioni.

¹⁴⁴ Regolamento (UE) 2018/1718 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali (GU 2018, L 291, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

¹⁴⁵ Decisione (UE) 2019/1199 adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, il 13 giugno 2019, sull'ubicazione della sede dell'Autorità europea del lavoro (GU 2019, L 189, pag. 68; in prosieguo: la «decisione che fissa la sede dell'ELA»).

¹⁴⁶ L'articolo 341 TFUE stabilisce che «[l]a sede delle istituzioni dell'Unione è fissata d'intesa comune dai governi degli Stati membri».

¹⁴⁷ Quali elencate all'articolo 13, paragrafo 1, TUE.

Giudizio della Corte

- **Sulla ricevibilità del ricorso proposto da un ente regionale o locale contro il regolamento che fissa la sede di un organo o di un organismo dell'Unione (cause riunite C-106/19 e C-232/19)**

La Corte ricorda, anzitutto, che il ricorso di un ente regionale non può essere assimilato al ricorso di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 263 TFUE e che, di conseguenza, tale ente deve comprovare di avere sia un interesse ad agire che la legittimazione ad agire. Dopo aver constatato che il Comune di Milano era comprovatamente titolare di un interesse ad agire, nella misura in cui l'eventuale annullamento del regolamento impugnato avrebbe determinato il riavvio della procedura legislativa volta a stabilire la sede dell'EMA nella quale detto Comune si presentava candidato, la Corte statuisce che tale ente è direttamente e individualmente riguardato dal suddetto regolamento e pertanto è legittimato a chiederne l'annullamento. A questo proposito, essa constata, da un lato, che tale atto regolamentare non lascia alcun potere discrezionale ai suoi destinatari e, dall'altro, che il Comune di Milano ha concretamente partecipato alla procedura di selezione della sede dell'EMA, la quale lo ha posto in una situazione che lo ha individualizzato alla stregua di un destinatario dell'atto.

- **Sulla competenza della Corte a conoscere di decisioni degli Stati membri in materia di fissazione della sede di un organo o di un organismo dell'Unione (cause riunite C-59/18 e C-182/18 e causa C-743/19)**

La Corte ricorda, in via preliminare, che, nell'ambito del ricorso di annullamento, il giudice dell'Unione è competente unicamente a controllare la legittimità degli atti imputabili alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione. Gli atti adottati dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, operanti in tale veste e esercitanti così collettivamente le competenze degli Stati membri, non sono dunque soggetti al controllo di legittimità esercitato dal giudice dell'Unione, tranne quando l'atto in questione, alla luce del suo contenuto e delle circostanze nelle quali è stato adottato, costituisca in realtà una decisione del Consiglio. La Corte precisa, di conseguenza, che le decisioni che fissano la nuova sede dell'EMA e la sede dell'ELA possono essere prese in esame soltanto alla luce del contesto giuridico applicabile alla fissazione della sede degli organi e degli organismi dell'Unione.

A questo proposito, essa esamina, nell'ambito di un'analisi letterale, sistematica e teleologica, se l'articolo 341 TFUE possa essere validamente invocato quale fondamento di dette decisioni ¹⁴⁸.

In primo luogo, la Corte sottolinea che i termini dell'articolo 341 TFUE si riferiscono formalmente soltanto alle «istituzioni dell'Unione».

In secondo luogo, per quanto riguarda il contesto nel quale tale disposizione si colloca, la Corte giudica, in particolare, che l'interpretazione estesa che essa ha dato a tale termine in materia di responsabilità extracontrattuale ¹⁴⁹ non può essere utilmente invocata al fine di definire, per analogia, l'ambito di applicazione della disposizione suddetta. Inoltre, la Corte rileva che la prassi istituzionale antecedente invocata dal Consiglio, in virtù della quale le sedi degli organi e degli organismi dell'Unione sarebbero state fissate sulla base di una scelta politica operata dai soli rappresentanti dei governi degli Stati membri, è lungi dall'essere generalizzata, che detta prassi non gode di un

¹⁴⁸ La Corte procede, nel merito, ad un ragionamento simile nelle cause riunite C-106/19 e C-232/19.

¹⁴⁹ A titolo dell'articolo 340, secondo comma, TFUE.

riconoscimento istituzionale e che comunque essa non può creare un precedente vincolante per le istituzioni.

In terzo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo dell'articolo 341 TFUE, la Corte precisa, anzitutto, che esso consiste nel preservare i poteri decisionali degli Stati membri nella determinazione della sede delle sole istituzioni dell'Unione. Essa rileva, poi, che la creazione degli organi e degli organismi dell'Unione risulta da un atto di diritto derivato adottato sul fondamento delle disposizioni sostanziali che attuano la politica dell'Unione nella quale l'organo o l'organismo viene ad agire. Orbene, la decisione relativa alla fissazione della loro sede è consustanziale alla decisione relativa alla loro creazione. Pertanto, il legislatore dell'Unione detiene, in linea di principio, la competenza esclusiva a fissare la sede di un organo o di un organismo dell'Unione, al pari di quella che esso detiene per definirne le competenze e l'organizzazione. Infine, la Corte sottolinea che il fatto che la decisione di fissazione del luogo della sede di un organo o di un organismo dell'Unione possa rivestire una dimensione politica importante non impedisce che tale decisione possa essere adottata dal legislatore dell'Unione conformemente alle procedure previste dalle disposizioni dei Trattati pertinenti sotto il profilo sostanziale.

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che l'articolo 341 TFUE non può essere interpretato nel senso che esso disciplina la designazione del luogo della sede di un organo o di un organismo dell'Unione, come l'EMA o l'ELA, e che la competenza a decidere della fissazione del luogo della sede di queste agenzie spetta non agli Stati membri ma al legislatore dell'Unione, secondo la procedura legislativa ordinaria.

La Corte esamina poi la propria competenza a giudicare della validità delle decisioni che fissano la nuova sede dell'EMA e la sede dell'ELA a titolo dell'articolo 263 TFUE. Essa ricorda, a questo proposito, che il criterio pertinente per escludere la competenza dei giudici dell'Unione a conoscere di un ricorso giurisdizionale diretto contro atti adottati dai rappresentanti dei governi degli Stati membri è unicamente quello relativo al loro autore, indipendentemente dagli effetti giuridici vincolanti di tali atti. Estendere la nozione di atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE agli atti adottati, anche di comune accordo, dagli Stati membri porterebbe ad ammettere un controllo diretto del giudice dell'Unione sugli atti degli Stati membri e, dunque, ad aggirare i rimedi giuridici specificamente previsti in caso di inadempimento degli obblighi ad essi incombenti in virtù dei Trattati.

Infine, la Corte precisa che incombe al legislatore dell'Unione, per ragioni sia di certezza del diritto che di tutela giurisdizionale effettiva, adottare un atto dell'Unione che convalidi o, al contrario, si discosti dalla decisione politica adottata dagli Stati membri. Poiché tale atto precede necessariamente qualsiasi misura di attuazione concreta dell'installazione della sede dell'agenzia in questione, soltanto questo atto del legislatore dell'Unione è idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti nell'ambito del diritto dell'Unione.

La Corte conclude che le decisioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che fissano la nuova sede dell'EMA e quella dell'ELA (cause riunite C-59/18 e C-182/18 e causa C-743/19) costituiscono non atti del Consiglio, bensì atti di natura politica, privi di effetti giuridici vincolanti, adottati dagli Stati membri collettivamente, sicché tali decisioni non possono costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Essa respinge di conseguenza i suddetti ricorsi in quanto diretti contro atti sulla cui legittimità essa non è competente a statuire.

- Sulla validità dell'atto legislativo che fissa la sede di un organo o di un organismo dell'Unione (cause riunite C-106/19 e C-232/19)

Per quanto riguarda il regolamento impugnato, mediante il quale il Consiglio e il Parlamento hanno convalidato, mediante la procedura legislativa ordinaria, la decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che fissa la nuova sede dell'EMA, la Corte ricorda che la competenza a determinare il contenuto di detto regolamento spetta unicamente a dette istituzioni, in virtù dei principi di attribuzione e di equilibrio istituzionale sanciti dal Trattato UE ¹⁵⁰. A questo proposito, essa sottolinea che tale decisione non può vedersi riconosciuto alcun valore vincolante suscettibile di limitare il potere discrezionale del legislatore dell'Unione. La decisione suddetta ha dunque il valore di un atto di cooperazione politica che non invade in alcun caso le competenze conferite alle istituzioni dell'Unione nel quadro della procedura legislativa ordinaria. L'assenza di coinvolgimento del Parlamento nel processo che ha portato alla suddetta decisione non costituisce dunque, in alcun caso, una violazione, né un'elusione, delle prerogative di tale istituzione in quanto co-legislatore, e l'incidenza politica di detta decisione sul potere legislativo del Parlamento e del Consiglio non può costituire un motivo di annullamento del regolamento impugnato ad opera della Corte. Poiché la decisione del 20 novembre 2017 è priva di qualsiasi effetto giuridico vincolante nel diritto dell'Unione, la Corte conclude che tale decisione non può costituire la base giuridica del regolamento impugnato, sicché la legittimità di quest'ultimo non può venire pregiudicata da eventuali irregolarità che abbiano inficiato l'adozione della decisione suddetta.

2. Competenze delle istituzioni europee

Sentenza del 22 novembre 2022 (Grande Sezione), Commissione/Consiglio (Adesione all'atto di Ginevra) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

«Ricorso di annullamento – Decisione (UE) 2019/1754 – Adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche – Articolo 3, paragrafo 1, TFUE – Competenza esclusiva dell'Unione – Articolo 207 TFUE – Politica commerciale comune – Aspetti commerciali della proprietà intellettuale – Articolo 218, paragrafo 6, TFUE – Diritto di iniziativa della Commissione europea – Modifica apportata dal Consiglio dell'Unione europea alla proposta della Commissione – Articolo 293, paragrafo 1, TFUE – Applicabilità – Articolo 4, paragrafo 3, articolo 13, paragrafo 2, e articolo 17, paragrafo 2, TUE – Articolo 2, paragrafo 1, TFUE – Principi di attribuzione delle competenze, di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione»

Mediante la decisione 2019/1754 ¹⁵¹, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato l'adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra ¹⁵² dell'Accordo di Lisbona ¹⁵³ sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

¹⁵⁰ Articolo 13, paragrafo 2, TUE.

¹⁵¹ Decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio, del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche (GU 2019, L 271, pag. 12; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

¹⁵² Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche (GU 2019, L 271, pag. 15; in prosieguo: l'«Atto di Ginevra»).

L'Accordo di Lisbona costituisce un accordo particolare, ai sensi della Convenzione di Parigi per la protezione la proprietà industriale ¹⁵⁴, al quale ogni Stato parte di tale convenzione può aderire. Sette Stati membri dell'Unione sono membri di tale accordo. Ai sensi di quest'ultimo, gli Stati ai quali esso si applica sono costituiti in Unione particolare nell'ambito dell'Unione per la protezione della proprietà industriale istituita dalla Convenzione di Parigi. L'Atto di Ginevra ha offerto all'Unione la possibilità di divenire membro della medesima Unione particolare di cui fanno parte gli Stati parti dell'Accordo di Lisbona, quando invece quest'ultimo consentiva unicamente l'adesione di Stati.

L'adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra è stata approvata, a nome dell'Unione, in virtù dell'articolo 1 della decisione impugnata. Gli articoli 2 e 5 di tale decisione stabiliscono le modalità pratiche di detta adesione. L'articolo 3 della decisione impugnata autorizza gli Stati membri che lo desiderino a ratificare l'Atto di Ginevra o ad aderirvi. Quanto all'articolo 4 di tale decisione, esso fornisce delle precisazioni in merito alla rappresentanza dell'Unione e degli Stati membri che ratificheranno l'atto di Ginevra o vi aderiranno in seno all'Unione particolare, nonché alle responsabilità incombenti all'Unione in materia di esercizio dei diritti e di rispetto degli obblighi di quest'ultima e di detti Stati membri, derivanti dall'atto suddetto.

La Commissione ha proposto un ricorso inteso all'annullamento parziale della decisione impugnata, più precisamente dell'articolo 3, nonché dell'articolo 4 nella misura in cui tale articolo contiene dei riferimenti agli Stati membri. Essa ha imputato al Consiglio di aver emendato la sua proposta ¹⁵⁵, mediante l'introduzione di una disposizione che autorizza gli Stati membri che lo desiderino a ratificare l'Atto di Ginevra o ad aderirvi. La proposta della Commissione, presentata sulla base delle disposizioni del Trattato FUE riguardanti l'attuazione della politica commerciale comune ¹⁵⁶ e la procedura di adozione di una decisione di conclusione dell'accordo internazionale in tale settore ¹⁵⁷, prevedeva, tenuto conto della competenza esclusiva dell'Unione, che soltanto quest'ultima aderisse all'Atto di Ginevra.

Deliberando in Grande Sezione, la Corte si pronuncia sulla ricevibilità del ricorso, alla luce dei criteri dell'autore dell'atto impugnato e del carattere scindibile degli elementi di cui si chiede l'annullamento rispetto al resto dell'atto. Inoltre, nell'ambito dell'esame del motivo di ricorso principale, che essa accoglie, la Corte si pronuncia sulla legittimazione ad adottare atti giuridicamente vincolanti, come un'adesione ad un accordo internazionale, conferita agli Stati membri dal Consiglio, in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione. La Corte annulla parzialmente la decisione impugnata constatando che essa è stata adottata in violazione dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

¹⁵³ L'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale è stato firmato il 31 ottobre 1958, riveduto a Stoccolma il 14 luglio 1967 e modificato il 28 settembre 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n. 13172, pag. 205; in prosieguo: l'«Accordo di Lisbona»).

¹⁵⁴ La Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale è stata firmata a Parigi il 20 marzo 1883, riveduta da ultimo a Stoccolma il 14 luglio 1967 e modificata il 28 settembre 1979 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n. 11851, pag. 305).

¹⁵⁵ Proposta della Commissione, del 27 luglio 2018, di decisione del Consiglio relativa all'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche [documento COM(2018) 350 final].

¹⁵⁶ Articolo 207 TFUE.

¹⁵⁷ Articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE.

Giudizio della Corte

La Corte respinge anzitutto l'argomento invocato dalla Repubblica italiana secondo cui il ricorso sarebbe irricevibile in quanto diretto unicamente contro il Consiglio e non anche contro il Parlamento europeo. Infatti, essa constata che, a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, malgrado la previa approvazione del Parlamento europeo, soltanto il Consiglio è legittimato ad adottare una decisione di conclusione di un accordo internazionale. Giustamente, pertanto, la decisione impugnata è stata firmata soltanto dal presidente del Consiglio, tale firma identificando così l'autore di tale decisione, contro il quale il ricorso doveva essere diretto.

Dall'altro lato, la Corte rigetta l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, il quale sosteneva che le disposizioni della decisione impugnata di cui la Commissione chiede l'annullamento non sono scindibili dal resto di tale decisione e che il suo annullamento parziale non è dunque possibile.

In tale contesto, la Corte ricorda che la verifica del carattere scindibile delle disposizioni contestate presuppone l'esame della loro portata, al fine di poter valutare, in maniera obiettiva, se il loro annullamento modificherebbe lo spirito e la sostanza dell'atto impugnato. A questo proposito, essa constata che la sostanza della decisione impugnata consiste nell'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra, approvata a nome dell'Unione in virtù dell'articolo 1 della decisione summenzionata. Per contro, le disposizioni di cui la Commissione chiede l'annullamento mirano a permettere agli Stati membri che lo desiderino di ratificare l'atto di Ginevra o di aderirvi a fianco dell'Unione. Orbene, la Corte rileva che né la situazione in cui nessuno Stato membro eserciti tale facoltà, né le conseguenze derivanti da ciò pregiudicherebbero la portata giuridica dell'articolo 1 della decisione impugnata, né rimetterebbero in discussione l'adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra. La Corte precisa che il fatto che la Commissione abbia chiesto il mantenimento temporaneo, a partire dalla data della pronuncia dell'emananda sentenza, degli effetti delle parti della decisione impugnata di cui essa chiede l'annullamento per quanto riguarda gli Stati membri che sono parti dell'Accordo di Lisbona, non ha alcuna incidenza sul carattere scindibile delle disposizioni della decisione impugnata di cui si chiede l'annullamento.

Nel merito, la Corte esamina il motivo di ricorso principale relativo al fatto che il Consiglio, emendando la proposta della Commissione mediante l'introduzione di una disposizione che autorizza gli Stati membri che lo desiderino a ratificare l'atto di Ginevra o ad aderirvi, avrebbe agito al di fuori di qualsiasi iniziativa della Commissione, violando in tal modo l'articolo 218, paragrafo 6, e l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE e arrecando pregiudizio all'equilibrio istituzionale risultante dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

In primo luogo, la Corte conclude per l'applicabilità dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, nel caso in cui il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione che agisce quale negoziatore designato dal Consiglio medesimo, in virtù dell'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, adotti una decisione di conclusione di un accordo internazionale, a titolo dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE.

In secondo luogo, la Corte esamina l'argomento relativo alla violazione dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE.

A questo scopo, essa ricorda, anzitutto, che tale disposizione deve essere letta in conformità al principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ciascuna delle istituzioni eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni, nonché in conformità al principio di leale cooperazione tra le istituzioni stesse¹⁵⁸. In tale

¹⁵⁸ Principi enunciati all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

contesto, gli atti non legislativi dell'Unione, come la decisione impugnata che reca la conclusione dell'accordo internazionale in questione, sono adottati su proposta della Commissione. Orbene, in virtù di tale potere di iniziativa, la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative adeguate a questo scopo. L'articolo 293 TFUE, prevedendo, da un lato, un potere di emendamento della proposta da parte del Consiglio, che esige, salvo eccezioni, l'unanimità, e, dall'altro, un potere della Commissione di modificare la propria proposta fintantoché il Consiglio non abbia deliberato, assicura il rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale tra le competenze della Commissione e quelle del Consiglio. Pertanto, il potere di emendamento del Consiglio non può estendersi fino a permettere di snaturare la proposta della Commissione, in un senso che ostacoli la realizzazione degli obiettivi perseguiti e la privi della sua ragion d'essere.

Pertanto, la Corte passa a verificare se la modifica apportata dal Consiglio abbia snaturato l'oggetto o la finalità della proposta della Commissione in un senso che ostacoli la realizzazione degli obiettivi perseguiti mediante la proposta stessa.

In proposito essa ricorda che l'oggetto della proposta summenzionata consisteva nell'adesione della sola Unione all'Atto di Ginevra e che la sua finalità era di permettere all'Unione di esercitare correttamente la propria competenza esclusiva nel settore rientrante in tale atto, ossia la politica commerciale comune, fondata su principi uniformi e condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, competenza nella quale rientra la negoziazione dell'Atto di Ginevra.

La Corte precisa, inoltre, che, quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, soltanto l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, a meno che essa non autorizzi gli Stati membri a fare ciò ¹⁵⁹. Inoltre, il principio di attribuzione delle competenze, nonché il quadro istituzionale definito nel Trattato UE al fine di permettere l'esercizio, da parte dell'Unione, delle competenze che i Trattati le hanno attribuito costituiscono caratteristiche specifiche dell'Unione e del suo diritto relative alla struttura costituzionale dell'Unione.

Orbene, la Corte constata che, decidendo di concedere agli Stati membri un'autorizzazione a ratificare l'Atto di Ginevra o ad aderirvi, il Consiglio ha espresso una scelta politica alternativa alla proposta della Commissione, che incide sulle modalità di esercizio di una competenza esclusiva dell'Unione, malgrado che una tale scelta rientri nella valutazione dell'interesse generale dell'Unione da parte della Commissione, valutazione alla quale il potere di iniziativa della Commissione è indissolubilmente legato.

Da ciò la Corte conclude che tale autorizzazione concessa dal Consiglio snatura l'oggetto e la finalità della proposta della Commissione, che esprime la sua scelta politica di permettere all'Unione di aderire da sola all'atto di Ginevra e, dunque, di esercitare da sola la propria competenza esclusiva nel settore rientrante nell'atto suddetto.

Inoltre, essa aggiunge che tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal fatto che l'autorizzazione prevista dall'articolo 3 della decisione impugnata era conferita facendo salvo il rispetto integrale della competenza esclusiva dell'Unione e che, in conformità dell'articolo 4 di tale decisione, per garantire l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri, il Consiglio aveva affidato alla Commissione la rappresentanza dell'Unione nonché quella di ogni Stato membro che desiderasse far uso di tale autorizzazione. Infatti, malgrado tale disciplina, mediante l'utilizzazione di detta autorizzazione, gli Stati suddetti eserciterebbero, in quanto autonomi soggetti di diritto internazionale a fianco dell'Unione, una competenza esclusiva di quest'ultima, impedendole così di esercitarla da sola.

¹⁵⁹ Articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

Infine, gli argomenti relativi alla necessità di assicurare che l'Unione disponga di diritti di voto in seno all'Assemblea dell'Unione particolare e di preservare l'anzianità e la continuità della protezione delle denominazioni d'origine registrate a titolo dell'Accordo di Lisbona nei sette Stati membri che erano già parti di quest'ultimo non possono giustificare l'emendamento del Consiglio. Infatti, la Corte statuisce che le eventuali difficoltà che l'Unione potrebbe incontrare sul piano internazionale nell'esercizio delle proprie competenze esclusive o le conseguenze di tale esercizio sugli impegni internazionali degli Stati membri non possono, in quanto tali, autorizzare il Consiglio a modificare una proposta della Commissione al punto da snaturarne l'oggetto o la finalità, violando così il principio dell'equilibrio istituzionale di cui l'articolo 293 TFUE mira ad assicurare il rispetto.

VI. Disposizioni finanziarie

Sentenza dell'8 marzo 2022 (Grande Sezione), Commissione/Regno Unito (Lotta contro le frodi e la sottovalutazione) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Articolo 310, paragrafo 6, e articolo 325 TFUE – Risorse proprie – Dazi doganali – Imposta sul valore aggiunto (IVA) – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro le frodi – Principio di effettività – Obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione europea risorse proprie – Responsabilità finanziaria degli Stati membri in caso di perdite di risorse proprie – Importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina – Frode ampia e sistematica – Criminalità organizzata – Importatori inadempienti – Valore in dogana – Sottovalutazione – Base imponibile dell'IVA – Assenza di controlli doganali sistematici basati su un'analisi dei rischi ed effettuati prima dello svincolo delle merci di cui trattasi – Assenza di costituzione sistematica di garanzie – Metodo utilizzato per stimare l'importo delle perdite di risorse proprie tradizionali relative alle importazioni che presentano un rischio elevato di sottovalutazione – Metodo statistico basato su prezzi medi stabiliti a livello dell'Unione – Ammissibilità»

Dal 1° gennaio 2005 l'Unione europea ha abolito tutti i contingenti applicabili alle importazioni di prodotti tessili e di abbigliamento provenienti in particolare dalla Cina.

Nel 2007, 2009 e 2015 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha inviato agli Stati membri messaggi di mutua assistenza, informandoli in particolare del rischio di sottovalutazione estrema di importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina, effettuate da «imprese di facciata», registrate al solo scopo di dare una parvenza di legalità a un'operazione fraudolenta. L'OLAF ha invitato tutti gli Stati membri a monitorare le loro importazioni di tali prodotti, ad effettuare gli opportuni controlli doganali e ad adottare le misure di salvaguardia adeguate in caso di sospetto di prezzi fatturati artificialmente bassi.

A tal fine, l'OLAF ha messo a punto uno strumento di valutazione dei rischi basato su dati a livello dell'Unione. Fondandosi sul calcolo di una media stabilita a partire da «prezzi medi corretti», tale strumento fornisce un «prezzo minimo accettabile», utilizzato come profilo o soglia di rischio che consente alle autorità doganali degli Stati membri di rilevare i valori particolarmente deboli dichiarati all'importazione e, pertanto, le importazioni che presentano un rischio elevato di sottovalutazione.

Nel 2011 e nel 2014 il Regno Unito ha partecipato a operazioni di vigilanza condotte dalla Commissione e dall'OLAF, volte a contrastare taluni rischi di sottovalutazione fraudolenta, senza tuttavia applicare i «prezzi minimi accettabili» calcolati secondo il metodo dell'OLAF, e addirittura senza eseguire gli avvisi di pagamento supplementari emessi dalle sue autorità in esito a tale applicazione.

Orbene, durante numerose riunioni bilaterali, l'OLAF ha raccomandato alle autorità competenti del Regno Unito di ricorrere agli indicatori di rischio a livello dell'Unione che costituiscono i «prezzi minimi accettabili». Secondo l'OLAF, le importazioni fraudolente aumentavano in maniera rilevante nel Regno Unito a causa dell'inadeguatezza dei controlli effettuati dalle autorità doganali di tale Stato, incoraggiando lo spostamento verso quest'ultimo di operazioni fraudolente riguardanti altri Stati membri. Tuttavia, secondo l'OLAF, il Regno Unito non avrebbe seguito le sue raccomandazioni, immettendo al contrario i prodotti interessati in libera pratica nel mercato interno, senza procedere ai controlli doganali adeguati, cosicché una parte sostanziale dei dazi doganali dovuti non sarebbe stata né riscossa né messa a disposizione della Commissione europea.

Di conseguenza, ritenendo che il Regno Unito non avesse né preso in considerazione gli importi corretti dei dazi doganali né messo a sua disposizione gli importi corretti di risorse proprie tradizionali e di risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto («IVA») relative a talune importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina, la Commissione ha proposto un ricorso diretto

a far dichiarare che tale Stato è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della normativa dell'Unione relativa al controllo e alla sorveglianza in materia di riscossione delle risorse proprie, al diritto doganale e all'IVA.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, accoglie in parte il ricorso della Commissione e dichiara, in sostanza, che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione non avendo applicato misure di controllo doganale efficaci e non avendo contabilizzato gli importi corretti dei dazi doganali e, pertanto, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali relative a talune importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina ¹⁶⁰, e non avendo comunicato alla Commissione tutte le informazioni necessarie per calcolare gli importi dei dazi e delle risorse proprie ancora dovuti ¹⁶¹.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte respinge tutte le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Regno Unito vertenti in particolare sulla violazione, da parte della Commissione, del principio di tutela del legittimo affidamento a causa di talune dichiarazioni di agenti della Commissione o dell'OLAF effettuate nel corso di riunioni con la sua amministrazione in merito alle misure adottate da tale Stato per contrastare la sottovalutazione fraudolenta di cui trattasi.

A tale proposito la Corte ricorda che nessuno può invocare una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni che abbiano fatto sorgere nei suoi confronti aspettative fondate. Orbene, anche in presenza di tali aspettative, detto principio non può essere invocato da uno Stato membro per ostacolare l'accertamento oggettivo, da parte della Corte, dell'inosservanza degli obblighi impostigli dal Trattato FUE.

Nel merito, in primo luogo, per accogliere il motivo relativo all'inadempimento degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di lotta contro le frodi nonché degli obblighi derivanti dal diritto doganale dell'Unione, la Corte sottolinea anzitutto gli obblighi di risultato precisi incombenti agli Stati membri in forza dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE. Al fine di contrastare le violazioni atte a ostacolare la riscossione effettiva e integrale delle risorse proprie tradizionali costituite dai dazi doganali e che rischiano, di conseguenza, di ledere gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri devono prevedere l'applicazione non soltanto di sanzioni adeguate, e in particolare di sanzioni penali in caso di frode grave o di altre attività illegali gravi, ma anche di misure di controllo doganale efficaci e dissuasive. Il tipo di misure di controllo doganale che devono essere adottate dagli Stati membri per conformarsi alle prescrizioni di tale disposizione non può essere determinato in maniera astratta e statica, poiché dipende dalle caratteristiche di tale frode o di tale altra attività illegale, le quali possono evolvere nel tempo.

¹⁶⁰ Tale inadempimento riguarda gli obblighi incombenti al Regno Unito in forza, segnatamente, dell'articolo 310, paragrafo 6, e dell'articolo 325 TFUE, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1), del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1), e della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'IVA] (GU 2006, L 347, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 335, pag. 60).

¹⁶¹ Più precisamente, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE (principio di leale cooperazione) non comunicando tutte le informazioni necessarie alla Commissione per determinare l'importo delle perdite di risorse proprie tradizionali e non fornendo, come richiesto, i motivi delle decisioni di annullamento delle obbligazioni doganali accertate.

Pertanto, sebbene l'articolo 325, paragrafo 1, TFUE attribuisca agli Stati membri un determinato margine e una certa libertà di scelta relativamente alle misure di controllo doganale, nel caso di specie, tenuto conto delle peculiarità della frode da sottovalutazione di cui trattasi, il dispositivo di controllo doganale istituito dal Regno Unito per combattere detta frode, essendo, salvo alcune rare eccezioni, limitato ad azioni di riscossione dei dazi a posteriori, non rispettava manifestamente il principio di effettività sancito dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE. Peraltro, la Corte riconosce che i criteri comuni raccomandati dall'OLAF e dalla Commissione agli Stati membri in materia di rischi che si inseriscono nel quadro comune di gestione dei rischi non sono vincolanti. Tuttavia, l'articolo 325, paragrafi 1 e 3, TFUE implica una stretta cooperazione tra, da un lato, gli Stati membri e l'Unione e, dall'altro, gli Stati membri stessi, dovendo questi ultimi infatti tenere in debito conto tali criteri, o addirittura seguirli nel caso in cui non abbiano sviluppato criteri nazionali almeno altrettanto efficaci quanto quelli raccomandati dall'Unione.

In forza della normativa doganale dell'Unione, in combinato disposto con l'articolo 325 TFUE, il Regno Unito avrebbe quindi dovuto quanto meno, nell'ambito della definizione, durante il periodo dell'infrazione, del suo sistema di analisi e di gestione dei rischi, tenere debitamente conto dei profili di rischio nonché dei tipi di controllo doganale che l'OLAF e la Commissione gli raccomandavano. In tali circostanze, nell'ambito dei controlli doganali che hanno avuto luogo prima dell'immissione in libera pratica delle merci, il Regno Unito non poteva, in attesa dell'introduzione delle proprie soglie di rischio asseritamente più efficaci, rifiutare di applicare un qualsivoglia profilo di rischio che consentisse di individuare, prima dello sdoganamento delle merci di cui trattasi, importazioni a prezzi molto bassi che presentavano un rischio elevato di sottovalutazione. La Corte precisa che, in un contesto di frode massiccia da sottovalutazione come quella di cui trattasi, una tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione avrebbe reso necessaria, oltre all'istituzione di un profilo di rischio, una richiesta sistematica di costituzione di garanzie quanto alle importazioni di cui trattasi. Orbene, nel caso di specie, il Regno Unito ha preteso la costituzione di garanzie solo in via del tutto eccezionale, e tali garanzie sono state peraltro rimborsate dopo l'annullamento degli avvisi ai quali si riferivano. Inoltre, la Corte constata che, calcolando gli importi dei dazi doganali sulla base di valori inesatti, in quanto manifestamente troppo bassi, e poi contabilizzando tali importi di dazi in violazione del diritto doganale dell'Unione, il Regno Unito non ha contabilizzato efficacemente l'integralità dei dazi doganali dovuti.

In secondo luogo, per accogliere parzialmente il motivo relativo all'inadempimento degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione in materia di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali costituite dai dazi doganali, la Corte ricorda anzitutto che gli Stati membri sono tenuti ad accertare un diritto dell'Unione sulle risorse proprie non appena le loro autorità sono in grado di calcolare l'importo dei dazi risultanti da un'obbligazione doganale e di determinarne il soggetto passivo, e a mettere poi le risorse proprie dell'Unione a disposizione della Commissione, adottando tutte le misure necessarie a tal fine. La gestione del sistema delle risorse proprie dell'Unione è quindi affidata agli Stati membri e rientra nella competenza esclusiva di questi ultimi. Il nesso diretto tra la riscossione delle entrate provenienti dai dazi doganali e la messa a disposizione della Commissione delle risorse corrispondenti obbliga gli Stati membri a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e ad adottare le misure necessarie al fine di garantire la riscossione effettiva e integrale di tali dazi.

Nel caso di specie, la Corte accerta una violazione dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE e del diritto doganale dell'Unione in quanto il Regno Unito non ha adottato, durante il periodo dell'infrazione, misure idonee a garantire che fossero stabiliti al livello corretto i valori in dogana delle importazioni di cui trattasi, quali i controlli effettuati prima dello sdoganamento e l'obbligo di costituire garanzie per le importazioni che presentavano un rischio elevato di sottovalutazione. Pertanto, le obbligazioni doganali sono state calcolate da tale Stato sulla base di valori inesatti e l'inadeguatezza dei controlli operati ha avuto come conseguenza che l'integralità delle risorse proprie relative alle importazioni di cui trattasi non sia stata messa a disposizione della Commissione. Omettendo di verificare l'esattezza dei valori delle merci di cui trattasi, dichiarati conformemente alle norme del diritto dell'Unione prima della loro immissione in libera pratica, il Regno Unito ha creato una situazione irreversibile che ha

determinato considerevoli perdite di risorse proprie dell'Unione per le quali quest'ultimo dev'essere ritenuto responsabile.

Inoltre, la Corte accoglie la censura della Commissione secondo cui il Regno Unito ha violato il diritto doganale dell'Unione non avendo messo a sua disposizione le risorse proprie tradizionali dovute per quanto riguarda le importazioni rientranti nell'operazione doganale congiunta detta «Snake», coordinata dall'OLAF. Infatti, i dazi doganali supplementari richiesti in taluni avvisi emessi dal Regno Unito erano stati presi in considerazione, notificati ai loro debitori e iscritti nella contabilità, conformemente al diritto dell'Unione. Ciò nonostante, detti dazi non erano ancora stati riscossi e per questi ultimi non era stata fornita alcuna garanzia quando il Regno Unito ha deciso di annullare tali avvisi e di cancellare l'iscrizione degli importi di cui trattasi dalla contabilità.

A tale proposito la Corte ricorda che, in forza del diritto doganale dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai dazi accertati siano messi a disposizione della Commissione. Orbene, nel caso di specie, il calcolo di tali importi è viziato da un errore amministrativo commesso dalle autorità doganali del Regno Unito, che erano tenute a correggere tale errore determinando nuovamente il valore in dogana, basandosi su uno dei metodi previsti a tal fine dal diritto doganale dell'Unione. Tale conclusione vale anche per la loro decisione di non procedere a una nuova emissione di detti avvisi dopo averli corretti. A tale riguardo, l'applicazione del diritto doganale dell'Unione spetta agli Stati membri che ne sono esclusivamente responsabili, e il Regno Unito, decidendo di annullare i predetti avvisi anziché emetterli nuovamente dopo averli corretti mediante calcoli conformi al diritto doganale dell'Unione, non ha adottato, in violazione di tale diritto, le misure necessarie affinché gli importi accertati fossero messi a disposizione della Commissione. La Corte constata inoltre che il Regno Unito non ha rispettato la procedura prevista dal diritto doganale dell'Unione per poter essere dispensato dal mettere a disposizione della Commissione gli importi in questione. Inoltre, per respingere le ragioni addotte dal Regno Unito dirette a dispensarlo dal suo obbligo di mettere a disposizione della Commissione le risorse proprie derivate dai dazi doganali accertati nei predetti avvisi e attinenti al fatto che i debitori di tali dazi erano imprese inadempienti o insolventi, la Corte rileva che, se tali dazi sono risultati irrecuperabili presso le imprese interessate, ciò è dovuto a un duplice errore amministrativo imputabile alle autorità di tale Stato. Infine, la Corte constata che tale Stato non ha neppure rispettato l'obbligo accessorio ad esso incombente di versare gli interessi di mora relativi alle risorse proprie che non erano state messe a disposizione della Commissione.

Per quanto riguarda la questione se il Regno Unito sia venuto meno più specificamente agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione in materia di risorse proprie, non avendo messo a disposizione della Commissione risorse proprie tradizionali fino a concorrenza di un importo determinato per ogni anno incluso nel periodo di infrazione, ossia un totale di EUR 2 679 637 088,86, la Corte constata che rientra nella competenza e nella responsabilità esclusiva degli Stati membri garantire che i valori dichiarati in dogana siano determinati nel rispetto delle norme del diritto doganale dell'Unione relative alla determinazione del valore in dogana. Orbene, nel caso di specie, poiché le autorità doganali del Regno Unito avevano ommesso di adottare le misure adeguate in modo sufficientemente sistematico, grandi volumi di merci oggetto di importazioni manifestamente sottovalutate sono stati immessi in libera pratica, senza possibilità di richiamarle a fini di controlli fisici. Poiché tali omissioni hanno reso impossibile la determinazione del valore in dogana sulla base di uno dei metodi prescritti dal diritto doganale dell'Unione, giustamente la Commissione ha utilizzato altri metodi per tale determinazione. La Corte constata altresì che giustamente la Commissione si è avvalsa della sua facoltà, insita nel sistema delle risorse proprie dell'Unione, di sottoporre alla valutazione della Corte, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, la controversia che la oppone al Regno Unito per quanto riguarda l'obbligo di tale Stato di mettere a sua disposizione un determinato importo di risorse proprie.

Infine, per quanto riguarda la quantificazione delle perdite di risorse proprie, la Corte precisa che, qualora l'impossibilità di procedere a verifiche sia la conseguenza dell'omissione, da parte delle autorità doganali, dell'effettuazione dei controlli diretti a verificare il valore reale delle merci, è ammesso un metodo fondato su dati statistici piuttosto che un metodo diretto a determinare il valore

in dogana delle merci di cui trattasi sulla base di prove dirette. L'esame effettuato dalla Corte nell'ambito del presente procedimento deve essenzialmente mirare a verificare, da un lato, che tale metodo fosse giustificato alla luce delle particolarità delle circostanze del caso di specie e, dall'altro, che esso fosse sufficientemente preciso e affidabile. In proposito, la Corte dissente in parte sul calcolo effettuato dalla Commissione, dichiarando che, a causa di un'incoerenza tra le conclusioni del ricorso e i motivi di quest'ultimo nonché delle notevoli incertezze che ne derivano per quanto attiene all'esattezza degli importi delle risorse proprie che la Commissione reclama, tale istituzione non ha sufficientemente dimostrato l'integralità di tali importi. In considerazione delle particolarità del caso di specie, la Corte approva tuttavia il metodo applicato dalla Commissione per stimare l'importo delle perdite di risorse proprie tradizionali per una parte del periodo dell'infrazione, in quanto tale metodo risulta sufficientemente preciso e affidabile da non comportare una manifesta sopravvalutazione dell'importo di dette perdite. La Corte precisa altresì che non le compete sostituirsi alla Commissione calcolando essa stessa gli importi esatti delle risorse proprie tradizionali dovute dal Regno Unito. Infatti, essa può o accogliere o respingere, in tutto o in parte, le domande contenute nelle conclusioni del ricorso della Commissione, senza tuttavia modificare la portata di tali domande. Spetta invece alla Commissione procedere al ricalcolo delle perdite di risorse proprie dell'Unione ancora dovute, tenendo conto degli insegnamenti della sentenza della Corte relativi alla quantità delle perdite e del valore che dev'essere loro attribuito.

VII. Diritto dell'Unione e diritto nazionale

Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), RS (Effetti delle sentenze di una Corte costituzionale) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

«Rinvio pregiudiziale – Stato di diritto – Indipendenza della magistratura – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Primato del diritto dell'Unione – Incompetenza del giudice nazionale ai fini dell'esame della conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale dichiarata conforme alla costituzione dalla Corte costituzionale dello Stato membro interessato – Procedimenti disciplinari»

La Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi sul principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma TUE, in combinato disposto, in particolare, con il principio del primato del diritto dell'Unione, in un contesto in cui il giudice ordinario di uno Stato membro non è competente, ai sensi del diritto nazionale, a esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale, dichiarata conforme alla Costituzione dalla Corte costituzionale di tale Stato membro, e in cui il giudice nazionale si espone a procedimenti e a sanzioni disciplinari se decide di effettuare un siffatto esame.

Nel caso di specie, RS è stato condannato al termine di un procedimento penale in Romania. Sua moglie ha allora presentato una denuncia nei confronti, in particolare, di vari magistrati per presunti reati commessi nel corso di detto procedimento penale. In seguito, RS ha proposto un ricorso dinanzi alla Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova, Romania), al fine di contestare l'eccessiva durata del procedimento penale aperto a seguito di tale denuncia.

Al fine di pronunciarsi su tale ricorso, la Corte d'appello di Craiova ritiene di dover valutare la conformità al diritto dell'Unione¹⁶² della normativa nazionale istitutiva di una sezione specializzata del pubblico ministero per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, come quella avviata nel caso di specie. Tuttavia, tenuto conto della sentenza della Curtea Constituțională (Corte costituzionale, Romania)¹⁶³, pronunciata dopo la sentenza della Corte di giustizia nella causa Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.¹⁶⁴, la Corte d'appello di Craiova non sarebbe competente, ai sensi del diritto nazionale, a effettuare un siffatto esame di conformità. Infatti, con la sua sentenza, la Corte costituzionale ha respinto in quanto infondata l'eccezione di incostituzionalità sollevata nei confronti di varie disposizioni di tale normativa, sottolineando al contempo che, quando essa dichiara una normativa nazionale conforme alla disposizione della costituzione che impone il rispetto del

¹⁶² In concreto, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'allegato alla 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).

¹⁶³ Sentenza n. 390/2021, dell'8 giugno 2021.

¹⁶⁴ Sentenza del 18 maggio 2021, **Asociația «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](#)), in cui la Corte ha in particolare dichiarato che la normativa in questione è contraria al diritto dell'Unione nel caso in cui la creazione di una simile sezione specializzata non sia giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia e non sia accompagnata da garanzie specifiche individuate dalla Corte (v. punto 5 del dispositivo di tale sentenza).

principio del primato del diritto dell'Unione ¹⁶⁵, il giudice ordinario non è competente a esaminare la conformità di tale normativa nazionale al diritto dell'Unione.

In tale contesto, la Corte d'appello di Craiova ha deciso di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di chiarire, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti all'incompetenza del giudice ordinario nazionale ai fini dell'esame della conformità al diritto dell'Unione di una normativa, in circostanze come quelle del caso di specie, e all'applicazione di sanzioni disciplinari a detto giudice per il motivo che quest'ultimo decide di effettuare un siffatto esame.

La Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che una siffatta normativa o prassi nazionale è contraria al diritto dell'Unione ¹⁶⁶.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte di giustizia rileva che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non osta a una normativa o prassi nazionale che prevede che i giudici ordinari di uno Stato membro, in forza del diritto costituzionale nazionale, siano vincolati da una decisione della Corte costituzionale di tale Stato membro che dichiara una normativa nazionale conforme alla costituzione di tale Stato, a condizione che il diritto nazionale garantisca l'indipendenza di detta Corte costituzionale nei confronti, in particolare, dei poteri legislativo ed esecutivo. Tuttavia, lo stesso non può valere nel caso in cui l'applicazione di una siffatta normativa o di una siffatta prassi implichi l'esclusione di qualsiasi competenza di tali giudici ordinari a valutare la conformità al diritto dell'Unione di una norma nazionale che una siffatta Corte costituzionale abbia dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale che preveda il primato del diritto dell'Unione.

La Corte di giustizia sottolinea poi che l'osservanza dell'obbligo posto a carico del giudice nazionale di applicare integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta è necessaria in particolare per garantire il rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati, la quale esclude la possibilità di far prevalere, contro l'ordinamento giuridico dell'Unione, un qualsiasi provvedimento unilaterale, e costituisce espressione del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che impone di disapplicare le disposizioni eventualmente contrastanti della normativa nazionale, sia anteriore sia successiva alla norma dell'Unione dotata di efficacia diretta.

In tale contesto, la Corte di giustizia ricorda di aver già dichiarato, da un lato, che la normativa di cui trattasi rientra nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928 ¹⁶⁷ e che essa deve, di conseguenza, rispettare le prescrizioni derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare, dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE ¹⁶⁸. Dall'altro lato, sia l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sia i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione indicati nell'allegato alla decisione 2006/928 sono formulati in termini chiari e precisi e non sono

¹⁶⁵ Nella sentenza n. 390/2021, la Corte costituzionale ha dichiarato che la normativa in questione era conforme all'articolo 148 della Constituția României (Costituzione rumena).

¹⁶⁶ Alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché con il principio del primato del diritto dell'Unione.

¹⁶⁷ V. nota 1 per tutti gli estremi della decisione 2006/928.

¹⁶⁸ Sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., citata, punti 183 e 184.

accompagnati da alcuna condizione, sicché essi producono direttamente effetti ¹⁶⁹. Ne consegue che, non potendo effettuare un'interpretazione delle norme nazionali conforme a detta disposizione o ai succitati parametri, i giudici ordinari rumeni devono disapplicare, di propria iniziativa, tali norme nazionali.

A tal riguardo, la Corte di giustizia rileva che i giudici ordinari rumeni sono competenti, in linea di principio, a valutare la conformità delle disposizioni legislative nazionali a tali norme di diritto dell'Unione, senza dover investire la Corte costituzionale di una domanda a tal fine. Tuttavia, essi sono privi di tale competenza se la Corte costituzionale ha statuito che dette disposizioni legislative sono conformi a una disposizione costituzionale nazionale che prevede il primato del diritto dell'Unione, in quanto detti giudici sono tenuti a rispettare tale sentenza. Orbene, una siffatta norma o prassi nazionale osterebbe alla piena efficacia delle norme di diritto dell'Unione di cui trattasi, in quanto impedirebbe al giudice ordinario chiamato a garantire l'applicazione del diritto dell'Unione di valutare in via autonoma la conformità di tali disposizioni legislative a detto diritto.

Inoltre, l'applicazione di una siffatta norma o di una siffatta prassi nazionale pregiudicherebbe l'efficace cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali posta in essere dal meccanismo del rinvio pregiudiziale, dissuadendo il giudice ordinario chiamato a dirimere la controversia dal proporre alla Corte una questione pregiudiziale, e ciò al fine di rispettare le decisioni della Corte costituzionale dello Stato membro interessato.

La Corte di giustizia sottolinea che tali constatazioni si impongono a maggior ragione in una situazione in cui una sentenza della Corte costituzionale dello Stato membro interessato rifiuta di ottemperare a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia basandosi, in particolare, sull'identità costituzionale di tale Stato membro e sulla considerazione secondo cui la Corte avrebbe ecceduto la propria competenza. La Corte di giustizia rileva che essa può, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essere chiamata a verificare che un obbligo di diritto dell'Unione non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro. Per contro, tale disposizione non ha né come scopo né come effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, in violazione degli obblighi posti a suo carico dal diritto dell'Unione, a disapplicare una norma di diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale. Qualora, dunque, la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione di diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione.

Inoltre, la Corte di giustizia evidenzia che, poiché essa detiene la competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione, la Corte costituzionale di uno Stato membro non può, sulla base della propria interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione, legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di ottemperare a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia.

Richiamandosi alla sua giurisprudenza precedente ¹⁷⁰, la Corte precisa altresì che l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE ostano a una normativa o a una prassi nazionale che

¹⁶⁹ Sentenza Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., citata, punti 249 e 250, e sentenza del 21 dicembre 2021, **Euro Box Promotion e a.**, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, [EU:C:2021:1034](#), punto 253.

¹⁷⁰ Sentenza Euro Box Promotion e a., citata.

consenta di far sorgere la responsabilità disciplinare di un giudice nazionale per qualsiasi inosservanza delle decisioni della Corte costituzionale nazionale e, in particolare, per avere disapplicato una decisione con cui quest'ultima ha rifiutato di ottemperare a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia.

Sentenza del 10 marzo 2022, Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

«Rinvio pregiudiziale – Principi del diritto dell'Unione – Primato – Effetto diretto – Leale cooperazione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Articolo 63 TFUE – Obblighi di uno Stato membro derivanti da una sentenza pregiudiziale – Interpretazione, da parte della Corte, in una sentenza pregiudiziale, di una norma del diritto dell'Unione – Obbligo di conferire piena efficacia al diritto dell'Unione – Obbligo, in capo al giudice nazionale, di disapplicare una normativa nazionale contraria al diritto dell'Unione come interpretato dalla Corte – Decisione amministrativa divenuta definitiva in assenza di un ricorso giurisdizionale – Principi di equivalenza e di effettività – Responsabilità dello Stato membro»

La «Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft. (in prosieguo: la «Grossmania»), una società con sede in Ungheria ma i cui soci sono cittadini di altri Stati membri, era titolare di diritti di usufrutto su terreni agricoli in Ungheria. Il 1° maggio 2014, i suoi diritti sono stati cancellati dal registro fondiario in forza di una normativa ungherese che prevedeva l'estinzione ex lege, a tale data, dei diritti di usufrutto su terreni agricoli precedentemente costituiti mediante contratto tra persone che non erano prossimi congiunti. Nel 2018, con la sentenza *SEGRO e Horváth*¹⁷¹, la Corte ha dichiarato che la libera circolazione dei capitali, ai sensi dell'articolo 63 TFUE, osta a una normativa nazionale del genere. A seguito di tale sentenza, la Grossmania ha domandato la reiscrizione dei suoi diritti di usufrutto dinanzi alle autorità competenti. La sua domanda è stata tuttavia respinta.

Chiamato a valutare la legittimità di tale diniego di reiscrizione, il Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Győr, Ungheria) ha deciso di interrogare la Corte in merito alla portata degli effetti vincolanti delle sentenze pronunciate su rinvio pregiudiziale. Infatti, secondo detto giudice, dalla sentenza *SEGRO e Horváth* risulta che la normativa ungherese alla base del rigetto della domanda della Grossmania è contraria al diritto dell'Unione. Orbene, a differenza delle situazioni che hanno dato luogo a tale sentenza, la Grossmania non aveva contestato in sede giurisdizionale la cancellazione dei suoi diritti di usufrutto. Detto giudice si chiede pertanto se, alla luce della sentenza *SEGRO e Horváth*, esso possa nondimeno disapplicare la normativa nazionale di cui trattasi, a motivo della sua contrarietà al diritto dell'Unione, e ingiungere alle autorità competenti di procedere alla reiscrizione dei diritti di usufrutto cancellati.

Nella sua sentenza, la Corte precisa gli obblighi degli Stati membri, in particolare dei giudici nazionali, derivanti da una sentenza pregiudiziale in relazione a una normativa nazionale contraria al diritto dell'Unione in presenza di una decisione divenuta definitiva che attua tale normativa nonché i provvedimenti che i medesimi devono adottare per eliminare le conseguenze illegittime provocate dalla medesima normativa.

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte ricorda che, allorché la sua giurisprudenza ha fornito una risposta chiara ad una questione vertente sull'interpretazione del diritto dell'Unione, il giudice nazionale deve fare tutto il necessario affinché sia applicata tale interpretazione. In base al principio del primato del diritto

¹⁷¹ Sentenza del 6 marzo 2018, *SEGRO e Horváth* (C-52/16 e C-113/16, [EU:C:2018:157](#)).

dell'Unione, il giudice nazionale deve disapplicare qualsiasi normativa nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto, ove non possa interpretarla conformemente a detto diritto. Tale effetto diretto è in particolare conferito all'articolo 63 TFUE, che sancisce la libera circolazione dei capitali. Pertanto, in quanto dalla sentenza SEGRO e Horváth risulta che la normativa ungherese di cui trattasi è incompatibile con l'articolo 63 TFUE, il giudice del rinvio, investito di un ricorso di annullamento avverso una decisione fondata su tale normativa, è tenuto a garantire la piena efficacia del succitato articolo disapplicando detta normativa nazionale.

Poi, la Corte sottolinea che, in forza dei principi di effettività e di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, particolari circostanze possono imporre ad un organo amministrativo nazionale il riesame di una decisione divenuta definitiva. In tale contesto, occorre trovare un equilibrio tra l'esigenza della certezza del diritto e quella della legittimità alla luce del diritto dell'Unione. Quest'ultima esigenza riveste una notevole importanza nel caso di specie, in considerazione delle conseguenze nefaste di grande portata derivanti dalla normativa nazionale di cui trattasi e dalla cancellazione dei diritti di usufrutto che la attua. Infatti, come emerge altresì dalla sentenza *Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli)*¹⁷², tale normativa integra una violazione manifesta e grave sia della libertà fondamentale prevista dall'articolo 63 TFUE sia del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, atteso che detta violazione ha interessato più di 5 000 cittadini di Stati membri diversi dall'Ungheria.

Di conseguenza, poiché la normativa nazionale è, inoltre, idonea a generare confusione quanto alla necessità di impugnare le decisioni di cancellazione adottate in applicazione della stessa, l'esigenza di certezza del diritto non può giustificare l'impossibilità prevista, se del caso, nel diritto ungherese di contestare, in occasione di un ricorso diretto contro il diniego di reiscrizione dei diritti di usufrutto, la cancellazione di tali diritti divenuta nel frattempo definitiva. Il giudice nazionale adito dovrebbe quindi escludere tale impossibilità in quanto contraria ai principi di effettività e di leale cooperazione.

Infine, la Corte considera che, in assenza di norme specifiche, nel diritto dell'Unione, relative alle modalità per eliminare le conseguenze illegittime di una violazione dell'articolo 63 TFUE nelle circostanze del caso di specie, provvedimenti volti a garantire il rispetto del diritto dell'Unione possono consistere, in particolare, in una reiscrizione nel registro fondiario dei diritti di usufrutto illegittimamente soppressi. Il giudice del rinvio deve tuttavia verificare, alla luce della situazione di diritto e di fatto esistente al momento di statuire, se occorra ingiungere una reiscrizione siffatta all'autorità competente o se ostacoli oggettivi e legittimi, quali l'acquisto in buona fede, da parte di un nuovo proprietario, dei terreni interessati da tali diritti di usufrutto, vi ostino. Ove una siffatta reiscrizione si riveli impossibile, sarebbe necessario, per eliminare le conseguenze illegittime della violazione del diritto dell'Unione, riconoscere ai precedenti titolari dei diritti di usufrutto soppressi una compensazione idonea a porre rimedio alla perdita economica derivante dalla soppressione di tali diritti.

Inoltre, indipendentemente dai succitati provvedimenti, la piena efficacia del diritto dell'Unione implica che ai soggetti lesi da una violazione di tale diritto sia riconosciuto, in forza del principio della responsabilità dello Stato per danni causati da una violazione siffatta, anche un diritto al risarcimento, conformemente alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte, le quali risultano essere soddisfatte nel caso di specie.

¹⁷² Sentenza del 21 maggio 2019, *Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#)).

**Sentenza del 28 giugno 2022 (Grande Sezione), Commissione/Spagna
(Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore) (C-278/20,
[EU:C:2022:503](#))**

«Inadempimento di uno Stato – Responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione – Violazione del diritto dell'Unione imputabile al legislatore nazionale – Violazione della Costituzione di uno Stato membro imputabile al legislatore nazionale – Principi di equivalenza e di effettività»

Il principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai soggetti dell'ordinamento da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei trattati ¹⁷³. Tale principio è valido a prescindere dall'organo dello Stato membro la cui azione od omissione è all'origine di tale violazione ¹⁷⁴. Qualora siano soddisfatte le tre condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato per i danni causati ai soggetti dell'ordinamento ¹⁷⁵, a questi ultimi è riconosciuto un diritto al risarcimento sulla base del diritto dell'Unione ¹⁷⁶. Tuttavia, è nell'ambito della normativa interna sulla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno arrecato, restando inteso che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) ¹⁷⁷.

Questi due principi sono al centro della presente causa, nella quale la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento contro il Regno di Spagna. A seguito di denunce depositate da alcuni singoli, la Commissione ha avviato una procedura EU Pilot ¹⁷⁸ contro tale Stato membro. Tale procedura riguardava talune disposizioni nazionali che allineano il regime di responsabilità dello Stato legislatore per violazioni del diritto dell'Unione al regime di responsabilità dello Stato legislatore per violazioni della Costituzione spagnola ¹⁷⁹. Tale procedura, risultata infruttuosa, è stata chiusa e la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro il Regno di Spagna.

¹⁷³ Sentenze del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), punto 29 e giurisprudenza citata), e del 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), punto 42 e giurisprudenza citata).

¹⁷⁴ In tal senso, sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, [EU:C:1996:79](#), punti 32 e 36), e del 25 novembre 2010, *Fuß* (C-429/09, [EU:C:2010:717](#), punto 46 e giurisprudenza citata).

¹⁷⁵ Le tre condizioni sono le seguenti: la norma giuridica dell'Unione violata deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli, la violazione di tale norma deve essere sufficientemente qualificata e deve esistere un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli.

¹⁷⁶ Sentenze del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), punto 30 e giurisprudenza citata), e del 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), punto 44 e giurisprudenza citata).

¹⁷⁷ Sentenze del 26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), punto 31 e giurisprudenza citata), e del 4 ottobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, [EU:C:2018:807](#), punto 123).

¹⁷⁸ Sistema utilizzato dalla Commissione in una fase precoce per tentare di chiarire o risolvere problemi, al fine di evitare, se possibile, l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro interessato.

¹⁷⁹ Articolo 32, paragrafi da 3 a 6, e articolo 34, paragrafo 1, secondo comma, della Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (legge n. 40/2015 sul regime giuridico del settore pubblico), del 1° ottobre 2015 (BOE n. 236, del 2 ottobre 2015, pag. 89411), nonché articolo 67, paragrafo 1, terzo comma, della Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (legge n. 39/2015 che disciplina il procedimento amministrativo ordinario delle amministrazioni pubbliche), del 1° ottobre 2015 (BOE n. 236, del 2 ottobre 2015, pag. 89343).

Con il suo ricorso, la Commissione ha chiesto alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, avendo adottato e mantenuto in vigore tali disposizioni nazionali, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dei principi di effettività e di equivalenza.

Statuendo in Grande Sezione, la Corte accoglie parzialmente il ricorso della Commissione, dichiarando che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del principio di effettività avendo adottato e mantenuto in vigore le disposizioni contestate, in quanto queste ultime subordinano il risarcimento dei danni causati ai singoli dal legislatore spagnolo per violazione del diritto dell'Unione:

- alla condizione che esista una sentenza della Corte che dichiari l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della norma avente rango di legge applicata;
- alla condizione che il singolo leso abbia ottenuto, dinanzi a qualsiasi giudice, una sentenza definitiva di rigetto di un ricorso proposto contro l'atto amministrativo che ha causato il danno, senza prevedere alcuna eccezione per i casi in cui il danno derivi direttamente da un atto o da un'omissione del legislatore, contrario al diritto dell'Unione, in assenza di un atto amministrativo impugnabile;
- a un termine di prescrizione di un anno a decorrere dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea della sentenza della Corte che dichiara l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della norma avente rango di legge applicata, senza ricomprendere i casi in cui una simile sentenza non esista, e
- alla condizione che siano risarcibili soltanto i danni verificatisi nei cinque anni anteriori alla data di tale pubblicazione, salvo che la sentenza stessa preveda diversamente.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda la prima censura, vertente sulla violazione del principio di effettività, essa è parzialmente accolta dalla Corte.

Anzitutto, la Corte ricorda che subordinare il risarcimento, da parte di uno Stato membro, del danno che esso ha causato a un singolo violando il diritto dell'Unione al presupposto di una previa constatazione, da parte della stessa Corte, di un inadempimento del diritto dell'Unione imputabile a tale Stato membro è contrario al principio di effettività di tale diritto. Parimenti, il risarcimento del danno causato da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro non può essere subordinato alla condizione che l'esistenza di una violazione del genere risulti da una sentenza pronunciata dalla Corte in via pregiudiziale. Di conseguenza, per constatare la fondatezza dell'argomentazione della Commissione, non è necessario stabilire se le disposizioni contestate richiedano che sia stata pronunciata una decisione della Corte che constati un inadempimento da parte del Regno di Spagna di uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione oppure se tali disposizioni debbano essere intese come riferite a qualsiasi decisione della Corte da cui si possa dedurre l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di un atto o di un'omissione del legislatore spagnolo. Infatti, il risarcimento del danno causato da uno Stato membro, ivi compreso il legislatore nazionale, per violazione del diritto dell'Unione non può, in ogni caso e salvo violare il principio di effettività, essere subordinato alla previa pronuncia di una tale decisione della Corte.

La Corte constata poi che, sebbene il diritto dell'Unione non osti all'applicazione di una normativa nazionale che prevede che un soggetto non possa ottenere il risarcimento del danno di cui abbia omesso di evitare la realizzazione sperando in giudizio le azioni a sua disposizione, ciò è vero solo a condizione che l'utilizzo di tale rimedio giuridico non sia fonte di difficoltà eccessive e si possa ragionevolmente esigere dal soggetto leso. Tale condizione non è soddisfatta dalle disposizioni contestate solo in quanto esse subordinano il risarcimento dei danni causati dal legislatore alla condizione che il singolo leso abbia ottenuto, dinanzi a qualsiasi giudice, una sentenza definitiva di rigetto di un ricorso proposto contro l'atto amministrativo che ha causato il danno, senza prevedere

alcuna eccezione per i casi in cui il danno derivi direttamente da un atto o da un'omissione del legislatore, contrario al diritto dell'Unione, in assenza di un atto amministrativo impugnabile. Inoltre, la Corte precisa che il fatto di esigere dal singolo leso di aver dedotto, sin dalla fase preliminare del ricorso diretto contro l'atto amministrativo che ha cagionato il danno, la violazione del diritto dell'Unione successivamente riconosciuta – pena non poter ottenere il risarcimento del danno subito – può costituire una complicazione procedurale eccessiva, contraria al principio di effettività. Infatti, in una simile fase, può essere eccessivamente difficile, se non impossibile, prevedere quale violazione del diritto dell'Unione sarà infine riconosciuta dalla Corte. La Corte respinge tuttavia l'argomentazione della Commissione nella parte in cui quest'ultima sostiene che solo le disposizioni del diritto dell'Unione aventi effetto diretto potrebbero essere utilmente invocate nell'ambito di un tale ricorso.

Infine, secondo le disposizioni contestate, da un lato, il dies a quo del termine di prescrizione dell'azione di accertamento della responsabilità dello Stato legislatore per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili inizia a decorrere dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* della sentenza della Corte che constata un inadempimento del diritto dell'Unione da parte del Regno di Spagna o da cui risulta l'incompatibilità con il diritto dell'Unione dell'atto o dell'omissione del legislatore all'origine di tali danni e, dall'altro, sono risarcibili solo i danni verificatisi nei cinque anni anteriori a tale data. A tale riguardo, la Corte constata, da un lato, che la pubblicazione di una simile sentenza nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* non può, senza così violare il principio di effettività, costituire il solo possibile dies a quo di tale termine di prescrizione, atteso che il risarcimento del danno causato per violazione del diritto dell'Unione non può essere subordinato alla condizione che esista una tale sentenza della Corte e i casi in cui una simile sentenza non esista non sono ricompresi. Dall'altro lato, la Corte ricorda che, in assenza di disposizioni di diritto dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro determinare l'entità del risarcimento e le norme relative alla valutazione dei danni causati da una violazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, le normative nazionali che fissano i criteri che consentono di determinare tale entità e dette norme devono, in particolare, rispettare il principio di effettività, e quindi consentire un risarcimento dei danni che sia adeguato al pregiudizio subito, nel senso che esso deve consentire di compensare integralmente i pregiudizi effettivamente subiti, cosa che le disposizioni contestate non consentono in tutti i casi.

Esaminando la seconda censura, vertente sulla violazione del principio di equivalenza, la Corte ritiene che essa poggi su una lettura erronea della sua giurisprudenza e che, di conseguenza, debba essere respinta in quanto infondata.

La Corte ricorda infatti che tale principio mira a delimitare l'autonomia procedurale di cui dispongono gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione e che quest'ultimo non prevede disposizioni in materia. Pertanto, detto principio è destinato a intervenire, in materia di responsabilità dello Stato per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, solo quando tale responsabilità è fatta valere sulla base del diritto dell'Unione. Orbene, nel caso di specie, la Commissione mira, con la seconda censura, a rimettere in discussione non già le condizioni in presenza delle quali è attuato, in Spagna, il principio della responsabilità dello Stato per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, bensì le condizioni stesse per il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, quali definite nel diritto spagnolo, il quale riprende fedelmente le condizioni stabilite nella giurisprudenza della Corte. Pertanto, anche supponendo che le condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore per violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili siano meno favorevoli delle condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato legislatore in caso di violazione della Costituzione, il principio di equivalenza non è applicabile a un'ipotesi del genere.

La Corte ha inoltre già precisato che, se è vero che gli Stati membri possono prevedere che la loro responsabilità sia fatta valere a condizioni meno restrittive di quelle stabilite dalla Corte, si deve allora ritenere che tale responsabilità sussista sulla base non già del diritto dell'Unione, bensì del diritto nazionale.



VIII. Libertà di circolazione

1. Libera circolazione dei lavoratori

Sentenza del 16 giugno 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Psicoterapeuti) (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

«Rinvio pregiudiziale – Riconoscimento delle qualifiche professionali – Direttiva 2005/36/CE – Articolo 2 – Ambito di applicazione – Articolo 13, paragrafo 2 – Professioni regolamentate – Condizioni per ottenere il diritto di accesso al titolo di psicoterapeuta in uno Stato membro sulla base di un diploma in psicoterapia rilasciato da un'università stabilita in un altro Stato membro – Articoli 45 e 49 TFUE – Libertà di circolazione e di stabilimento – Valutazione dell'equipollenza della formazione in questione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione tra gli Stati membri – Messa in discussione da parte dello Stato membro ospitante del livello delle conoscenze e delle qualifiche che si possono presumere sulla base di un diploma rilasciato in un altro Stato membro – Presupposti»

A, una cittadina finlandese, ha seguito una formazione in psicologia organizzata in Finlandia e in lingua finlandese da un'università del Regno Unito, in partenariato con una società finlandese, e al termine della quale, nel novembre 2017, le è stato rilasciato da tale università un diploma post-laurea. Ella ha quindi chiesto al Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Ufficio di autorizzazione e di supervisione in materia sociale e sanitaria, Finlandia; in prosieguo: il «Valvira») il diritto di utilizzare il titolo professionale di psicoterapeuta, che è protetto dalla normativa finlandese. Precedentemente, nel medesimo anno, il Valvira era stato contattato da ex partecipanti a tale formazione, che avevano segnalato possibili carenze relative al suo contenuto effettivo.

Nel 2018 il Valvira ha respinto la domanda di A, ritenendo di non potersi accertare che tale formazione soddisfacesse i requisiti applicabili alla formazione di psicoterapeuta in Finlandia. Nell'aprile 2019, l'Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia) ha respinto il ricorso proposto da A avverso tale decisione, convalidando l'interpretazione accolta dal Valvira.

A ha quindi proposto ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia). Tale giudice rileva che la professione di psicoterapeuta non è regolamentata nel Regno Unito e che l'interessata, che non ha esercitato la professione di psicoterapeuta in un altro Stato membro in cui la professione non è regolamentata, come richiesto dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36¹⁸⁰, non può rivendicare il diritto di accedere a tale professione in Finlandia sulla base di tale direttiva. Esso si chiede tuttavia se la situazione di A debba essere esaminata anche alla luce dei principi di libera circolazione dei lavoratori¹⁸¹ e di libertà di stabilimento¹⁸² e, in caso affermativo, se l'autorità competente dello Stato membro ospitante possa basarsi, nell'ambito dell'esame dell'equipollenza delle conoscenze e delle qualifiche, su informazioni diverse da quelle fornite dall'università che ha rilasciato il diploma di cui trattasi.

La Corte risponde affermativamente alla prima di tali questioni, ritenendo che una domanda di accesso a una professione regolamentata, soggetta a condizioni come quelle di cui al caso di specie,

¹⁸⁰ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22).

¹⁸¹ Il principio della libera circolazione dei lavoratori è previsto dall'articolo 45 TFUE.

¹⁸² Il principio della libertà di stabilimento, dal canto suo, è disciplinato dall'articolo 49 TFUE.

debba essere valutata alla luce degli articoli 45 o 49 TFUE. Essa dichiara peraltro che l'autorità competente dello Stato membro ospitante, investita di una siffatta domanda, è tenuta a considerare come veritiero un diploma rilasciato dall'autorità di un altro Stato membro. Solo qualora nutra seri dubbi, fondati su taluni elementi concreti di cui la Corte precisa la portata, tale autorità può chiedere all'autorità emittente di riesaminare la fondatezza del rilascio di tale diploma e, se del caso, di revocarlo. In mancanza di revoca di quest'ultimo, solo in via eccezionale, nel caso in cui le circostanze del caso di specie rivelassero manifestamente l'assenza di veridicità del diploma di cui trattasi, l'autorità dello Stato membro ospitante può rimettere in discussione la fondatezza del rilascio di detto diploma.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte precisa che la situazione di cui trattasi rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36, in quanto il titolo di formazione in questione è stato rilasciato in uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante. Tuttavia, risulta che l'interessata non soddisfa il requisito, previsto all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36, di aver esercitato la professione di psicoterapeuta per il periodo minimo previsto da tale disposizione, per cui ella non può avvalersi di alcun regime di riconoscimento delle qualifiche professionali istituito da tale direttiva.

Nel valutare la situazione di A alla luce degli articoli 45 e 49 TFUE, la Corte ricorda che la realizzazione della libera circolazione delle persone implica che gli Stati membri non possano negare il godimento delle libertà garantite da tali due disposizioni ai loro cittadini che abbiano acquisito qualifiche professionali in un altro Stato membro. Inoltre, le autorità di uno Stato membro, investite di una domanda di autorizzazione ad esercitare una professione regolamentata, sono tenute a prendere in considerazione il complesso dei diplomi, certificati e altri titoli, nonché l'esperienza pertinente dell'interessato, effettuando un confronto tra, da un lato, le competenze attestate da tali titoli e da tale esperienza e, dall'altro, le conoscenze e le qualifiche richieste dalla legislazione nazionale. Poiché tale principio è inerente alle libertà fondamentali sancite dal Trattato FUE, l'adozione di direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi, di cui fa parte la direttiva 2005/36, non può avere l'effetto di rendere più difficile il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate. Pertanto, in una situazione in cui nessuno dei regimi di riconoscimento delle qualifiche professionali istituiti dalla direttiva 2005/36 è invocabile, è alla luce degli articoli 45 e 49 TFUE che lo Stato membro ospitante interessato deve soddisfare i suoi obblighi in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

In secondo luogo, la Corte osserva che la procedura di valutazione comparativa dei diversi titoli ed esperienze citata deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di verificare obiettivamente se il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equipollenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Questa valutazione dell'equipollenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare. Poiché tale confronto presuppone la fiducia reciproca tra gli Stati membri nei titoli rilasciati, l'autorità dello Stato membro ospitante è in linea di principio tenuta a considerare come veritiero un diploma rilasciato dall'autorità di un altro Stato membro. Solo quando nutre seri dubbi, fondati su elementi concreti costitutivi di un insieme di indizi concordanti che inducono a ritenere che il diploma di cui si avvale il richiedente non rifletta il livello delle conoscenze e delle qualifiche che esso consente di presumere acquisito da tale richiedente, detta autorità può chiedere all'autorità emittente di riesaminare, alla luce di tali elementi, la fondatezza del rilascio di detto diploma e, se del caso, tale ultima autorità è tenuta a revocarlo. Tra detti elementi concreti possono figurare, in particolare, informazioni trasmesse da persone diverse dagli organizzatori della formazione di cui trattasi. Quando l'autorità emittente ha riesaminato, alla luce di tali elementi, la fondatezza del rilascio di tale diploma, senza revocarlo, è solo in via eccezionale, nel caso in cui le circostanze del caso di specie rivelassero manifestamente l'assenza di veridicità del diploma di cui trattasi, che l'autorità dello Stato membro ospitante può rimettere in discussione la fondatezza del rilascio di detto diploma.

2. Libertà di stabilimento ¹⁸³

Sentenza del 7 settembre 2022 (Grande Sezione), Cilevičs e a. (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Restrizione – Giustificazione – Organizzazione del sistema di istruzione – Istituti di istruzione superiore – Obbligo di impartire i programmi di studi nella lingua ufficiale dello Stato membro interessato – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Identità nazionale di uno Stato membro – Difesa e promozione della lingua ufficiale di uno Stato membro – Principio di proporzionalità»

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) è stata adita da 20 membri del Latvijas Republikas Saeima (Parlamento, Lettonia), che hanno proposto un ricorso diretto ad accertare la costituzionalità di talune disposizioni della legge lettone sugli istituti di istruzione superiore.

Tale legge, come modificata nel 2018, mira a promuovere la lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia, imponendo agli istituti di istruzione superiore di impartire i propri programmi di studi in tale lingua. Tuttavia, detta legge prevede quattro eccezioni a tale obbligo. In primo luogo, i programmi di studi seguiti in Lettonia da studenti stranieri e i programmi di studi organizzati nell'ambito della cooperazione prevista in programmi dell'Unione europea e in accordi internazionali possono essere impartiti nelle lingue ufficiali dell'Unione. In secondo luogo, un programma di studi può essere impartito nelle lingue ufficiali dell'Unione, ma soltanto fino ad un quinto del numero di crediti. In terzo luogo, i programmi di studi linguistici e culturali nonché i programmi relativi allo studio delle lingue possono essere impartiti in una lingua straniera. In quarto e ultimo luogo, i programmi di studi congiunti possono essere impartiti nelle lingue ufficiali dell'Unione.

Inoltre, la legge lettone sugli istituti di istruzione superiore non si applica a due istituti privati, che rimangono disciplinati da leggi speciali e possono continuare a proporre programmi di studi in altre lingue ufficiali dell'Unione.

Con il loro ricorso, i ricorrenti sostengono in particolare che, creando una barriera all'ingresso nel mercato dell'istruzione superiore nonché impedendo ai cittadini e alle imprese di altri Stati membri di fornire servizi di istruzione superiore in lingue straniere, la legge viola, segnatamente, la libertà di stabilimento garantita dall'articolo 49 TFUE.

La Corte costituzionale lettone esprime dubbi sulla questione se la normativa di uno Stato membro che impone, nel settore dell'istruzione superiore, anche nell'ambito degli istituti di istruzione superiore privati, l'uso della lingua ufficiale di detto Stato membro, pur prevedendo alcune eccezioni a tale obbligo, costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento. Pertanto, la stessa ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale, al fine di poter statuire sulla conformità della legge sugli istituti di istruzione superiore al diritto dell'Unione.

Nella sua sentenza, la Corte, pronunciandosi in Grande Sezione, dichiara che l'articolo 49 TFUE non osta a una normativa di uno Stato membro che impone, in linea di principio, agli istituti di istruzione superiore l'obbligo di impartire i propri programmi di studi esclusivamente nella lingua ufficiale di tale

¹⁸³ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 16 giugno 2022, *Sosiaali- ja terveystalun lupa- ja valvontavirasto (Psicoterapeuti)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce VIII.1. «Libera circolazione dei lavoratori».

Stato membro. Una siffatta normativa deve tuttavia essere giustificata da motivi connessi alla tutela dell'identità nazionale di tale Stato membro, vale a dire che deve essere necessaria e proporzionata alla tutela dell'obiettivo legittimamente perseguito.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 6 TFUE, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in particolare nel settore dell'istruzione. Sebbene il diritto dell'Unione non rechi pregiudizio a tale competenza degli Stati membri per quanto riguarda, da una parte, il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché le loro diversità culturali e linguistiche e, dall'altra, il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale, gli Stati membri devono nondimeno rispettare il diritto dell'Unione nell'esercizio di tale potere, in particolare le disposizioni relative alla libertà di stabilimento.

Nel caso di specie, la Corte rileva che, benché i cittadini di altri Stati membri possano stabilirsi in Lettonia e impartire programmi di studi a livello di istruzione superiore, una siffatta possibilità è, in linea di principio, condizionata dall'obbligo di impartire tali programmi soltanto nella lingua ufficiale di tale Stato membro. Orbene, un siffatto obbligo è idoneo a rendere meno interessante, per tali cittadini, l'esercizio della loro libertà di stabilimento in Lettonia e costituisce quindi una restrizione alla libertà di stabilimento.

Seguendo lo schema consolidato della propria giurisprudenza, la Corte esamina poi l'esistenza di una giustificazione della restrizione accertata e verifica il rispetto del principio di proporzionalità. Per quanto riguarda l'esistenza di una ragione imperativa di interesse generale, l'obbligo di cui trattasi mira a difendere e a promuovere l'uso della lingua ufficiale della Repubblica di Lettonia, il che costituisce un obiettivo legittimo tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione alla libertà di stabilimento. Infatti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE nonché dell'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è compresa anche la tutela della lingua ufficiale dello Stato membro interessato. Si deve riconoscere l'importanza che riveste l'istruzione ai fini della realizzazione di un siffatto obiettivo.

Per quanto riguarda la proporzionalità della restrizione accertata, quest'ultima deve, in primo luogo, essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa di cui trattasi. A tal fine, detta normativa può essere ritenuta idonea a garantire l'obiettivo di difesa e promozione della lingua lettone solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo e se viene attuata in modo coerente e sistematico. Tenuto conto della loro portata limitata, le eccezioni all'obbligo di cui trattasi, in particolare per i due istituti di istruzione superiore il cui funzionamento è disciplinato da leggi speciali, non sono tali da ostacolare la realizzazione di detto obiettivo. Consentendo ad alcuni istituti di istruzione superiore di godere di un regime derogatorio, dette disposizioni si inseriscono in una logica di cooperazione universitaria internazionale specifica e perciò non sono tali da privare di coerenza la normativa in questione.

In secondo luogo, la restrizione non può eccedere quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito. Perciò gli Stati membri ben possono stabilire, in linea di principio, un obbligo di utilizzare la loro lingua ufficiale nell'ambito dei programmi di studi a livello di istruzione superiore, purché un siffatto obbligo sia accompagnato da eccezioni le quali garantiscano che una lingua diversa da quella ufficiale possa essere utilizzata nell'ambito dei corsi universitari. Nel caso di specie, siffatte eccezioni dovrebbero, al fine di non eccedere quanto necessario a tale scopo, consentire l'uso di una lingua diversa da quella lettone, almeno per quanto riguarda i corsi impartiti nell'ambito di una cooperazione europea o internazionale e i corsi relativi alla cultura e alle lingue diverse dal lettone.

IX. Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione

1. Politica di asilo

**Sentenza del 1° agosto 2022 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland
(Figlio di rifugiati, nato fuori dallo Stato ospitante) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Politica comune in materia di asilo – Criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale – Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III) – Domanda di protezione internazionale presentata da un minore nello Stato membro in cui è nato – Genitori di tale minore che hanno precedentemente ottenuto lo status di rifugiato in un altro Stato membro – Articolo 3, paragrafo 2 – Articolo 9 – Articolo 20, paragrafo 3 – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 33, paragrafo 2, lettera a) – Ammissibilità della domanda di protezione internazionale e competenza per l'esame della medesima»

La ricorrente, cittadina della Federazione russa, è nata in Germania nel 2015. Nel marzo 2012 i suoi genitori e i suoi cinque fratelli e sorelle, anch'essi di nazionalità russa, avevano ottenuto lo status di rifugiato in Polonia. Nel dicembre 2012 essi avevano lasciato la Polonia per recarsi in Germania, dove avevano presentato domande di protezione internazionale. La Repubblica di Polonia ha rifiutato di dare seguito alla richiesta delle autorità tedesche di riprendere in carico tali persone, in quanto esse già beneficiavano di una protezione internazionale nel suo territorio. Successivamente, le autorità tedesche hanno respinto le domande di protezione internazionale in quanto inammissibili, a causa dello status di rifugiato che tali persone avevano già ottenuto in Polonia. La famiglia della ricorrente ha tuttavia continuato a soggiornare nel territorio tedesco.

Nel marzo 2018 la ricorrente ha presentato alle autorità tedesche una domanda di protezione internazionale. Tale domanda è stata respinta in quanto irricevibile, in particolare sulla base del regolamento Dublino III ¹⁸⁴.

Il giudice del rinvio, investito di un ricorso avverso quest'ultima decisione di rigetto, si chiede se la Repubblica federale di Germania sia lo Stato membro competente per l'esame della domanda della ricorrente e se, in caso affermativo, tale Stato membro sia legittimato a respingere tale domanda in quanto inammissibile in forza della direttiva «procedure» ¹⁸⁵.

Più in particolare, tale giudice si interroga sull'applicazione per analogia di talune disposizioni del regolamento Dublino III e della direttiva «procedure» alla situazione della ricorrente. A tale riguardo, esso chiede, da un lato, se – al fine di prevenire i movimenti secondari – l'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento Dublino III, riguardante, in particolare, la situazione di minori nati dopo l'arrivo di un

¹⁸⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31; in prosieguo: il «regolamento Dublino III»).

¹⁸⁵ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60; in prosieguo: la «direttiva procedure»).

richiedente protezione internazionale¹⁸⁶, si applichi alla domanda di protezione internazionale presentata da un minore nel suo Stato membro di nascita, qualora i suoi genitori beneficino già di protezione internazionale in un altro Stato membro. Dall'altro, detto giudice si chiede se l'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva «procedure»¹⁸⁷ si applichi a un minore i cui genitori siano beneficiari di protezione internazionale in un altro Stato membro, ma che non ne benefici esso stesso.

La Corte, riunita in Grande Sezione, risponde in senso negativo a tali questioni. Con la sua sentenza, essa chiarisce la portata del regolamento Dublino III e della direttiva «procedure» nell'ambito di movimenti secondari di famiglie che beneficiano già di una protezione internazionale in uno Stato membro verso un altro Stato membro, in cui è nato un altro figlio.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte considera che l'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento Dublino III non è applicabile per analogia alla situazione in cui un minore e i suoi genitori presentano domande di protezione internazionale nello Stato membro in cui tale figlio è nato, mentre i genitori beneficiano già di protezione internazionale in un altro Stato membro. Infatti, da un lato, tale disposizione presuppone che i familiari del minore abbiano ancora la qualità di «richiedente», cosicché essa non disciplina la situazione di un figlio nato dopo che i suoi familiari hanno ottenuto la protezione internazionale in uno Stato membro diverso da quello in cui il figlio è nato e risiede con la sua famiglia. Dall'altro, la situazione di un minore i cui familiari sono richiedenti protezione internazionale e quella di un minore i cui familiari sono già beneficiari di una simile protezione non sono paragonabili nell'ambito del regime istituito dal regolamento Dublino III. Le nozioni di «richiedente»¹⁸⁸ e di «beneficiario di protezione internazionale»¹⁸⁹ ricomprendono infatti status giuridici distinti disciplinati da disposizioni diverse di tale regolamento. Di conseguenza, un'applicazione per analogia dell'articolo 20, paragrafo 3, alla situazione del minore i cui familiari siano già beneficiari di protezione internazionale priverebbe tanto tale minore quanto lo Stato membro che ha concesso detta protezione ai suoi familiari dell'applicazione dei meccanismi previsti da tale regolamento. Ciò avrebbe in particolare come conseguenza che un simile minore potrebbe essere oggetto di una decisione di trasferimento senza che sia avviata una procedura di presa in carico del minore stesso.

Inoltre, il regolamento Dublino III prevede norme specifiche nel caso in cui la procedura avviata nei confronti dei familiari del richiedente sia terminata e questi ultimi siano ammessi a risiedere in quanto beneficiari di protezione internazionale in uno Stato membro. Più in particolare, il suo articolo 9 dispone che, in una situazione del genere, quest'ultimo Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, purché gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. È vero che detto requisito esclude l'applicazione dell'articolo 9 in assenza dell'espressione di un simile desiderio. Tale situazione può verificarsi, in particolare, quando la domanda di protezione internazionale del minore interessato sia presentata a seguito di un

¹⁸⁶ In forza di tale disposizione, che riguarda la procedura di presa in carico, la situazione di un minore che accompagna il richiedente protezione internazionale e risponde alla definizione di familiare è indissociabile da quella del suo familiare e rientra nella competenza dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale del suddetto familiare, anche se il minore non è personalmente un richiedente, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Lo stesso trattamento è riservato ai figli nati dopo che i richiedenti sono giunti nel territorio degli Stati membri, senza che sia necessario cominciare una nuova procedura di presa in carico degli stessi.

¹⁸⁷ In forza di tale disposizione, gli Stati membri possono giudicare inammissibile una domanda di protezione internazionale qualora un altro Stato membro abbia concesso la protezione internazionale.

¹⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regolamento Dublino III.

¹⁸⁹ Ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento Dublino III.

movimento secondario irregolare della sua famiglia da un primo Stato membro verso lo Stato membro in cui tale domanda è presentata. Tuttavia, tale circostanza nulla toglie al fatto che il legislatore dell'Unione ha previsto, con tale articolo, una disposizione che riguarda proprio la situazione considerata. Inoltre, alla luce della chiara formulazione dell'articolo 9, non si può derogare al requisito che il desiderio sia manifestato per iscritto.

In tali circostanze, in una situazione in cui gli interessati non hanno espresso, per iscritto, il desiderio che lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale di un figlio sia quello in cui i familiari di quest'ultimo sono stati ammessi a risiedere in quanto beneficiari di protezione internazionale, la determinazione dello Stato membro competente sarà effettuata in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III ¹⁹⁰.

In secondo luogo, la Corte constata che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva «procedure» non è applicabile per analogia alla domanda di protezione internazionale presentata da un minore in uno Stato membro, qualora non sia il minore stesso, bensì i suoi genitori, a beneficiare di protezione internazionale in un altro Stato membro. Al riguardo, la Corte ricorda che tale direttiva elenca tassativamente le situazioni in cui gli Stati membri possono considerare inammissibile una domanda di protezione internazionale. Inoltre, la disposizione che prevede tali motivi di inammissibilità presenta un carattere derogatorio rispetto all'obbligo degli Stati membri di esaminare nel merito tutte le domande di protezione internazionale. Dal carattere tassativo e derogatorio di tale disposizione risulta che essa deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva e non può pertanto essere applicata a una situazione che non corrisponde al suo tenore letterale. Il suo ambito di applicazione *ratione personae* non può, di conseguenza, estendersi a un richiedente protezione internazionale che non beneficia esso stesso di una simile protezione.

Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Esame d'ufficio del trattenimento) (C-704/20 e C-39/21, [EU:C:2022:858](#))

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Trattenimento di cittadini di paesi terzi – Diritto fondamentale alla libertà – Articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Presupposti di legittimità del trattenimento – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 15 – Direttiva 2013/33/UE – Articolo 9 – Regolamento (UE) n. 604/2013 – Articolo 28 – Controllo della legittimità di un trattenimento e del mantenimento di una misura di trattenimento – Esame d'ufficio – Diritto fondamentale a un ricorso giurisdizionale effettivo – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali»

B, C e X, tre cittadini di paesi terzi, sono stati trattenuti nei Paesi Bassi nell'ambito di procedure finalizzate, rispettivamente, all'esame di una domanda di protezione internazionale, al trasferimento verso lo Stato membro competente per un siffatto esame e al rimpatrio connesso all'irregolarità del soggiorno nel territorio dei Paesi Bassi.

Gli interessati hanno impugnato dinanzi all'autorità giudiziaria le misure di trattenimento o di mantenimento in stato di trattenimento adottate nei loro confronti. Pronunciandosi in primo o in secondo grado, i giudici del rinvio si interrogano sulla portata del controllo relativo alla legittimità delle misure di cui trattasi.

¹⁹⁰ Conformemente a tale disposizione, quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel regolamento Dublino III, è competente a esaminare la domanda il primo Stato membro nel quale la domanda di protezione internazionale è stata presentata.

Infatti, tutte le misure di trattenimento previste dal diritto dell'Unione – vale a dire, rispettivamente, dalla direttiva «accoglienza»¹⁹¹, dal regolamento Dublino III¹⁹² e dalla direttiva «rimpatrio»¹⁹³ – rientrano, nei Paesi Bassi, nell'ambito del diritto processuale amministrativo, il quale, in linea di principio, non autorizza i giudici a esaminare d'ufficio se la misura di trattenimento di cui trattasi soddisfi un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata invocata dall'interessato.

I giudici del rinvio si interrogano, tuttavia, sulla compatibilità di una simile situazione con il diritto dell'Unione e, in particolare, con i diritti fondamentali alla libertà e a un ricorso effettivo¹⁹⁴. Di conseguenza, essi hanno adito la Corte in via pregiudiziale al fine di sapere, in sostanza, se il diritto dell'Unione imponga loro di esaminare d'ufficio tutti i presupposti che una misura di trattenimento deve soddisfare per essere legittima, inclusi quelli la cui violazione non sia stata dedotta dall'interessato.

La Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che, in forza della direttiva «rimpatrio»¹⁹⁵, della direttiva «accoglienza»¹⁹⁶ e del regolamento Dublino III¹⁹⁷, in combinato disposto con la Carta¹⁹⁸, il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio, in base agli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

Giudizio della Corte

A tal riguardo, la Corte precisa, in primo luogo, che il trattenimento, il quale costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, può essere disposto o prorogato solo nel rispetto delle regole generali e astratte che ne fissano le condizioni e le modalità. Dette regole, contenute negli atti di diritto dell'Unione¹⁹⁹, da un lato, e nelle disposizioni di diritto nazionale che danno loro attuazione, dall'altro, costituiscono le norme che determinano i presupposti di legittimità del trattenimento, anche dalla prospettiva del diritto alla libertà. In applicazione delle norme in parola, laddove appaia che i

¹⁹¹ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96; in prosieguo: la «direttiva "accoglienza"»).

¹⁹² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31; in prosieguo: il «regolamento Dublino III»).

¹⁹³ 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; in prosieguo: la «direttiva "rimpatrio"»).

¹⁹⁴ Come sanciti, rispettivamente, all'articolo 6 e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

¹⁹⁵ Articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva «rimpatrio».

¹⁹⁶ Articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva «accoglienza».

¹⁹⁷ Articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III.

¹⁹⁸ Articoli 6 e 47 della Carta.

¹⁹⁹ V. l'articolo 15, paragrafo 1, paragrafo 2, secondo comma, paragrafi 4, 5 e 6, della direttiva «rimpatrio», l'articolo 8, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 4, della direttiva «accoglienza», nonché l'articolo 28, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento Dublino III.

presupposti di legittimità del trattenimento non siano stati o non siano più soddisfatti, l'interessato deve essere liberato immediatamente.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il diritto dei cittadini di paesi terzi trattenuti da uno Stato membro a una tutela giurisdizionale effettiva, la Corte dichiara che, secondo le norme rilevanti del diritto dell'Unione²⁰⁰, ciascuno Stato membro deve prevedere, qualora il trattenimento sia stato disposto da un'autorità amministrativa, una «rapida» verifica in sede giudiziaria, vuoi d'ufficio, vuoi su domanda dell'interessato, della legittimità di tale trattenimento. Quanto al mantenimento di una misura di trattenimento, il medesimo ordinamento giuridico²⁰¹ impone un riesame periodico che deve aver luogo «a intervalli ragionevoli» e vertere sulla questione se i presupposti di legittimità del trattenimento continuano a sussistere. Pertanto, dal momento che il diritto dell'Unione richiede, senza eccezioni, che il riesame del rispetto dei presupposti di legittimità del trattenimento abbia luogo «a intervalli ragionevoli», l'autorità giudiziaria competente è tenuta a effettuare detto controllo d'ufficio, anche se l'interessato non ne fa domanda.

Il legislatore dell'Unione non si è, quindi, limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo.

Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione, da un lato, gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale e, dall'altro, i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della sua decisione, adottando, sulla base del suo diritto nazionale, le misure procedurali che ritenga necessarie.

In base a detti elementi, la suddetta autorità deve rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto di cui trattasi, in conformità al principio del contraddittorio.

2. Controlli alle frontiere

**Sentenza del 26 aprile 2022 (Grande Sezione), Landespolizeidirektion
Steiermark (Durata massima del controllo di frontiera alle frontiere interne)
(C-368/20 e C-369/20, [EU:C:2022:298](#))**

²⁰⁰ V. l'articolo 15, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva «rimpatrio» e l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva «accoglienza», il quale è parimenti applicabile, sulla base dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, nell'ambito delle procedure di trasferimento disciplinate da tale regolamento.

²⁰¹ Articolo 15, paragrafo 3, della direttiva «rimpatrio» e articolo 9, paragrafo 5, della direttiva «accoglienza», il quale è parimenti applicabile, sulla base dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, nell'ambito delle procedure di trasferimento disciplinate da tale regolamento.

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Libera circolazione delle persone – Regolamento (UE) 2016/399 – Codice frontiere Schengen – Articolo 25, paragrafo 4 – Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne nel limite di una durata massima totale di sei mesi – Normativa nazionale che prevede diversi periodi successivi di controlli che portano a un superamento di tale durata – Mancata conformità di una siffatta normativa all'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen nel caso in cui i periodi successivi siano fondati sulla stessa minaccia o sulle stesse minacce – Normativa nazionale che impone di esibire un passaporto o una carta d'identità all'atto del controllo di frontiera alla frontiera interna a pena di sanzione – Mancata conformità di un siffatto obbligo all'articolo 25, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen quando il controllo è esso stesso contrario a tale disposizione»

Dal settembre 2015 al novembre 2021 la Repubblica d'Austria ha più volte ripristinato il controllo alle sue frontiere con l'Ungheria e la Slovenia. Al fine di giustificare il ripristino di tale controllo, detto Stato membro si è fondato su diverse disposizioni del codice frontiere Schengen ²⁰². In particolare, a partire dall'11 novembre 2017, esso si è fondato sull'articolo 25 di tale codice, intitolato «Quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne», che prevede la possibilità per uno Stato membro di ripristinare il controllo di frontiera alle proprie frontiere interne in caso di minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna e fissa periodi massimi in cui un siffatto controllo può essere ripristinato.

Nell'agosto 2019 NW, proveniente dalla Slovenia, è stato sottoposto ad una verifica di frontiera al valico transfrontaliero di Spielfeld (Austria). Essendosi rifiutato di esibire il suo passaporto, è stato dichiarato colpevole di aver attraversato la frontiera austriaca senza essere munito di un documento di viaggio ed è stato condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria. Nel novembre 2019 NW è stato sottoposto ad un'altra verifica di frontiera allo stesso valico transfrontaliero. Dinanzi al giudice del rinvio, egli ha contestato la legittimità di queste due verifiche.

Il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità con il diritto dell'Unione delle verifiche di cui NW è stato oggetto nonché della sanzione inflittagli. Infatti, quando le misure di controllo contestate sono intervenute, il ripristino, da parte dell'Austria, del controllo di frontiera con la Slovenia aveva già superato, per l'effetto cumulato dell'applicazione di periodi di controllo successivi, la durata massima totale di sei mesi prevista dall'articolo 25 del codice frontiere Schengen.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che il codice frontiere Schengen osta al ripristino temporaneo da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle frontiere interne fondato su una minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna qualora la durata di tale ripristino superi la durata massima totale di sei mesi e non sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti dal codice. Lo stesso codice osta ad una normativa nazionale con la quale uno Stato membro obbliga, a pena di sanzione, una persona a esibire un passaporto o una carta d'identità al momento del suo ingresso nel territorio di tale Stato membro attraverso una frontiera interna, qualora il ripristino del controllo alle frontiere interne nell'ambito del quale tale obbligo è imposto sia esso stesso contrario a detto codice.

²⁰² 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) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016 (GU 2016, L 251, pag. 1). Tale regolamento ha sostituito il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2006, L 105, pag. 1).

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda il ripristino temporaneo da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle frontiere interne fondato su una minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna ²⁰³, la Corte ricorda, anzitutto, che, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte.

Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, la Corte osserva che i termini «non è superiore a sei mesi» tendono ad escludere qualsiasi possibilità di oltrepassare tale durata.

Per quanto riguarda, poi, il contesto in cui si inserisce l'articolo 25 di tale codice, la Corte rileva, in primo luogo, che tale disposizione fissa con chiarezza e precisione le durate massime sia per il ripristino iniziale del controllo di frontiera alle frontiere interne sia per qualsiasi proroga di tale controllo, compresa la durata massima totale ad esso applicabile. In secondo luogo, detta disposizione costituisce un'eccezione al principio secondo cui le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che siano effettuate verifiche sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità ²⁰⁴. Nei limiti in cui le eccezioni alla libera circolazione delle persone devono essere interpretate restrittivamente, il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dovrebbe costituire un'eccezione e una misura di ultima istanza. Pertanto, tale interpretazione restrittiva depone a sfavore di un'interpretazione dell'articolo 25 di detto codice secondo cui la persistenza della minaccia inizialmente identificata ²⁰⁵ sarebbe sufficiente a giustificare il ripristino di tale controllo oltre il periodo di durata massima totale di sei mesi previsto da detta disposizione. Infatti, una siffatta interpretazione equivarrebbe a consentire, in pratica, tale ripristino a motivo di una stessa minaccia per una durata illimitata, arrecando così pregiudizio al principio stesso dell'assenza di controllo alle frontiere interne. In terzo luogo, interpretare l'articolo 25 del codice frontiere Schengen nel senso che, in caso di grave minaccia, uno Stato membro potrebbe superare la durata massima totale di sei mesi per il controllo di frontiera alle frontiere interne priverebbe di senso la distinzione operata dal legislatore dell'Unione tra, da un lato, i controlli alle frontiere interne ripristinati ai sensi di tale articolo e, dall'altro, quelli ripristinati ai sensi dell'articolo 29 di tale codice ²⁰⁶, per i quali la durata massima totale del ripristino di un controllo di frontiera alle frontiere interne non può superare due anni ²⁰⁷.

²⁰³ La Corte esamina, più precisamente, gli articoli 25 e 27 del codice frontiere Schengen. L'articolo 27 di tale codice prevede la procedura per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne a norma dell'articolo 25 del medesimo.

²⁰⁴ V., in tal senso, l'articolo 22 del codice frontiere Schengen, nonché l'articolo 3, paragrafo 2, TUE e l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE.

²⁰⁵ Anche valutata alla luce di elementi nuovi o di una riconsiderazione della necessità e della proporzionalità del controllo attuato per rispondervi.

²⁰⁶ Qualora circostanze eccezionali mettano a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne, l'articolo 29 del codice prevede la possibilità per gli Stati membri di ripristinare, sulla base di una raccomandazione del Consiglio, controlli alle frontiere interne.

²⁰⁷ Ciò premesso, la Corte precisa che il ripristino di controlli di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 29 del codice per una durata massima totale di due anni non impedisce allo Stato membro interessato di ripristinare, in caso di sopravvenienza di una nuova minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna, direttamente dopo la fine di questi due anni, controlli ai sensi dell'articolo 25 di tale codice per una durata massima totale di sei mesi, purché siano soddisfatte le condizioni previste in quest'ultima disposizione.

Infine, la Corte sottolinea che lo scopo perseguito dalla norma relativa alla durata massima totale di sei mesi si inserisce nell'obiettivo generale consistente nel conciliare il principio della libera circolazione con l'interesse degli Stati membri a garantire la sicurezza dei loro territori. A tale riguardo, se è vero che una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne non è necessariamente limitata nel tempo, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che un periodo di sei mesi sia sufficiente affinché lo Stato membro interessato adotti misure che consentano di far fronte a una siffatta minaccia preservando al contempo, dopo tale periodo di sei mesi, il principio della libera circolazione.

Di conseguenza, la Corte considera che detto periodo di durata massima totale di sei mesi è imperativo, di modo che qualsiasi controllo alle frontiere interne ripristinato ai sensi dell'articolo 25 dopo il decorso di tale periodo è incompatibile con il codice frontiere Schengen. Tuttavia, un siffatto periodo può essere nuovamente applicato esclusivamente nel caso in cui lo Stato membro interessato dimostri l'esistenza di una nuova minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna. Per valutare se una determinata minaccia sia nuova rispetto a quella inizialmente individuata, occorre fare riferimento alle circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, nonché alle circostanze e agli eventi che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello Stato membro interessato ²⁰⁸.

Pertanto, la Corte constata che l'articolo 72 TFUE ²⁰⁹ non consente a uno Stato membro di ripristinare, al fine di far fronte a una siffatta minaccia, controlli temporanei di frontiera alle frontiere interne fondati sugli articoli 25 e 27 del codice frontiere Schengen per un periodo che supera la durata massima totale di sei mesi. Infatti, alla luce dell'importanza fondamentale rivestita dalla libera circolazione delle persone nell'ambito degli obiettivi dell'Unione e del modo dettagliato in cui il legislatore dell'Unione ha disciplinato la possibilità per gli Stati membri di interferire con tale libertà mediante il ripristino temporaneo di controlli di frontiera alle frontiere interne, prevedendo tale norma relativa alla durata massima totale di sei mesi, detto legislatore ha debitamente tenuto conto dell'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna.

²⁰⁸ Articolo 27, paragrafo 1, lettera a), del codice frontiere Schengen.

²⁰⁹ Tale disposizione prevede che il titolo V del Trattato FUE non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

3. Operazioni di assistenza umanitaria in mare

Sentenza del 1° agosto 2022 (Grande Sezione), Sea Watch (C-14/21 e C-15/21, [EU:C:2022:604](#))

«Rinvio pregiudiziale – Attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, condotta da un'organizzazione non governativa (ONG) a scopo umanitario – Regime applicabile alle navi – Direttiva 2009/16/CE – Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare – Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare – Competenze e poteri spettanti, rispettivamente, allo Stato di bandiera e allo Stato di approdo – Ispezione e fermo delle navi»

La Sea Watch è un'organizzazione umanitaria senza scopo di lucro con sede a Berlino (Germania). Essa esercita attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà nel Mar Mediterraneo, mediante navi di cui è nel contempo proprietaria e gestore. Tra tali navi figurano, in particolare, quelle denominate «Sea Watch 3» e «Sea Watch 4», (in prosieguo: le «navi di cui trattasi»), che battono bandiera tedesca e sono state certificate in Germania come «nave da carico generale – polivalente».

Nell'estate del 2020, a seguito di operazioni di ricerca e soccorso nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo, nonché del successivo sbarco e trasbordo delle persone soccorse nei porti di Palermo (Italia) e di Porto-Empedocle (Italia), verso i quali le autorità italiane avevano invitato le navi di cui trattasi a dirigersi, queste ultime sono state oggetto di ispezioni eseguite dalle capitanerie di porto di queste due città, le quali hanno, successivamente, disposto il fermo di dette navi. Infatti, tali capitanerie hanno stabilito che le navi di cui trattasi erano impegnate in un'attività di ricerca e soccorso in mare mentre invece non erano certificate per tale attività e che esse avevano, di conseguenza, imbarcato un numero di persone superiore a quello autorizzato. Inoltre, dette capitanerie hanno rilevato un certo numero di carenze tecniche e operative, delle quali talune dovevano, secondo le stesse, essere considerate come implicanti un pericolo evidente per la sicurezza, la salute o l'ambiente e di tale gravità da giustificare il fermo di dette navi.

A seguito del fermo delle navi di cui trattasi, la Sea Watch ha proposto, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), due ricorsi diretti all'annullamento dei provvedimenti di fermo e dei verbali di ispezione che li hanno preceduti. A sostegno di detti ricorsi essa ha affermato, in sostanza, che le capitanerie da cui provengono tali provvedimenti avrebbero violato i poteri attribuiti allo Stato di approdo, quali risultano dalla direttiva 2009/16²¹⁰, interpretata alla luce delle norme pertinenti di diritto internazionale, e che le ispezioni eseguite dalle stesse avrebbero costituito, in realtà, un pretesto per vanificare le operazioni di ricerca e soccorso in mare alle quali si dedica la Sea Watch.

In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha ritenuto che le controversie di cui era stato investito sollevassero questioni rilevanti e inedite sul quadro e sul regime giuridici applicabili alle navi gestite da organizzazioni non governative a fini umanitari allo scopo di svolgere un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare (in prosieguo: le «navi private di soccorso umanitario»).

²¹⁰ Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU 2009, L 131, pag. 57), come modificata dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 (GU 2017, L 315, pag. 61).

Nella sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte interpreta per la prima volta la direttiva 2009/16, in particolare alla luce della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ²¹¹ e della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare ²¹². La Corte dichiara che tale direttiva si applica anche a navi che svolgono un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e che la normativa nazionale di recepimento di detta direttiva non può limitare la sua applicabilità alle navi utilizzate a fini commerciali. Inoltre, la Corte precisa l'estensione e i presupposti per l'espletamento dei poteri di controllo esercitabili da parte dello Stato di approdo, nonché i poteri di ispezione e di fermo delle navi.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva 2009/16, la Corte dichiara che tale direttiva è applicabile a navi che, pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare. Infatti detta direttiva si applica, da un lato, a qualsiasi nave per il trasporto marittimo battente bandiera diversa da quella dello Stato di approdo ²¹³, ad eccezione delle categorie specifiche di navi espressamente escluse dal suo ambito di applicazione ²¹⁴. Tali categorie, che pertanto costituiscono eccezioni, devono essere considerate di natura tassativa ed interpretate restrittivamente. Da questo punto di vista, il fatto che l'attività effettiva di una nave non coincida con quella per la quale è stata classificata e certificata è irrilevante ai fini dell'applicabilità della direttiva, al pari del fatto che tale attività effettiva sia commerciale o non commerciale. La direttiva 2009/16 si applica, dall'altro lato, a una siffatta nave nel caso in cui essa si trovi, in particolare, in un porto o in un ancoraggio di uno Stato membro per effettuare un'attività di interfaccia nave/porto ²¹⁵.

Alla luce di tale interpretazione, la Corte sottolinea che la direttiva 2009/16 osta a che una normativa nazionale che ne assicura la trasposizione nel diritto interno limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali. In particolare, tutte le navi che possono rientrare nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ivi comprese le navi private di soccorso umanitario, devono poter essere sottoposte al sistema di controllo, ispezione e fermo previsto da quest'ultima.

Per quanto riguarda le condizioni di attuazione del sistema di controllo, ispezione e fermo ²¹⁶ nei confronti delle navi soggette alla giurisdizione dello Stato membro di approdo e, più specificamente, delle navi private di soccorso umanitario, la Corte rileva, in primo luogo, che la direttiva 2009/16 deve essere interpretata tenendo conto della convenzione sul diritto del mare e della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare. Da ciò discende, in particolare, che, nel caso in cui il comandante di una nave battente bandiera di uno Stato contraente della convenzione per la

²¹¹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1833, 1834 e 1835, pag. 3; in prosieguo: la «convenzione sul diritto del mare»), entrata in vigore il 16 novembre 1994. La sua conclusione è stata approvata a nome della Comunità europea con decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 (GU 1998, L 179, pag. 1).

²¹² Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, conclusa a Londra il 1° novembre 1974 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1185, n. 18961, pag. 3; in prosieguo: la «convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare»).

²¹³ Articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2009/16.

²¹⁴ Articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2009/16.

²¹⁵ Articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2009/16.

²¹⁶ Articoli da 11 a 13 e 19 della direttiva 2009/16.

salvaguardia della vita umana in mare abbia dato attuazione all'obbligo di soccorso marittimo sancito dalla convenzione sul diritto del mare, né lo Stato costiero, anch'esso contraente della prima di dette convenzioni, né lo Stato di bandiera possono esercitare i loro poteri di controllo del rispetto delle norme di sicurezza in mare al fine di verificare se la presenza a bordo delle persone soccorse possa comportare per la nave in questione la violazione di una qualsiasi disposizione di detta convenzione²¹⁷.

In secondo luogo, la Corte dichiara che lo Stato di approdo può sottoporre a un'ispezione supplementare le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo che esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i comandanti hanno deciso di prestare soccorso, qualora tale Stato abbia accertato, sulla base di elementi giuridici e materiali circostanziati, che esistevano indizi seri tali da dimostrare un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente alla luce delle disposizioni giuridiche pertinenti, tenuto conto delle condizioni concrete di gestione di tali navi²¹⁸. In caso di ricorso, il rispetto di tali prescrizioni può quindi essere controllato dal giudice nazionale. A tal proposito, la Corte indica gli elementi che possono essere presi in considerazione ai fini di detto controllo, ossia l'attività per la quale la nave di cui trattasi viene utilizzata in pratica, l'eventuale differenza tra quest'attività e quella per la quale la nave in questione è certificata ed equipaggiata, la frequenza con la quale è svolta tale attività e le dotazioni di detta nave rispetto al numero previsto, ma anche effettivo, di persone a bordo. La Corte aggiunge che, così inquadrata, l'ispezione della nave interessata da parte dello Stato di approdo si inserisce nel contesto previsto dalla convenzione sul diritto del mare e dalla convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare.

In terzo luogo, la Corte precisa che, in occasione di ispezioni dettagliate²¹⁹, lo Stato di approdo può tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nell'ambito di un controllo diretto a valutare, sulla base di elementi giuridici e materiali circostanziati, l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, alla luce delle disposizioni pertinenti di diritto internazionale e dell'Unione, tenuto conto delle condizioni di gestione di tali navi. Il fatto di subordinare, in questo modo, il controllo effettuabile dallo Stato di approdo alla sussistenza di fondati motivi per ritenere che una nave o la sua dotazione non rispetti la regola secondo la quale una nave deve essere mantenuta in condizioni idonee a garantire che essa rimanga atta a prendere il mare, senza pericoli per se stessa o per le persone imbarcate, è conforme alle norme di diritto internazionale che disciplinano il riparto di competenze tra tale Stato e lo Stato di bandiera. Per contro, lo Stato di approdo non può imporre che venga provato che dette navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione. Infatti, ciò rimetterebbe in discussione il modo in cui lo Stato di bandiera ha esercitato la propria competenza in materia di concessione della propria nazionalità alle navi, nonché di classificazione e certificazione di queste ultime.

In quarto e ultimo luogo, la Corte dichiara che lo Stato di approdo può sottoporre a fermo una nave solo qualora le carenze confermate o rivelate da un'ispezione dettagliata, da un lato, rappresentino un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e, dall'altro, comportino, singolarmente o insieme, l'impossibilità per la nave interessata di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Inoltre, tale Stato può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza,

²¹⁷ Articolo IV, lettera b), della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare.

²¹⁸ Articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, a tale direttiva.

²¹⁹ Articolo 13 della direttiva 2009/16.

prevenzione dell'inquinamento, nonché condizioni di vita e di lavoro a bordo, qualora esse siano necessarie a correggere le carenze accertate. Ciò premesso, siffatte azioni correttive devono, in ciascun caso di specie, essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine. Inoltre, la loro adozione e la loro attuazione da parte dello Stato di approdo devono essere oggetto di una cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati e, nell'ipotesi in cui lo Stato di bandiera sia anch'esso uno Stato membro, del principio di leale collaborazione.

X. Cooperazione giudiziaria in materia penale ²²⁰

1. Mandato d'arresto europeo

Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), Openbaar Ministerie (Giudice costituito per legge nello Stato membro emittente) (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

«Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Articolo 1, paragrafo 3 – Procedure di consegna tra Stati membri – Condizioni di esecuzione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47, secondo comma – Diritto fondamentale a un equo processo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge – Carenze sistemiche o generalizzate – Esame in due fasi – Criteri di applicazione – Obbligo dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione di verificare in modo concreto e preciso se sussistano seri e comprovati motivi di ritenere che la persona oggetto di un mandato d'arresto europeo corra, in caso di consegna, un rischio reale di violazione del suo diritto fondamentale a un equo processo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge»

Due mandati d'arresto europei (in prosieguo: «MAE») ²²¹ sono stati emessi nel mese di aprile 2021 da giudici polacchi nei confronti di due cittadini polacchi, ai fini, rispettivamente, dell'esecuzione di una pena privativa della libertà e dell'esercizio di un'azione penale. Poiché gli interessati si trovavano nei Paesi Bassi e non hanno acconsentito alla loro consegna, il Rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi) è stato investito di domande di esecuzione di suddetti MAE.

Il giudice del rinvio esprime dubbi circa il suo obbligo di accogliere tali domande. Al riguardo, esso rileva che, dal 2017, in Polonia sussistono carenze sistemiche o generalizzate che incidono sul diritto fondamentale a un equo processo ²²², e segnatamente sul diritto a un giudice precostituito per legge, carenze che risulterebbero, in particolare, dal fatto che i giudici polacchi sono nominati su proposta della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia; in prosieguo: la «KRS»). Orbene, secondo la risoluzione adottata nel 2020 dal Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), la KRS, a partire dall'entrata in vigore di una legge di riforma giudiziaria il 17 gennaio 2018, non è più un organo indipendente ²²³. Dal momento che giudici nominati su proposta della KRS avrebbero potuto partecipare al procedimento penale conclusosi con la condanna di una delle due persone interessate o potrebbero essere chiamati a conoscere della causa penale dell'altra persona interessata, il giudice del rinvio ritiene che sussista un rischio reale che le persone in parola subiscano, in caso di consegna, una violazione del loro diritto a un giudice precostituito per legge.

²²⁰ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 28 ottobre 2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e ne bis in idem)** (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.2. «Principio del ne bis in idem».

²²¹ Ai sensi 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), come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 (GU 2009, L 81, pag. 24).

²²² Garantito all'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²²³ Il giudice del rinvio fa del pari riferimento alla sentenza del 15 luglio 2021, **Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), punti 108 e 110).

In tali circostanze, detto giudice chiede alla Corte se l'esame in due fasi ²²⁴, che è stato sancito dalla Corte nel contesto di una consegna sulla base dei MAE, alla luce delle garanzie di indipendenza e di imparzialità insite nel diritto fondamentale a un equo processo, sia applicabile nel caso in cui sia in discussione la garanzia, del pari insita in tale diritto fondamentale, relativa a un giudice precostituito per legge.

La Corte, riunita in Grande Sezione e statuendo in applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza, risponde in senso affermativo e precisa le modalità di applicazione di tale esame.

Giudizio della Corte

La Corte dichiara che, quando l'autorità giudiziaria dell'esecuzione chiamata a decidere sulla consegna di una persona oggetto di un MAE dispone di elementi che attestano l'esistenza di carenze sistemiche o generalizzate concernenti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente, per quanto riguarda segnatamente la procedura di nomina dei membri di tale potere, essa può rifiutare la consegna, sulla base della decisione quadro 2002/584 ²²⁵, solo se constata che sussistono, nelle circostanze particolari della causa, motivi seri e comprovati di ritenere che il diritto fondamentale della persona interessata a un equo processo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, sia stato violato o rischi, in caso di consegna, di essere violato.

A tal riguardo, la Corte precisa che il diritto di essere giudicato da un giudice «costituito per legge» include, per sua stessa natura, il processo di nomina dei giudici. Pertanto, nell'ambito della prima fase dell'esame volto a valutare l'esistenza di un rischio concreto di violazione del diritto fondamentale a un equo processo, segnatamente connesso alla violazione del requisito di un giudice costituito per legge, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve effettuare una valutazione complessiva, fondata su ogni elemento oggettivo, affidabile, preciso e debitamente aggiornato relativo al funzionamento del sistema giurisdizionale nello Stato membro emittente e, in particolare, al contesto generale di nomina dei giudici in tale Stato membro. Costituiscono siffatti elementi le informazioni contenute in una proposta motivata rivolta dalla Commissione europea al Consiglio in base all'articolo dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, la risoluzione del Sąd Najwyższy (Corte suprema), menzionata in precedenza, nonché la pertinente giurisprudenza della Corte ²²⁶ e della Corte europea dei diritti dell'uomo ²²⁷. Per contro, la circostanza che un organo, come la KRS, coinvolto nel processo di nomina dei giudici sia composto, in modo preponderante, da membri che rappresentano i poteri legislativo o esecutivo o da questi ultimi scelti, non può bastare a giustificare il rifiuto della consegna.

²²⁴ Nell'ambito della prima fase di detto esame, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve valutare il rischio reale di violazione dei diritti fondamentali alla luce della situazione generale dello Stato membro emittente; nell'ambito della seconda fase, suddetta autorità deve verificare, in modo concreto e preciso, se sussista un rischio reale di violazione di un diritto fondamentale della persona ricercata, tenuto conto delle circostanze del caso di specie. V. sentenze del 25 luglio 2018, **Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)** (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)), e del 17 dicembre 2020, **Openbaar Ministerie (Indipendenza dell'autorità giudiziaria emittente)** (C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ V., in tal senso, l'articolo 1, paragrafi 2 e 3, della decisione quadro 2002/584 in forza dei quali, da un lato, gli Stati membri danno esecuzione ad ogni MAE in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni di tale decisione quadro e, dall'altro, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del TUE non può essere modificato per effetto suddetta decisione quadro.

²²⁶ Sentenze del 19 novembre 2019, **A. K. e a. (Indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema)** (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, [EU:C:2019:982](#)), del 2 marzo 2021, **A. B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – Ricorso)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)), del 15 luglio 2021, **Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), e 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](#)).

²²⁷ Corte EDU, 22 luglio 2021, *Reczkowicz c. Polonia*, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

Nell'ambito della seconda fase di detto esame, spetta alla persona oggetto di un MAE fornire elementi concreti che facciano ritenere che le carenze sistemiche o generalizzate del sistema giurisdizionale abbiano avuto un'incidenza concreta sul trattamento della sua causa penale o possano avere, in caso di consegna, una siffatta incidenza. Tali elementi possono essere integrati, se del caso, da informazioni fornite dall'autorità giudiziaria emittente.

In proposito, per quanto riguarda, in primo luogo, un MAE emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve tener conto degli elementi relativi alla composizione del collegio giudicante che ha conosciuto della causa penale o a qualsiasi altra circostanza rilevante ai fini della valutazione dell'indipendenza e dell'imparzialità di tale collegio. Per rifiutare la consegna non è sufficiente che uno o più giudici, che hanno partecipato a suddetto procedimento, siano stati nominati su proposta di un organo quale la KRS. Occorre, inoltre, che la persona interessata fornisca elementi relativi, segnatamente, alla procedura di nomina dei giudici interessati e all'eventuale distacco di questi ultimi, che conducano a constatare che la composizione di siffatto collegio giudicante è stata tale da ledere il suo diritto fondamentale a un equo processo. Peraltro, occorre tener conto dell'eventuale esistenza di una possibilità, per l'interessato, di chiedere la riconsiderazione dei membri del collegio giudicante per motivi attinenti ad una violazione del suo diritto fondamentale a un equo processo, dell'eventuale esercizio di detta possibilità da parte della persona in parola nonché del seguito dato alla sua domanda di riconsiderazione.

In secondo luogo, quando un MAE è stato emesso ai fini dell'esercizio di un'azione penale, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve prendere in considerazione elementi relativi alla situazione personale della persona interessata, alla natura del reato per il quale quest'ultima è sottoposta a procedimento penale, al contesto fattuale in cui tale MAE si inserisce o a qualsiasi altra circostanza rilevante ai fini della valutazione dell'indipendenza e dell'imparzialità del collegio giudicante verosimilmente chiamato a conoscere del procedimento relativo alla persona in parola. Elementi del genere possono anche riferirsi alle dichiarazioni rese da autorità pubbliche che potrebbero incidere nel caso concreto. Per contro, la circostanza che l'identità dei giudici che saranno chiamati a conoscere eventualmente della causa della persona interessata non sia nota al momento della decisione sulla consegna, o, qualora la loro identità sia nota, che tali giudici siano stati nominati su proposta di un organo quale la KRS non può essere sufficiente per rifiutare suddetta consegna.

**Sentenza del 14 luglio 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers
(C-168/21, [EU:C:2022:558](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Decisione quadro 2002/584/GAI – Articolo 2, paragrafo 4 – Condizione della doppia incriminabilità del fatto – Articolo 4, punto 1 – Motivo di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo – Controllo da parte dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione – Fatti in parte costitutivi di un reato ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione – Articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio di proporzionalità dei reati e delle pene»

Nel giugno 2016 le autorità giudiziarie italiane hanno emesso un mandato d'arresto europeo (MAE) nei confronti di KL, ai fini dell'esecuzione di una pena di dodici anni e sei mesi di reclusione. Tale pena corrisponde al cumulo di quattro pene inflitte per quattro reati, tra cui quello qualificato come «devastazione e saccheggio». La cour d'appel d'Angers (Corte d'appello di Angers, Francia) ha rifiutato la consegna di KL sulla base del rilievo che due delle condotte sottese a quest'ultimo reato non costituivano reato in Francia. A tale riguardo, il giudice del rinvio, chiamato a pronunciarsi su un ricorso per cassazione avverso tale decisione di rifiuto, rileva che gli elementi costitutivi del reato di «devastazione e saccheggio» sono diversi nei due Stati membri interessati, in quanto, ai sensi della legge italiana, detto reato si riferisce ad atti di distruzione e danneggiamento molteplici e massicci, che causano, in particolare, una violazione dell'ordine pubblico, mentre, nel diritto francese, il fatto di

mettere in pericolo l'ordine pubblico attraverso la distruzione di massa di beni mobili o immobili non costituisce una fattispecie di reato specifica.

Pertanto, il giudice del rinvio si interroga sul rispetto, nel caso di specie, della condizione della doppia incriminabilità del fatto, come prevista dalla decisione quadro 2002/584²²⁸, alla quale è subordinata la consegna di KL. Nell'ipotesi in cui tale condizione non ostasse alla consegna di KL, tale giudice ritiene che si porrebbe allora la questione se, in tali circostanze, l'esecuzione del MAE debba essere rifiutata alla luce del principio di proporzionalità delle pene, sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²²⁹. Di conseguenza, detto giudice ha sottoposto alla Corte tali questioni.

La Corte dichiara che la condizione della doppia incriminabilità del fatto, prevista nella decisione quadro 2002/584²³⁰, è soddisfatta nel caso in cui un MAE sia emesso ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà inflitta per fatti che integrano, nello Stato membro emittente, un reato unico che richiede che tali fatti ledano un interesse giuridico tutelato in tale Stato membro, quando tali fatti configurano un reato anche ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione, reato del quale il pregiudizio a tale interesse giuridico tutelato non è un elemento costitutivo. Inoltre, la Corte constata che, tenuto conto di detta condizione e del principio di proporzionalità delle pene, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutare di eseguire un MAE emesso per l'esecuzione di una pena privativa della libertà, qualora tale pena sia stata inflitta, nello Stato membro emittente, per la commissione, da parte della persona ricercata, di un reato unico composto da più fatti di cui solo una parte costituisce reato nello Stato membro di esecuzione.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la portata della condizione della doppia incriminabilità del fatto, la Corte precisa anzitutto che, al fine di determinare se tale condizione sia soddisfatta, è necessario e sufficiente che i fatti che hanno dato luogo all'emissione del MAE costituiscano un reato anche ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione. Pertanto, non occorre che i reati siano identici nei due Stati membri interessati. Ne discende che, in sede di valutazione di detta condizione, al fine di determinare se sussista un motivo di non esecuzione del MAE²³¹, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione è tenuta a verificare se gli elementi di fatto del reato che ha dato luogo all'emissione di tale MAE sarebbero, in quanto tali, costitutivi di un reato anche ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione nell'ipotesi in cui si fossero verificati nel territorio di quest'ultimo.

La Corte constata poi che, in quanto eccezione alla regola secondo la quale il MAE deve essere eseguito, il motivo di non esecuzione facoltativa del MAE costituito dalla condizione della doppia incriminabilità del fatto dev'essere interpretato restrittivamente e, pertanto, non è possibile interpretarlo in maniera da indurre a neutralizzare l'obiettivo consistente nel facilitare e accelerare le consegne tra le autorità giudiziarie. Orbene, un'interpretazione secondo la quale tale condizione

²²⁸ 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»). La condizione della doppia incriminabilità del fatto è prevista all'articolo 2, paragrafo 4, di tale decisione quadro.

²²⁹ Secondo tale principio, l'intensità delle pene non dev'essere sproporzionata rispetto al reato.

²³⁰ V. articolo 2, paragrafo 4, di tale decisione quadro, che prevede la possibilità di subordinare la consegna a tale condizione per i reati diversi da quelli di cui al paragrafo 2 di detto stesso articolo, e l'articolo 4, punto 1, in forza del quale l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può rifiutare di eseguire il MAE se, in uno dei casi di cui all'articolo 2, paragrafo 4, il fatto alla base del MAE non costituisce reato ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione.

²³¹ V. articolo 4, punto 1, della decisione quadro 2002/584.

richiederebbe l'esistenza di una corrispondenza esatta tra gli elementi costitutivi del reato come qualificato dalla legge dello Stato membro emittente e quelli del reato previsto dalla legge dello Stato membro di esecuzione, anche per quanto riguarda l'interesse giuridico tutelato dalle leggi di questi due Stati membri, pregiudicherebbe l'effettività della procedura di consegna. Infatti, alla luce dell'armonizzazione minima nell'ambito del diritto penale a livello dell'Unione, una siffatta corrispondenza esatta può non sussistere per un gran numero di reati. L'interpretazione sopra considerata limiterebbe di conseguenza considerevolmente i casi in cui detta condizione potrebbe essere soddisfatta, mettendo così a repentaglio l'obiettivo perseguito dalla decisione quadro 2002/584. Per giunta, tale interpretazione disattenderebbe anche l'obiettivo consistente nel lottare contro l'impunità della persona ricercata che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale ha commesso un reato.

In secondo luogo, la Corte rileva anzitutto che, salvo estendere il motivo di non esecuzione relativo alla condizione della doppia incriminabilità del fatto alla parte dei fatti che costituisce reato secondo la legge dello Stato membro di esecuzione e che non rientra quindi nell'ambito di applicazione di tale motivo, la circostanza che solo una parte dei fatti che costituiscono un reato nello Stato membro emittente costituisca reato anche ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione non consente all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare di eseguire il MAE. La decisione quadro 2002/584²³² non prevede una condizione secondo la quale la persona interessata non deve subire la pena nello Stato membro emittente per la parte dei fatti che non costituisce reato nello Stato membro di esecuzione. Orbene, l'esecuzione del MAE può essere subordinata soltanto a una delle condizioni tassativamente previste in tale decisione quadro.

Inoltre, la Corte rileva che interpretare la condizione della doppia incriminabilità del fatto nel senso che l'esecuzione del MAE possa essere rifiutata per il motivo che una parte dei fatti incriminati nello Stato membro emittente non costituisce reato nello Stato membro di esecuzione creerebbe ostacoli alla consegna effettiva della persona di cui trattasi e condurrebbe all'impunità di quest'ultima per l'insieme dei fatti. Pertanto, in tali circostanze, detta condizione è soddisfatta. Infine, la Corte precisa che non spetta all'autorità giudiziaria dell'esecuzione, nell'ambito della valutazione di detta condizione, valutare la pena inflitta nello Stato membro emittente alla luce del principio di proporzionalità delle pene.

2. Diritto di presenziare al processo

Sentenza del 19 maggio 2022, Spetsializirana prokuratura (Processo a un imputato in fuga) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Direttiva (UE) 2016/343 – Articolo 8 – Diritto di presenziare al processo – Informazione sul processo – Impossibilità di rintracciare l'imputato nonostante i ragionevoli sforzi profusi dalle autorità competenti – Possibilità di un processo e di una condanna in contumacia – Articolo 9 – Diritto a un nuovo processo o a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale che consenta di riesaminare il merito della causa»

Un procedimento penale era stato avviato in Bulgaria nei confronti di IR, accusato di partecipazione a un'organizzazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari punibili con pene detentive. Un primo atto di imputazione gli era stato notificato personalmente e IR aveva indicato un

²³² V. articolo 5 della decisione quadro 2002/584, che prevede le condizioni alle quali la legge dello Stato membro di esecuzione può subordinare l'esecuzione del MAE

indirizzo al quale avrebbe potuto essere contattato. Tuttavia, al momento dell'avvio della fase giurisdizionale del procedimento penale egli non era stato trovato a tale indirizzo, cosicché lo Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunale specializzato per i procedimenti penali; in prosieguo: il «giudice del rinvio») non aveva potuto convocarlo all'udienza. L'avvocato nominato d'ufficio da tale giudice non era peraltro entrato in contatto con lui. Inoltre, l'atto di imputazione notificato a IR, essendo inficiato da un'irregolarità, era stato dichiarato nullo e, di conseguenza, il procedimento era stato concluso. Dopo la formulazione di un nuovo atto di imputazione e della riapertura del procedimento, IR era stato nuovamente ricercato, ma non era stato possibile rintracciarlo. Il giudice del rinvio ne ha infine dedotto che IR si fosse dato alla fuga e che, in tali circostanze, la causa poteva essere giudicata in sua assenza.

Tuttavia, affinché l'interessato sia correttamente informato delle garanzie procedurali di cui dispone, il giudice del rinvio si chiede in quale ipotesi prevista dalla direttiva 2016/343²³³ rientri la situazione di IR che, dopo aver ricevuto la notifica del primo atto di imputazione e prima dell'apertura della fase giurisdizionale del procedimento penale, si è dato alla fuga²³⁴.

La Corte risponde che gli articoli 8 e 9 della direttiva 2016/343 devono essere interpretati nel senso che un imputato, che le autorità nazionali competenti, nonostante i loro ragionevoli sforzi, non riescono a rintracciare e al quale dette autorità non sono riuscite, per tale motivo, a comunicare le informazioni sul processo svolto nei suoi confronti, può essere oggetto di un processo e, se del caso, di una condanna in contumacia. In tal caso, detta persona deve tuttavia, in linea di principio, avere la possibilità, dopo la comunicazione di tale condanna, di avvalersi direttamente del diritto, conferito da tale direttiva, di ottenere la riapertura del processo o l'accesso a un mezzo di ricorso giurisdizionale equivalente che conduca ad un nuovo esame del merito della causa in sua presenza. La Corte precisa tuttavia che tale diritto può essere negato a detto interessato qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che quest'ultimo ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo.

Giudizio della Corte

La Corte ricorda, anzitutto, che l'articolo 8, paragrafo 4, e l'articolo 9 della direttiva 2016/343, concernenti l'ambito di applicazione e la portata del diritto a un nuovo processo, devono essere considerati come aventi efficacia diretta. Tale diritto è riservato alle persone il cui processo è svolto in contumacia laddove le condizioni previste all'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva non siano soddisfatte. Per contro, la facoltà riconosciuta agli Stati membri dalla direttiva 2016/343, allorché sono

²³³ Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU 2016, L 65, pag. 1).

²³⁴ Più in particolare, l'articolo 8 della direttiva 2016/343 concerne il diritto di presenziare al processo. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, gli Stati membri possono prevedere che un processo che può concludersi con una decisione di colpevolezza o innocenza dell'interessato possa svolgersi in assenza di quest'ultimo, a condizione che quest'ultimo sia stato informato in un tempo adeguato del processo e delle conseguenze della mancata comparizione, oppure che l'interessato, informato del processo, sia rappresentato da un difensore incaricato nominato da lui o dallo Stato. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, di tale direttiva, qualora gli Stati membri prevedano la possibilità di svolgimento di processi in assenza dell'interessato, ma non sia possibile soddisfare le condizioni di cui al detto paragrafo 2 perché quest'ultimo non può essere rintracciato nonostante i ragionevoli sforzi profusi, gli Stati membri possono consentire comunque l'adozione di una decisione e l'esecuzione della stessa. In tal caso, gli Stati membri garantiscono che gli interessati, una volta informati di detta decisione, in particolare quando siano arrestati, siano informati anche della possibilità di impugnare tale decisione e del loro diritto a un nuovo processo o a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale, in conformità dell'articolo 9 di tale direttiva. Più in particolare, ai sensi di detto articolo 9, gli indagati o imputati devono avere diritto a un nuovo processo laddove non siano stati presenti al processo e non siano state soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva.

soddisfatte le condizioni previste al paragrafo 2 del suo articolo 8, di svolgere un processo in contumacia e di eseguire la decisione senza prevedere il diritto a un nuovo processo, si basa sul presupposto che l'interessato, debitamente informato, abbia rinunciato volontariamente e in modo inequivocabile ad esercitare il diritto di presenziare al processo.

Tale interpretazione garantisce il rispetto della finalità della direttiva 2016/343, che consiste nel rafforzare il diritto a un equo processo nei procedimenti penali, in modo da aumentare la fiducia degli Stati membri nei reciproci sistemi di giustizia penale, e nel garantire il rispetto dei diritti della difesa, evitando nel contempo che una persona che, pur essendo stata informata dello svolgimento di un processo, abbia rinunciato a presenziare al processo in modo inequivocabile, possa, a seguito di una condanna in contumacia, rivendicare lo svolgimento di un nuovo processo e, in tal modo, ostacolare abusivamente l'efficacia dell'azione penale e la buona amministrazione della giustizia. Per quanto riguarda l'informazione sul processo e sulle conseguenze della mancata comparizione, la Corte precisa che spetta al giudice nazionale interessato verificare se un documento ufficiale, che indichi in modo inequivocabile la data e il luogo fissati per il processo e, in caso di mancata rappresentanza da parte di un avvocato incaricato, le conseguenze di un'eventuale mancata comparizione, sia stato portato all'attenzione dell'interessato. Spetta peraltro a tale giudice verificare se tale documento sia stato notificato in tempo adeguato, in modo da consentire all'interessato, qualora decida di partecipare al processo, di predisporre utilmente la propria difesa.

Per quanto riguarda, più in particolare, gli imputati che si siano dati alla fuga, la Corte rileva che la direttiva 2016/343 osta a una normativa nazionale che esclude il diritto a un nuovo processo per il solo motivo che l'interessato si è dato alla fuga e che le autorità non sono riuscite a rintracciarlo. Solo qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che l'interessato, pur essendo stato ufficialmente informato di essere accusato di aver commesso un reato e, sapendo quindi che un processo si svolgerà nei suoi confronti, agisca deliberatamente in modo da evitare di ricevere ufficialmente le informazioni relative alla data e al luogo del processo, si può ritenere che tale interessato sia stato informato del processo e abbia rinunciato volontariamente e in modo inequivocabile ad esercitare il suo diritto di presenziare a quest'ultimo, situazione che rientra nell'ipotesi di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2016/343²³⁵. L'esistenza di tali indizi precisi e oggettivi può, segnatamente, essere constatata qualora detto interessato abbia volontariamente comunicato un indirizzo errato alle autorità nazionali competenti in materia penale o non si trovi più all'indirizzo da esso comunicato. Peraltro, per stabilire se l'informazione fornita all'interessato sia stata sufficiente, si deve prestare particolare attenzione, da un lato, alla diligenza delle autorità pubbliche nell'informare l'interessato e, dall'altro, alla diligenza di cui quest'ultimo ha dato prova al fine di ricevere dette informazioni.

La Corte precisa inoltre che tale interpretazione rispetta il diritto a un equo processo, sancito agli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

3. Diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali

Sentenza del 1° agosto 2022, TL (Assenza di un interprete e di traduzione) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

«Rinvio pregiudiziale – Procedimento pregiudiziale d'urgenza – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Direttiva 2010/64/UE – Diritto all'interpretazione e alla traduzione – Articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3,

²³⁵ Fatte salve le esigenze particolari delle persone vulnerabili di cui ai considerando 42 e 43 della direttiva 2016/343.

paragrafo 1 – Nozione di “ documento fondamentale” – Direttiva 2012/13/UE – Diritto all’informazione nei procedimenti penali – Articolo 3, paragrafo 1, lettera d) – Ambito di applicazione – Omesso recepimento in diritto nazionale – Efficacia diretta – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 47 e articolo 48, paragrafo 2 – Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali – Articolo 6 – Condanna a una pena detentiva accompagnata dalla sospensione condizionale della medesima in regime di libertà vigilata – Inadempimento agli obblighi derivanti dal regime di libertà vigilata – Omessa traduzione di un documento fondamentale e assenza di interprete all’atto della redazione di quest’ultimo – Revoca della sospensione condizionale – Omessa traduzione degli atti processuali relativi a detta revoca – Conseguenze sulla validità di detta revoca – Vizio di procedura sanzionato con una nullità relativa»

Nel 2019, TL, cittadino moldavo che non padroneggia la lingua portoghese, è stato condannato, in Portogallo, a una pena detentiva con sospensione condizionale dell’esecuzione in regime di libertà vigilata. Al momento della sua incriminazione, TL è stato sottoposto alla misura coercitiva prevista dal codice di procedura penale portoghese che consiste in una dichiarazione di identità e di residenza (in prosieguo: la «DIR») ²³⁶ accompagnata da una serie di obblighi, incluso quello di informare le autorità di qualsiasi cambiamento di residenza. TL non ha beneficiato né dell’assistenza di un interprete all’atto della redazione della DIR, né di una traduzione di tale documento in una lingua che egli parli o comprenda. Ai fini dell’esecuzione del regime di libertà vigilata, le autorità competenti hanno tentato invano di mettersi in contatto con TL all’indirizzo indicato nella DIR.

Il 7 gennaio 2021, il giudice che ha condannato TL ha emesso un’ordinanza che lo citava a comparire al fine di essere sentito sull’inosservanza degli obblighi derivanti dal regime di libertà vigilata. Le notificazioni di tale ordinanza sono state effettuate in portoghese, all’indirizzo indicato nella DIR.

Poiché TL non è comparso alla data stabilita, detto giudice, con ordinanza del 9 giugno 2021, ha revocato la sospensione dell’esecuzione della pena detentiva. Tale ordinanza è stata anch’essa notificata in portoghese, all’indirizzo indicato nella DIR. Successivamente, TL è stato sottoposto a fermo presso un altro indirizzo e detenuto ai fini dell’esecuzione della sua pena.

Nel novembre 2021, TL ha presentato un ricorso per far dichiarare la nullità della DIR nonché delle ordinanze relative alla revoca della sospensione condizionale. Egli ha affermato di non essere stato raggiungibile all’indirizzo indicato nella DIR a causa di un cambio di residenza. Non avrebbe comunicato tale cambiamento poiché ignorava l’obbligo di farlo, in quanto non aveva beneficiato né dell’assistenza di un interprete all’atto della redazione della DIR, né di una traduzione di tale documento in una lingua che egli parli o comprenda. Inoltre, né l’ordinanza del 7 gennaio 2021 né quella del 9 giugno 2021 sarebbero state tradotte in tale lingua.

Il giudice di primo grado ha respinto tale ricorso, con la motivazione che, sebbene i vizi di procedura relativi alla traduzione e interpretazione fossero dimostrati, questi ultimi dovevano considerarsi sanati, poiché TL non li aveva invocati entro i termini previsti ²³⁷. Il giudice del rinvio, investito in

²³⁶ Viene redatta una DIR per ogni persona incriminata. Essa contiene il luogo di residenza, di lavoro o un altro domicilio della persona in questione e indica che a quest’ultima sono state comunicate determinate informazioni e determinati obblighi, tra cui l’obbligo di non cambiare residenza senza comunicare il suo nuovo indirizzo.

²³⁷ Ai sensi dell’articolo 120 del Código do Processo Penal (codice di procedura penale), le nullità come quella che discende dalla mancata nomina di un interprete devono essere invocate, a pena di decadenza, entro termini determinati. Pertanto, nel caso in cui si tratti di nullità di un atto da adottarsi in presenza dell’interessato, la nullità deve essere invocata prima della conclusione di tale atto. Secondo il governo portoghese, tale articolo è applicabile anche all’invocazione dei vizi relativi alla violazione del diritto alla traduzione dei documenti fondamentali del procedimento penale.

appello di tale decisione, nutre dubbi quanto alla conformità di una simile disposizione processuale con, in particolare, le direttive 2010/64²³⁸ e 2012/13²³⁹.

Nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza, la Corte dichiara che tali direttive, lette alla luce dei diritti fondamentali a un processo equo e al rispetto dei diritti della difesa²⁴⁰ nonché del principio di effettività, ostano a una normativa nazionale in forza della quale la violazione dei diritti all'informazione, all'interpretazione e alla traduzione sanciti da tali direttive dev'essere invocata dal beneficiario di detti diritti entro un termine determinato, a pena di decadenza, quando questo termine inizia a decorrere ancor prima che l'interessato sia stato informato, in una lingua che egli parla o comprende, da un lato, dell'esistenza e della portata del suo diritto all'interpretazione e alla traduzione e, dall'altro, dell'esistenza e del contenuto del documento fondamentale in questione nonché degli effetti collegati a quest'ultimo.

Giudizio della Corte

La Corte procede all'esame dell'articolo 2, paragrafo 1²⁴¹, e dell'articolo 3, paragrafo 1²⁴², della direttiva 2010/64 nonché dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d)²⁴³, della direttiva 2012/13, letti alla luce dell'articolo 47 e dell'articolo 48, paragrafo 2, della Carta. Tali disposizioni concretizzano infatti i diritti fondamentali a un processo equo e al rispetto dei diritti della difesa.

In primo luogo, anche nell'ipotesi in cui tali disposizioni non siano state recepite o lo siano state in modo incompleto nell'ordinamento giuridico nazionale, le persone possono avvalersi dei diritti derivanti da tali disposizioni poiché queste ultime sono direttamente produttive di effetti. Infatti, esse enunciano in modo preciso e incondizionato il contenuto e la portata dei diritti, di cui gode qualsiasi indagato o imputato, di beneficiare di servizi di interpretazione e traduzione di documenti fondamentali nonché di essere informato su tali diritti.

In secondo luogo, per quanto riguarda un'eventuale violazione di tali disposizioni nel caso di specie, la Corte constata che i tre atti processuali in questione, ossia la DIR, l'ordinanza di citazione a comparire del 7 gennaio 2021 e l'ordinanza di revoca della sospensione condizionale del 9 giugno 2021, rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 2010/64 e 2012/13 e costituiscono documenti fondamentali per i quali avrebbe dovuto essere fornita una traduzione. In particolare, la traduzione della DIR in una lingua compresa o parlata da TL sarebbe stata essenziale, dato che gli inadempimenti

²³⁸ Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU 2010, L 280, pag. 1).

²³⁹ 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).

²⁴⁰ Quali garantiti, rispettivamente, dall'articolo 47 e dall'articolo 48, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

²⁴¹ Tale disposizione impone agli Stati membri di provvedere affinché agli indagati o imputati che non parlino o non comprendano la lingua del procedimento penale in questione sia offerta senza indugio l'assistenza di un interprete durante tale procedimento penale dinanzi ai servizi inquirenti e alle autorità giudiziarie.

²⁴² Conformemente a tale disposizione, gli Stati membri garantiscono che gli indagati o gli imputati che non comprendono la lingua del procedimento penale in questione beneficino, entro un termine ragionevole, della traduzione scritta di tutti i documenti fondamentali per consentire loro di esercitare i diritti della difesa ad essi spettanti e per garantire l'equità del procedimento.

²⁴³ Tale disposizione impone agli Stati membri di provvedere affinché gli indagati o gli imputati ricevano rapidamente le informazioni relative al loro diritto all'interpretazione e alla traduzione in modo da consentire l'esercizio effettivo dello stesso.

agli obblighi previsti da tale documento hanno indirettamente comportato la revoca della sospensione condizionale della pena detentiva inflittagli.

A tale riguardo, l'applicazione delle suddette direttive ad un atto processuale il cui contenuto determina il mantenimento o la revoca della sospensione condizionale di una pena detentiva è necessaria alla luce dell'obiettivo di tali direttive di garantire il rispetto del diritto a un processo equo, quale sancito dall'articolo 47 della Carta, e dei diritti della difesa, quali garantiti dall'articolo 48, paragrafo 2, della medesima Carta. Infatti, tali diritti fondamentali sarebbero violati se una persona condannata a una pena detentiva con sospensione condizionale dell'esecuzione non potesse conoscere – a causa dell'omessa traduzione di un simile atto o dell'assenza di un interprete all'atto della redazione di quest'ultimo – le conseguenze cui va incontro in caso di inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in virtù di tale atto.

In terzo luogo, per quanto riguarda le conseguenze di una violazione dei diritti in questione, le direttive 2010/64 e 2012/13 non disciplinano le modalità di attuazione dei diritti da esse previsti. Pertanto, tali modalità rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio d'autonomia procedurale di questi ultimi, a condizione che esse rispettino il principio di equivalenza e il principio di effettività.

Per quanto concerne il principio di effettività, le modalità previste dal diritto nazionale non possono pregiudicare l'obiettivo cui mirano le suddette direttive. Orbene, da un lato, l'obbligo di informare gli indagati e gli imputati dei loro diritti all'interpretazione e alla traduzione riveste un'importanza fondamentale per la garanzia effettiva di tali diritti. Infatti, in assenza di una tale informazione l'interessato non può conoscere l'esistenza e la portata di tali diritti né esigerne il rispetto. Pertanto, imporre alla persona implicata in un procedimento penale condotto in una lingua che non parla o non comprende di dichiarare, entro un termine preciso a pena di decadenza, il fatto che non sia stata informata dei suoi diritti all'interpretazione e alla traduzione produrrebbe l'effetto di rendere privo di contenuti il diritto di essere informati, mettendo così in discussione i diritti di tale persona a un processo equo e al rispetto dei diritti della difesa. Una simile conclusione si impone anche, per quanto riguarda i diritti all'interpretazione e alla traduzione, quando l'interessato non è stato informato dell'esistenza e della portata di tali diritti.

D'altra parte, anche qualora l'interessato abbia effettivamente ricevuto tali informazioni a tempo debito, è comunque necessario che egli sia a conoscenza dell'esistenza e del contenuto del documento fondamentale in questione nonché degli effetti ad esso collegati, per poter denunciare una violazione del suo diritto alla traduzione di tale documento o del suo diritto all'interpretazione all'atto della sua redazione.

Pertanto, il principio di effettività sarebbe violato se il termine al quale una disposizione di procedura nazionale subordina la facoltà di invocare una violazione dei diritti conferiti dalle direttive 2010/64 e 2012/13 iniziasse a decorrere ancor prima che l'interessato sia stato informato, in una lingua che egli parla o comprende, da un lato, dell'esistenza e della portata del suo diritto all'interpretazione e alla traduzione e, dall'altro, dell'esistenza e del contenuto del documento fondamentale in questione nonché degli effetti collegati a quest'ultimo.

XI. Cooperazione giudiziaria in materia civile

1. Regolamento n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale

Sentenza del 20 giugno 2022 (Grande Sezione), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale – Regolamento (CE) n. 44/2001 – Riconoscimento di una decisione emessa in un altro Stato membro – Motivi di non riconoscimento – Articolo 34, punto 3 – Decisione in contrasto con una decisione emessa precedentemente tra le medesime parti nello Stato membro richiesto – Presupposti – Rispetto, da parte della decisione emessa precedentemente e che riprende i termini di un lodo arbitrale, delle disposizioni e degli obiettivi fondamentali del regolamento n. 44/2001 – Articolo 34, punto 1 – Riconoscimento manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto – Presupposti»

A seguito del naufragio, nel 2002, della petroliera Prestige al largo delle coste spagnole, che ha causato gravi danni ambientali, è stato avviato in Spagna un procedimento penale nei confronti, tra l'altro, del capitano di tale nave.

Nell'ambito di detto procedimento sono state intentate azioni civili da diverse persone giuridiche, tra cui lo Stato spagnolo, contro il capitano e gli armatori della Prestige nonché contro il London P&I Club, assicuratore della responsabilità civile della nave e dei suoi armatori. Tutti i suddetti convenuti sono stati dichiarati civilmente responsabili dagli organi giurisdizionali spagnoli. Con ordinanza di esecuzione del 1° marzo 2019, l'Audiencia Provincial de A Coruña (Corte provinciale di A Coruña, Spagna) ha fissato gli importi che ciascun ricorrente, tra cui lo Stato spagnolo, aveva diritto di esigere dai rispettivi convenuti.

Orbene, successivamente alla proposizione delle suddette azioni civili dinanzi ai giudici spagnoli, il London P&I Club ha avviato, dal canto suo, un procedimento arbitrale nel Regno Unito per far dichiarare che, in applicazione della clausola compromissoria contenuta nel contratto di assicurazione concluso con gli armatori della Prestige, il Regno di Spagna era tenuto a presentare le sue domande nell'ambito di tale arbitrato, anziché in Spagna, e che, in ogni caso, il London P&I Club non poteva essere considerato responsabile, in qualità di assicuratore, nei confronti del Regno di Spagna. Infatti, il contratto di assicurazione stabilirebbe che, conformemente alla clausola «pay to be paid» (solve et repete), l'assicurato deve pagare alla vittima i risarcimenti dovuti prima di poterne recuperare l'importo presso l'assicuratore. Il tribunale arbitrale ha accolto tale domanda, ritenendo che al contratto si applicasse il diritto inglese. Adita dal London P&I Club ai sensi della legge nazionale sull'arbitrato²⁴⁴, il 22 ottobre 2013 la High Court of Justice²⁴⁵ ha autorizzato l'esecuzione del lodo arbitrale sul territorio nazionale e ha pronunciato, in pari data, una sentenza che riprendeva i termini di tale lodo. L'appello interposto dal Regno di Spagna contro detta autorizzazione è stato respinto.

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (legge sull'arbitrato del 1996).

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (sezione commerciale)] (in prosieguo: la «High Court of Justice»).

Il Regno di Spagna ha successivamente chiesto e ottenuto il riconoscimento nel Regno Unito, ai sensi dell'articolo 33 del regolamento n. 44/2001 ²⁴⁶, dell'ordinanza di esecuzione del 1° marzo 2019 della Corte provinciale di A Coruña. Il London P&I Club ha tuttavia impugnato tale riconoscimento dinanzi alla High Court of Justice.

Adita in via pregiudiziale da quest'ultimo organo giurisdizionale, la Corte precisa, tra l'altro, le condizioni alle quali una sentenza pronunciata da un organo giurisdizionale di uno Stato membro e che riprende i termini di un lodo arbitrale può costituire una decisione ai sensi dell'articolo 34, punto 3, del regolamento n. 44/2001 ²⁴⁷, idonea ad impedire, in tale Stato membro, il riconoscimento di una decisione emessa da un organo giurisdizionale di un altro Stato membro.

Giudizio della Corte

La Corte dichiara che una sentenza che riprende i termini di un lodo arbitrale ricade nell'ambito dell'esclusione dell'arbitrato previsto dal regolamento n. 44/2001 ²⁴⁸ e non può beneficiare del riconoscimento reciproco tra gli Stati membri né circolare nello spazio giudiziario dell'Unione conformemente alle disposizioni di detto regolamento.

Ciò posto, una sentenza siffatta può essere considerata una decisione ai sensi dell'articolo 34, punto 3, del medesimo regolamento, la quale può impedire, nello Stato membro in cui è stata pronunciata, il riconoscimento di una decisione emessa da un organo giurisdizionale di un altro Stato membro se quest'ultima è in contrasto con tale sentenza. Infatti, la nozione di «decisione» è oggetto di una definizione ampia nel regolamento n. 44/2001. Inoltre, l'articolo 34, punto 3, di detto regolamento persegue un obiettivo specifico, vale a dire tutelare l'integrità dell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro e garantire che il suo ordine sociale non sia turbato dall'obbligo di riconoscere una sentenza emanata da un altro Stato membro che sia in contrasto con una decisione resa, tra le stesse parti, dai suoi stessi organi giurisdizionali.

Tuttavia, la situazione è diversa qualora il lodo arbitrale di cui tale sentenza riprende i termini sia stato adottato in circostanze che non avrebbero consentito l'adozione, nel rispetto delle disposizioni e degli obiettivi fondamentali del regolamento n. 44/2001, di una decisione giudiziaria rientrante nell'ambito di applicazione di quest'ultimo.

Infatti, tutti gli obiettivi perseguiti da detto regolamento si riflettono nei principi sottesi alla cooperazione giudiziaria in materia civile all'interno dell'Unione, tra cui, in particolare, la certezza del diritto per i suoi destinatari, la buona amministrazione della giustizia, la riduzione massima del rischio di procedimenti paralleli e la reciproca fiducia nella giustizia. Inoltre, la reciproca fiducia nella giustizia in seno all'Unione, sulla quale si basano le norme previste da tale regolamento in materia di riconoscimento delle decisioni giudiziarie, non si estende alle decisioni emesse da tribunali arbitrali né alle decisioni giudiziarie che ne riprendono i termini.

Orbene, la Corte constata che il contenuto del lodo arbitrale di cui trattasi nel procedimento principale non avrebbe potuto essere oggetto di una decisione giudiziaria rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento n. 44/2001 senza violare due norme fondamentali di quest'ultimo

²⁴⁶ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, L 12, pag. 1).

²⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 34, punto 3, del regolamento n. 44/2001, una decisione non è riconosciuta se è in contrasto con una decisione emessa tra le medesime parti nello Stato membro richiesto.

²⁴⁸ Articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 44/2001.

riguardanti l'effetto relativo di una clausola compromissoria inserita in un contratto di assicurazione e la litispendenza.

Per quanto riguarda l'effetto relativo di una clausola compromissoria inserita in un contratto di assicurazione, una clausola attributiva di competenza stipulata tra un assicuratore e un contraente dell'assicurazione non è opponibile alla persona lesa da un danno assicurato che intenda agire direttamente, per responsabilità da illecito civile doloso o colposo, contro l'assicuratore dinanzi all'organo giurisdizionale del luogo in cui si è verificato l'evento dannoso, o dinanzi all'organo giurisdizionale del luogo in cui essa è domiciliata. Di conseguenza, un organo giurisdizionale diverso da quello già adito con l'azione diretta non dovrebbe dichiararsi competente sulla base di una tale clausola compromissoria, e ciò al fine di garantire l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 44/2001, ossia tutelare le vittime di un danno nei confronti dell'assicuratore di cui trattasi. Orbene, siffatto obiettivo sarebbe compromesso qualora una sentenza che riprende i termini di un lodo arbitrale con il quale un tribunale arbitrale si è dichiarato competente sulla base di una simile clausola compromissoria potesse essere considerata come una «decisione emessa tra le medesime parti nello Stato membro richiesto» ai sensi dell'articolo 34, punto 3, di detto regolamento.

Per quanto riguarda la litispendenza, le circostanze che caratterizzano i due procedimenti principali, in Spagna e nel Regno Unito, corrispondono per l'appunto a una situazione nella quale l'organo giurisdizionale successivamente adito deve sospendere d'ufficio il procedimento finché sia accertata la competenza dell'organo giurisdizionale adito in precedenza e, se tale competenza è stata accertata, dichiarare la propria incompetenza a favore di detto organo giurisdizionale ²⁴⁹. Infatti, alla data di avvio del procedimento arbitrale, era già pendente un procedimento dinanzi agli organi giurisdizionali spagnoli. Tale procedimento riguardava le medesime parti, in particolare, lo Stato spagnolo e il London P&I Club, e le azioni civili intentate dinanzi agli organi giurisdizionali spagnoli erano già state notificate a quest'ultimo. Inoltre, tali procedimenti hanno il medesimo oggetto e il medesimo titolo, vale a dire l'eventuale sussistenza della responsabilità del London P&I Club nei confronti dello Stato spagnolo. La Corte conclude quindi che spetta all'organo giurisdizionale chiamato ad emettere una sentenza che riprende i termini di un lodo arbitrale verificare il rispetto delle disposizioni e degli obiettivi fondamentali del regolamento n. 44/2001 al fine di evitare un'elusione di tali disposizioni e obiettivi. Costituisce una siffatta elusione portare a termine un procedimento arbitrale in violazione dell'effetto relativo di una clausola compromissoria inserita in un contratto di assicurazione e delle norme sulla litispendenza. Orbene, poiché tale verifica non ha avuto luogo dinanzi ai giudici del Regno Unito in questione, la sentenza che riprende i termini del lodo arbitrale non può, nella controversia principale, impedire il riconoscimento di una decisione promanante da un altro Stato membro.

Si chiede inoltre alla Corte se, in alternativa, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, un impedimento al riconoscimento nel Regno Unito dell'ordinanza di esecuzione del 1° marzo 2019 della Corte provinciale di A Coruña possa derivare dall'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001 ²⁵⁰. La Corte dichiara che detta disposizione non consente di negare il riconoscimento o l'esecuzione di una decisione promanante da un altro Stato membro per contrarietà all'ordine pubblico derivante dal fatto che detta decisione violerebbe l'autorità di cosa giudicata acquisita da una sentenza che riprende i termini di un lodo arbitrale. Infatti, il legislatore dell'Unione ha disciplinato in modo tassativo, mediante l'articolo 34, punti 3 e 4, del regolamento n. 44/2001, la questione dell'autorità di cosa giudicata acquisita da una decisione emessa in precedenza.

²⁴⁹ Conformemente all'articolo 27 del regolamento n. 44/2001.

²⁵⁰ Ai sensi di tale disposizione, una decisione non è riconosciuta qualora il riconoscimento sia manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto.

2. 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 1° agosto 2022, MPA (Residenza abituale – Stati terzi) (C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile – Competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale – Regolamento (CE) n. 2201/2003 – Articoli 3, da 6 a 8 e 14 – Nozione di “residenza abituale” – Competenza, riconoscimento, esecuzione delle decisioni e cooperazione in materia di obbligazioni alimentari – Regolamento (CE) n. 4/2009 – Articoli 3 e 7 – Cittadini di due Stati membri diversi, residenti in uno Stato terzo in quanto agenti contrattuali con sede di servizio nella delegazione dell’Unione europea presso tale Stato terzo – Determinazione della competenza – Forum necessitatis»

Nel 2015, due agenti contrattuali della Commissione europea, in precedenza residenti in Guinea-Bissau, si sono trasferiti in Togo con i loro figli minorenni, a causa della loro assegnazione alla delegazione dell’Unione europea presso tale Stato terzo. Essendo la madre cittadina spagnola e il padre cittadino portoghese, i figli, nati in Spagna, possiedono la doppia cittadinanza spagnola e portoghese. A partire dalla separazione di fatto della coppia nel 2018, la madre e i figli continuano a risiedere presso il domicilio coniugale in Togo e il padre risiede in un albergo nel medesimo Stato.

Nel 2019, la madre ha presentato una domanda di divorzio dinanzi a un giudice spagnolo, unitamente, tra l’altro, a domande vertenti sulle modalità di esercizio dell’affidamento dei figli e delle responsabilità genitoriali nonché sull’assegno di mantenimento per questi ultimi. Tale giudice ha tuttavia dichiarato la propria incompetenza territoriale per il motivo che le parti non avevano la loro residenza abituale in Spagna.

Adita in appello dalla madre, l’Audiencia Provincial de Barcelona (Corte provinciale di Barcellona, Spagna) ha deciso di sottoporre varie questioni pregiudiziali alla Corte al fine di poter statuire, in considerazione della particolare situazione dei coniugi e dei loro figli, sulla competenza delle autorità giurisdizionali spagnole in forza dei regolamenti n. 2201/2003²⁵¹ e n. 4/2009²⁵².

Nella sua sentenza, la Corte precisa gli elementi rilevanti ai fini della determinazione della residenza abituale delle parti, la quale figura come criterio di competenza nei regolamenti succitati. La Corte specifica altresì le condizioni in cui un’autorità giurisdizionale adita può riconoscere la propria competenza a decidere in materia di divorzio, di responsabilità genitoriale e di obbligazioni alimentari qualora nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro sia normalmente competente.

Giudizio della Corte

La nozione della «residenza abituale» dei coniugi, che figura nei criteri di competenza alternativi di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 2201/2003, deve essere interpretata in modo autonomo e uniforme. Essa è caratterizzata non solo dalla volontà dell’interessato di fissare il centro

²⁵¹ 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).

²⁵² Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari (GU 2009, L 7, pag. 1).

abituale dei suoi interessi in un luogo determinato, ma anche da una presenza che denota un grado sufficiente di stabilità nel territorio dello Stato membro interessato. La medesima definizione vale parimenti per la nozione di «residenza abituale» in materia di obbligazioni alimentari, ai sensi dei criteri di competenza di cui all'articolo 3, lettere a) e b), del regolamento n. 4/2009, dal momento che la stessa deve essere guidata dagli stessi principi e caratterizzata dai medesimi elementi del protocollo dell'Aia relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari. La qualità di agenti contrattuali dell'Unione dei coniugi di cui trattasi, con sede di servizio in una delegazione di quest'ultima presso uno Stato terzo e rispetto ai quali si afferma, come nel caso di specie, che godono dello status diplomatico in detto Stato terzo, non è idonea a incidere sull'interpretazione della nozione di «residenza abituale» ai sensi delle succitate disposizioni.

Per quanto riguarda la residenza abituale del minore, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 2201/2003 in materia di responsabilità genitoriale, essa costituisce parimenti una nozione autonoma. Essa richiede, quanto meno, una presenza fisica in un dato Stato membro, presenza che non sia in alcun modo temporanea od occasionale e che denoti una certa integrazione del minore di cui trattasi in un ambiente sociale e familiare. Al riguardo, il collegamento costituito dalla cittadinanza della madre e dalla residenza di quest'ultima, precedente al suo matrimonio, nello Stato membro cui appartiene l'autorità giurisdizionale adita in materia di responsabilità genitoriale non è rilevante ai fini del riconoscimento della competenza dell'autorità giurisdizionale in parola, mentre è insufficiente la circostanza che i figli minorenni siano nati in tale Stato membro e ne possiedano la cittadinanza.

Siffatta interpretazione della nozione di «residenza abituale» potrebbe condurre a che, considerate le circostanze del caso di specie, nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro sia competente, in forza delle regole di competenza generale di cui al regolamento n. 2201/2003, a decidere su una domanda di scioglimento del vincolo matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. In un caso del genere, gli articoli 7 e 14 di detto regolamento sarebbero tali da autorizzare un'autorità giurisdizionale adita ad applicare, rispettivamente per l'una e per l'altra materia, le norme sulla competenza di diritto interno, ma con una portata diversa. In materia matrimoniale, una siffatta competenza residua dell'autorità giurisdizionale dello Stato membro adita è esclusa quando il convenuto è un cittadino di un altro Stato membro, senza tuttavia ostare alla competenza delle autorità giurisdizionali di quest'ultimo Stato membro in forza del suo diritto interno. Per contro, in materia di responsabilità genitoriale, il fatto che il convenuto sia cittadino di un altro Stato membro non costituisce un ostacolo a che l'autorità giurisdizionale dello Stato membro adita riconosca la sua competenza.

Un altro quadro è previsto in materia di obbligazioni alimentari, nel caso in cui tutte le parti della controversia non risiedano abitualmente in uno Stato membro. In un caso siffatto, l'articolo 7 del regolamento n. 4/2009 pone quattro condizioni cumulative affinché un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro possa eccezionalmente constatare la propria competenza in virtù dello stato di necessità (*forum necessitatis*). In primo luogo, l'autorità giurisdizionale adita deve verificare che nessuna autorità giurisdizionale di uno Stato membro sia competente ai sensi degli articoli da 3 a 6 del regolamento n. 4/2009. In secondo luogo, la controversia di cui trattasi deve presentare uno stretto collegamento con uno Stato terzo, ipotesi che ricorre qualora tutte le parti vi risiedano abitualmente. In terzo luogo, la condizione che il procedimento non possa ragionevolmente essere intentato o svolto o si riveli impossibile nello Stato terzo richiede che, considerato il caso di specie, l'accesso alla giustizia nello Stato terzo sia, in diritto o in fatto, ostacolato, in particolare mediante condizioni procedurali discriminatorie o contrarie all'equo processo. Infine, la controversia deve presentare un collegamento sufficiente con lo Stato membro dell'autorità giurisdizionale adita, e tale collegamento può essere fondato, segnatamente, sulla cittadinanza di una delle parti.

3. Regolamento 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza

Sentenza del 24 marzo 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) 2015/848 – Procedure di insolvenza – Articolo 3, paragrafo 1 – Competenza internazionale – Trasferimento del centro degli interessi principali del debitore in un altro Stato membro dopo la presentazione della domanda di apertura della procedura principale di insolvenza»

La Galapagos, una holding con sede statutaria in Lussemburgo, ha trasferito la sua amministrazione centrale a Fareham (Regno Unito) nel giugno 2019. Il 22 agosto 2019, i suoi amministratori hanno presentato al giudice britannico ²⁵³ una domanda di apertura di una procedura di insolvenza. L'indomani, tali amministratori sono stati sostituiti da un nuovo amministratore che ha stabilito per la Galapagos un ufficio a Düsseldorf (Germania) e ha cercato, invano, di far ritirare detta domanda.

In seguito, la Galapagos ha presentato un'altra domanda di apertura di una procedura di insolvenza che la riguardava, questa volta presso l'Amtsgericht Düsseldorf (Tribunale circoscrizionale di Düsseldorf, Germania), la quale è stata dichiarata irricevibile con la motivazione che tale giudice non era dotato di competenza internazionale. Il medesimo giudice è stato nuovamente adito con una domanda di apertura di una procedura di insolvenza, questa volta proveniente da altre due società creditrici della Galapagos. Nell'ambito di quest'ultima domanda, l'Amtsgericht Düsseldorf ha nominato un curatore provvisorio e ha disposto provvedimenti provvisori, considerando che il centro degli interessi principali della Galapagos si trovava a Düsseldorf al momento della presentazione di detta domanda.

La Galapagos BidCo., che è al contempo una società figlia e una creditrice della Galapagos, ha adito il Landgericht Düsseldorf (Tribunale del Land, Düsseldorf, Germania) con un ricorso immediato diretto all'annullamento dell'ordinanza dell'Amtsgericht Düsseldorf per difetto di competenza internazionale del giudice tedesco. Poiché tale ricorso è stato respinto, la Galapagos BidCo. ha adito il Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), giudice del rinvio.

Detto giudice indica che l'esito dell'impugnazione di cui è investito dipende dall'interpretazione del regolamento 2015/848 ²⁵⁴, e segnatamente dell'articolo di quest'ultimo che riguarda le norme sulla competenza internazionale dei giudici degli Stati membri a conoscere delle procedure relative all'insolvenza ²⁵⁵. Precisando che, alla data di presentazione alla Corte del suo rinvio pregiudiziale, il giudice britannico non si era ancora pronunciato sulla prima domanda, esso si interroga, in particolare, sul mantenimento della competenza esclusiva del giudice di uno Stato membro inizialmente investito di una domanda di apertura di una procedura principale di insolvenza nel caso di trasferimento del centro degli interessi principali del debitore in un altro Stato membro dopo la presentazione di tale domanda, ma prima che detto giudice si sia pronunciato su quest'ultima.

Con la sua sentenza, la Corte interpreta il regolamento 2015/848 nel senso che il giudice di uno Stato membro investito di una domanda di apertura di una procedura di insolvenza principale conserva

²⁵³ Nel caso di specie, la High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione della Chancery (sezione dell'imprenditoria e della proprietà, registro dell'insolvenza e delle società), Regno Unito].

²⁵⁴ Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (GU 2015, L 141, pag. 19).

²⁵⁵ Articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/848. In sostanza, tale disposizione prevede che siano competenti ad aprire la procedura principale di insolvenza i giudici dello Stato membro nel cui territorio è situato il centro degli interessi principali del debitore.

una competenza esclusiva ad aprire una siffatta procedura qualora il centro degli interessi principali del debitore sia trasferito in un altro Stato membro dopo la presentazione di tale domanda, ma prima che detto giudice si sia pronunciato su quest'ultima. Quindi, nei limiti in cui il regolamento rimanga applicabile alla prima domanda, un giudice di un altro Stato membro successivamente adito con una domanda presentata agli stessi fini non può, in linea di principio, dichiararsi competente ad aprire una procedura principale di insolvenza finché il primo giudice non si sia pronunciato e abbia declinato la propria competenza.

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte rileva che, per quanto riguarda la competenza internazionale dei giudici degli Stati membri a conoscere delle procedure relative all'insolvenza, il regolamento 2015/848, applicabile nel caso di specie, persegue negli stessi termini i medesimi obiettivi del precedente regolamento n. 1346/2000²⁵⁶. Pertanto, la giurisprudenza della Corte sull'interpretazione delle norme stabilite dal regolamento n. 1346/2000 sulla competenza internazionale resta pertinente ai fini dell'interpretazione del corrispondente articolo del regolamento 2015/848, oggetto del rinvio pregiudiziale.

Ne consegue che la competenza esclusiva conferita dai suddetti regolamenti ai giudici dello Stato membro nel cui territorio il debitore ha il centro dei propri interessi principali rimane attribuita a tali giudici qualora il suddetto debitore trasferisca il centro dei propri interessi principali nel territorio di un altro Stato membro successivamente alla presentazione della domanda di apertura della procedura, ma anteriormente all'apertura della procedura. La Corte giunge a tale conclusione facendo riferimento alle considerazioni precisate nella sua giurisprudenza precedente²⁵⁷.

La Corte esamina poi le conseguenze di tale mantenimento della competenza del giudice di uno Stato membro inizialmente adito sulla competenza dei giudici di un altro Stato membro a conoscere di nuove domande di apertura di una procedura principale di insolvenza. Essa constata che dal regolamento 2015/848 risulta che può essere aperta una sola procedura principale e che essa produce i suoi effetti in tutti gli Stati membri nei quali tale regolamento è applicabile. Inoltre, spetta al giudice inizialmente adito esaminare d'ufficio la propria competenza e, a tal fine, verificare che il centro degli interessi principali del debitore sia situato sul suo territorio. Qualora tale verifica porti a una risposta negativa, il giudice inizialmente adito non dovrebbe aprire una procedura principale di insolvenza. Per contro, se la verifica conferma la sua competenza, la decisione di apertura della procedura di insolvenza da parte di tale giudice, conformemente al principio di fiducia reciproca, è riconosciuta in tutti gli altri Stati membri dal momento in cui essa produce effetto nello Stato membro di apertura. Pertanto, i giudici di questi ultimi Stati membri non possono, in linea di principio, dichiararsi competenti ad aprire una siffatta procedura finché il primo giudice non si sia pronunciato e abbia declinato la propria competenza.

Tuttavia, laddove il giudice inizialmente adito sia un giudice britannico, se, alla scadenza del periodo di transizione previsto dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica²⁵⁸, tale giudice non si è ancora pronunciato, il regolamento 2015/848 non esige più che un giudice di uno Stato membro, nel cui

²⁵⁶ Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza (GU 2000, L 160, pag. 1), abrogato dal regolamento 2015/848.

²⁵⁷ Sentenza del 17 gennaio 2006, *Staubitz-Schreiber* (C-1/04, [EU:C:2006:39](#)).

²⁵⁸ GU 2020, L 29, pag. 7.

territorio si trovi il centro degli interessi principali della Galapagos, si astenga dal dichiararsi competente ai fini dell'apertura di una siffatta procedura.

1. Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE) ²⁶⁰

Sentenza del 12 maggio 2022, Servizio Elettrico Nazionale e a. (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Posizione dominante – Sfruttamento abusivo – Articolo 102 TFUE – Incidenza di una pratica sul benessere dei consumatori e sulla struttura del mercato – Abuso diretto all'esclusione di un concorrente – Capacità della pratica di produrre un effetto escludente – Ricorso a mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti – Impossibilità per un ipotetico concorrente altrettanto efficiente di replicare la pratica – Esistenza di un intento anticoncorrenziale – Apertura alla concorrenza del mercato della vendita di energia elettrica – Trasferimento di informazioni commercialmente sensibili all'interno di un gruppo di società al fine di mantenere su un mercato una posizione dominante ereditata da un monopolio legale – Imputabilità del comportamento della società figlia alla società madre»

La causa si inserisce nel contesto della progressiva liberalizzazione del mercato della vendita di energia elettrica in Italia.

Sebbene, dal 1° luglio 2007, tutti gli utenti della rete elettrica italiana, comprese le famiglie e le piccole e medie imprese, possano scegliere il loro fornitore, in un primo momento, è stata effettuata una distinzione tra clienti ammessi a scegliere un fornitore su un mercato libero e clienti del mercato tutelato, composti dai clienti domestici e dalle piccole imprese, i quali continuavano a essere soggetti a un regime regolato, ossia il servizio di maggior tutela, che comportava, in particolare, speciali tutele in materia di prezzi. Solo in un secondo momento questi ultimi sono stati abilitati al mercato libero.

Ai fini di tale liberalizzazione del mercato, l'ENEL, un'impresa fino ad allora verticalmente integrata, monopolista della produzione di energia elettrica in Italia e operante nella distribuzione di quest'ultima, è stata sottoposta a una procedura di separazione delle attività di distribuzione e di vendita, nonché dei marchi (unbundling). Al termine di tale procedura, le varie fasi del processo di distribuzione sono state attribuite a società figlie distinte. Così, alla E-Distribuzione è stato affidato il servizio di distribuzione, la Enel Energia è stata incaricata della fornitura di elettricità nel mercato libero e al Servizio Elettrico Nazionale (in prosieguo: il «SEN») è stata attribuita la gestione del servizio di maggior tutela.

Al termine di un'istruttoria condotta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nella sua qualità di autorità nazionale garante della concorrenza, la medesima ha adottato, il 20 dicembre 2018, una decisione con la quale ha constatato che il SEN e la Enel Energia, con il coordinamento della loro società madre ENEL, avevano posto in essere, dal gennaio 2012 e fino al maggio 2017, un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE, e, di conseguenza, ha inflitto loro, in solido, una sanzione pecuniaria pari a oltre 93 milioni di EUR. La condotta contestata è consistita nell'attuazione di una strategia escludente volta a trasferire la clientela del SEN, in quanto gestore storico del mercato tutelato, alla Enel Energia, la quale opera sul

²⁵⁹ Anche la sentenza del 22 marzo 2022, **Nordzucker e a.** (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)), va segnalata alla presente voce. La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.2. «Principio del ne bis in idem».

²⁶⁰ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 22 marzo 2022, **bpost** (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.2. «Principio del ne bis in idem».

mercato libero, al fine di scongiurare il rischio di un passaggio in massa dei clienti del SEN verso nuovi fornitori al momento della successiva apertura del mercato in questione alla concorrenza. A tale scopo, secondo la decisione dell'AGCM, i clienti del mercato tutelato sarebbero stati in particolare invitati dal SEN a prestare il loro consenso a ricevere offerte commerciali relative al mercato libero, con modalità discriminatorie per le offerte dei concorrenti del gruppo ENEL.

L'importo della sanzione pecuniaria è stato ridotto alla somma di EUR 27,5 milioni circa in esecuzione delle decisioni giurisdizionali pronunciate in primo grado nell'ambito di ricorsi presentati dall'ENEL e dalle sue due società figlie contro la decisione dell'AGCM. Adito in appello da queste stesse società, il Consiglio di Stato (Italia) ha sottoposto alla Corte questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 102 TFUE in materia di pratiche escludenti.

Con la sua sentenza, la Corte fornisce precisazioni sulle condizioni in cui il comportamento di un'impresa può essere considerato, sulla base dei suoi effetti anticoncorrenziali, costitutivo di un abuso di posizione dominante, qualora un simile comportamento si basi sullo sfruttamento di risorse o di mezzi propri di una tale posizione nel contesto della liberalizzazione di un mercato. In tale occasione, la Corte delimita i criteri di valutazione rilevanti e la portata dell'onere della prova gravante sull'autorità nazionale garante della concorrenza che ha adottato una decisione sulla base dell'articolo 102 TFUE.

Giudizio della Corte

Rispondendo alle questioni relative all'interesse tutelato dall'articolo 102 TFUE, la Corte precisa, in primo luogo, gli elementi idonei a caratterizzare lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante. A tal fine, essa osserva, da un lato, che il benessere dei consumatori, sia intermedi sia finali, deve essere considerato l'obiettivo ultimo che giustifica l'intervento del diritto della concorrenza per reprimere lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale del medesimo. Tuttavia, un'autorità garante della concorrenza assolve l'onere della prova a suo carico se dimostra che una pratica di un'impresa in posizione dominante è idonea a pregiudicare, ricorrendo a risorse o a mezzi diversi da quelli su cui si impernia una concorrenza normale, una struttura di effettiva concorrenza, senza che sia necessario che la medesima dimostri che detta pratica ha, in aggiunta, la capacità di arrecare un danno diretto ai consumatori. L'impresa dominante in questione può nondimeno sottrarsi al divieto di cui all'articolo 102 TFUE dimostrando che l'effetto escludente che può derivare dalla pratica di cui trattasi è controbilanciato, se non superato, da effetti positivi per i consumatori.

Dall'altro lato, la Corte ricorda che il carattere abusivo di un comportamento di un'impresa in posizione dominante può essere constatato solo a condizione di aver dimostrato la sua capacità di restringere la concorrenza e, nel caso di specie, di produrre gli effetti escludenti addebitati. Tale qualificazione non impone invece di dimostrare che il risultato atteso di un simile comportamento diretto a escludere i propri concorrenti dal mercato in questione sia stato raggiunto. Ciò premesso, la prova addotta da un'impresa in posizione dominante dell'assenza di effetti escludenti concreti non può essere considerata sufficiente, di per sé, a escludere l'applicazione dell'articolo 102 TFUE. Tale elemento può tuttavia costituire un indizio dell'incapacità del comportamento in questione di produrre gli effetti escludenti dedotti, purché sia corroborato da altri elementi di prova volti a dimostrare tale incapacità.

In secondo luogo, quanto ai dubbi del giudice del rinvio relativamente alla questione se occorra tener conto di un eventuale intento dell'impresa di cui trattasi, la Corte ricorda che l'esistenza di una pratica escludente abusiva da parte di un'impresa in posizione dominante dev'essere valutata sulla base della capacità di tale pratica di produrre effetti anticoncorrenziali. Ne consegue che un'autorità garante della concorrenza non è tenuta a dimostrare l'intento dell'impresa in questione di escludere i propri concorrenti ricorrendo a mezzi o risorse diversi da quelli su cui si impernia una concorrenza basata sui meriti. La Corte precisa tuttavia che la prova di un simile intento costituisce nondimeno una circostanza di fatto che può essere presa in considerazione ai fini della determinazione di un abuso di posizione dominante.

In terzo luogo, la Corte fornisce gli elementi di interpretazione richiesti dal giudice del rinvio per l'applicazione dell'articolo 102 TFUE al fine di distinguere, tra le pratiche attuate da un'impresa in posizione dominante che si basano sullo sfruttamento lecito al di fuori del diritto della concorrenza di risorse o mezzi propri di una tale posizione, quelle che potrebbero sottrarsi al divieto posto da tale articolo, in quanto sarebbero proprie di una concorrenza normale, e quelle che, al contrario, dovrebbero essere considerate «abusive» ai sensi di tale disposizione.

A tale riguardo, la Corte ricorda, anzitutto, che il carattere abusivo di tali pratiche presuppone che esse abbiano avuto la capacità di produrre gli effetti escludenti descritti nella decisione impugnata. Le imprese in posizione dominante, indipendentemente dalle cause di una tale posizione, possono senz'altro difendersi dai loro concorrenti, ma devono farlo ricorrendo ai soli mezzi propri di una concorrenza «normale», vale a dire basata sui meriti. Orbene, una pratica che non può essere adottata da un ipotetico concorrente altrettanto efficiente sul mercato in questione, in quanto essa si basa sullo sfruttamento di risorse o mezzi propri di una posizione dominante, non può essere considerata propria di una concorrenza basata sui meriti. Ciò posto, quando perde il monopolio legale che prima deteneva su un mercato, un'impresa deve astenersi, durante tutta la fase di liberalizzazione di tale mercato, dal ricorrere ai mezzi di cui disponeva in forza del suo precedente monopolio e che, a tal titolo, non sono disponibili ai suoi concorrenti, al fine di conservare, con modalità che esulano dai suoi stessi meriti, una posizione dominante sul mercato in questione recentemente liberalizzato.

Ciò detto, una simile pratica può nondimeno sottrarsi al divieto di cui all'articolo 102 TFUE se l'impresa in posizione dominante in questione dimostra che essa era obiettivamente giustificata da circostanze esterne all'impresa e proporzionata a tale giustificazione oppure controbilanciata, se non superata, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori.

In quarto e ultimo luogo, invitata dal giudice nazionale a precisare le condizioni che consentono di imputare la responsabilità del comportamento di una società figlia alla società madre, la Corte dichiara che, quando una posizione dominante è sfruttata in modo abusivo da una o più società figlie appartenenti a un'unità economica, l'esistenza di tale unità è sufficiente per ritenere che la società madre sia anch'essa responsabile di tale abuso. L'esistenza di una simile unità deve essere presunta qualora, all'epoca dei fatti, almeno la quasi totalità del capitale di tali società figlie fosse detenuta, direttamente o indirettamente, dalla società madre. A fronte di simili circostanze, l'autorità garante della concorrenza non è tenuta a fornire alcuna prova aggiuntiva, a meno che la società madre non dimostri che, nonostante la detenzione di una tale percentuale del capitale sociale, essa non aveva il potere di definire i comportamenti delle società figlie, le quali agivano autonomamente.

2. Aiuti di Stato

Sentenza del 25 gennaio 2022 (Grande Sezione), Commissione/European Food e a. (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articoli 107 e 108 TFUE – Trattato bilaterale di investimento – Clausola compromissoria – Romania – Adesione all'Unione europea – Abrogazione di un regime di incentivi fiscali prima dell'adesione – Lodo che concede il versamento di un risarcimento danni dopo l'adesione – Decisione della Commissione europea che dichiara che tale versamento costituisce un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno e ne ordina il recupero – Competenza della Commissione – Applicazione ratione temporis del diritto dell'Unione – Determinazione della data in cui il diritto di ricevere l'aiuto è conferito al beneficiario – Articolo 19 TUE – Articoli 267 e 344 TFUE – Autonomia del diritto dell'Unione»

Il 29 maggio 2002 il Regno di Svezia e la Romania hanno concluso un trattato bilaterale di investimento per la promozione e la reciproca protezione degli investimenti (in prosieguo: il «TBI»), il cui articolo 2, paragrafo 3, dispone che ciascuna parte contraente garantisce in qualsiasi momento un trattamento giusto ed equo agli investimenti degli investitori della controparte. Il TBI prevede, inoltre, che le controversie tra gli investitori e i paesi firmatari siano decise da un tribunale arbitrale.

Nel 2005, nell'ambito dei negoziati di adesione della Romania all'Unione europea, il governo rumeno ha abrogato un regime nazionale di incentivi fiscali a favore di taluni investitori di regioni svantaggiate (in prosieguo: il «regime di incentivi fiscali»).

Ritenendo che, con l'abrogazione del regime di incentivi fiscali, la Romania avesse violato il proprio obbligo di garantire un trattamento giusto ed equo ai loro investimenti conformemente al TBI, diversi investitori svedesi hanno chiesto la costituzione di un tribunale arbitrale, al fine di ottenere il risarcimento del danno loro causato. Con lodo dell'11 dicembre 2013, tale tribunale ha condannato la Romania a pagare ai suddetti investitori, a titolo di risarcimento danni, un importo pari all'incirca a 178 milioni di EUR.

Nonostante diversi avvertimenti da parte della Commissione europea quanto alla necessità di rispettare, in tale pratica, le norme e le procedure applicabili in materia di aiuti di Stato, le autorità rumene hanno versato il risarcimento concesso dal tribunale arbitrale a favore degli investitori svedesi.

Con decisione del 30 marzo 2015 (in prosieguo: la «decisione controversa») ²⁶¹, la Commissione ha qualificato il versamento di tale indennizzo come aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno, ne ha vietato l'esecuzione e ha ordinato il recupero delle somme già versate.

Investito di diversi ricorsi, il Tribunale ha annullato tale decisione ²⁶² con la motivazione, in sostanza, che la Commissione aveva applicato retroattivamente le proprie competenze a fatti anteriori all'adesione della Romania all'Unione il 1° gennaio 2007. Il Tribunale era infatti partito dal presupposto che l'aiuto in questione fosse stato concesso dalla Romania alla data di abrogazione del regime di incentivi fiscali, vale a dire nel 2005.

²⁶¹ Decisione (UE) 2015/1470 della Commissione, del 30 marzo 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) cui la Romania ha dato esecuzione – Lodo Micula/Romania dell'11 dicembre 2013 (GU 2015, L 232, pag. 43).

²⁶² Sentenza del 18 giugno 2019, **European Food e a./Commissione** (T-624/15, T-694/15 e T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

A seguito di impugnazione, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla tale sentenza del Tribunale e conferma la competenza della Commissione ad adottare la decisione controversa, rinviando al contempo la causa al Tribunale affinché statuisca sui motivi e sugli argomenti presentati dinanzi ad esso in merito alla fondatezza di tale decisione.

Giudizio della Corte

Dal momento che la Commissione ha acquisito la competenza a controllare, ai sensi dell'articolo 108 TFUE, le misure di aiuto adottate dalla Romania a partire dalla sua adesione all'Unione, la Corte ricorda che gli aiuti di Stato devono essere considerati concessi, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, alla data in cui il diritto di riceverli è conferito al beneficiario in forza della normativa nazionale applicabile. L'elemento determinante per stabilire tale data attiene all'acquisizione da parte dei beneficiari di un diritto certo a ricevere l'aiuto di cui trattasi e al correlativo impegno, a carico dello Stato, di concedere tale aiuto. È infatti in quel momento che una simile misura può comportare una distorsione della concorrenza tale da incidere sugli scambi tra gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Nel caso di specie, la Corte constata che il diritto al risarcimento del danno fatto valere dagli investitori svedesi, sebbene tragga origine dall'abrogazione, asseritamente in violazione del TBI, del regime di incentivi fiscali da parte della Romania, è stato concesso solo con il lodo dell'11 dicembre 2013, il quale non solo ha constatato l'esistenza di tale diritto, ma ne ha anche valutato l'importo. Infatti, è solo al termine del procedimento arbitrale che tali investitori hanno potuto ottenere il versamento effettivo dell'indennizzo, anche se quest'ultimo mira a risarcire, in parte, il danno che essi affermano di aver subito nel corso di un periodo anteriore all'adesione della Romania all'Unione.

Pertanto, tenuto conto del fatto che la misura di aiuto di cui trattasi è stata concessa dopo l'adesione della Romania all'Unione, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel considerare che la Commissione non era competente *ratione temporis* ad adottare la decisione controversa ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

La Corte precisa che la questione di stabilire se l'indennizzo concesso dal lodo possa costituire un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, esula dalla sua competenza nell'ambito dell'impugnazione, in quanto tale questione non è stata esaminata dal Tribunale. Ciò premesso, la competenza della Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE non può in alcun caso dipendere dall'esito dell'esame di detta questione, dal momento che il controllo preventivo esercitato dalla Commissione in applicazione della suddetta disposizione ha segnatamente lo scopo di determinare se l'indennizzo di cui trattasi costituisca o meno un aiuto di Stato.

Infine, la Corte constata che il Tribunale è altresì incorso in un errore di diritto statuendo che la sentenza *Achmea*²⁶³ della Corte è irrilevante nel caso di specie.

Nella sentenza *Achmea* la Corte ha statuito che gli articoli 267 e 344 TFUE ostano a un accordo internazionale concluso tra due Stati membri che prevede che un investitore di uno di tali Stati membri, in caso di controversia riguardante gli investimenti nell'altro Stato membro, può avviare un procedimento contro quest'ultimo Stato membro dinanzi a un tribunale arbitrale, la cui competenza detto Stato membro si è impegnato ad accettare. Infatti, con la conclusione di un simile accordo, gli Stati membri acconsentono a sottrarre alla competenza dei propri organi giurisdizionali, e quindi al sistema di rimedi giurisdizionali che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone loro di

²⁶³ Sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

stabilire nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, controversie che possono riguardare l'applicazione o l'interpretazione di tale diritto.

Orbene, nel caso di specie, è pacifico che l'indennizzo richiesto dagli investitori svedesi riguardava anche danni asseritamente subiti dopo la data di adesione della Romania all'Unione, a partire dalla quale il diritto dell'Unione, in particolare gli articoli 107 e 108 TFUE, era applicabile a detto Stato membro. In tali limiti, non si poteva ritenere che la controversia sottoposta al tribunale arbitrale fosse circoscritta in tutti i suoi elementi a un periodo durante il quale la Romania, non avendo ancora aderito all'Unione, non era ancora vincolata dalle norme e dai principi derivanti dalla sentenza *Achmea*. È inoltre pacifico che il suddetto tribunale arbitrale non si colloca nel sistema giurisdizionale dell'Unione, in quanto tale tribunale non rientra nel sistema di rimedi giurisdizionali che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone agli Stati membri di stabilire nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

In tali circostanze, il consenso della Romania al sistema di arbitrato previsto dal TBI è divenuto privo di oggetto a seguito dell'adesione di tale Stato membro all'Unione.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la Corte annulla la sentenza in sede di impugnazione e rinvia la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sui motivi e sugli argomenti dinanzi ad esso dedotti riguardanti la fondatezza della decisione controversa, in particolare la questione di stabilire se la misura oggetto di quest'ultima soddisfi, sotto il profilo sostanziale, le condizioni enunciate all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ²⁶⁴.

Sentenza dell'8 novembre 2022 (Grande Sezione), Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione (C-885/19 P e C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#))

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Aiuto cui il Granducato di Lussemburgo ha dato esecuzione – Decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato interno e illegale e ne ordina il recupero – Decisione tributaria anticipata (tax ruling) – Vantaggio – Carattere selettivo – Principio di libera concorrenza – Sistema di riferimento – Diritto nazionale applicabile – Tassazione cosiddetta “normale”»

La Fiat Chrysler Finance Europe, già Fiat Finance and Trade Ltd (in prosieguo: la «FFT»), fa parte del gruppo automobilistico Fiat/Chrysler e fornisce servizi di tesoreria e di finanziamento alle società di detto gruppo con sede in Europa. Avendo la propria sede legale nel Granducato di Lussemburgo, la FFT aveva richiesto alle autorità tributarie lussemburghesi l'approvazione di un accordo sui prezzi di trasferimento. In seguito a tale richiesta, le autorità lussemburghesi hanno adottato una decisione anticipata che approvava un metodo di determinazione della remunerazione della FFT, quale società integrata, per i servizi forniti alle altre società del gruppo Fiat/Chrysler, il che consentiva alla FFT di determinare annualmente il suo utile imponibile a titolo di imposta sulle società nel Granducato di Lussemburgo.

²⁶⁴ V. anche l'ordinanza del 21 settembre 2022, *Romatsa* (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), in cui la Corte, adita in via pregiudiziale, è stata chiamata a pronunciarsi sulla portata di detto stesso lodo dell'11 dicembre 2013 oggetto della decisione (UE) 2015/1470 della Commissione. In detta ordinanza, la Corte dichiara che il diritto dell'Unione, in particolare i suoi articoli 267 e 344 TFUE, deve essere interpretato nel senso che un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro investita dell'esecuzione forzata del lodo arbitrale che è stato oggetto della decisione (UE) 2015/1470 della Commissione, del 30 marzo 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) cui la Romania ha dato esecuzione – Lodo arbitrale dell'11 dicembre 2013, è tenuta a disapplicare tale lodo e non può quindi in alcun caso procedere all'esecuzione del medesimo al fine di consentire ai suoi beneficiari di ottenere il versamento del risarcimento ad essi concesso dal lodo.

Con decisione del 21 ottobre 2015 ²⁶⁵ (in prosieguo: la «decisione controversa»), la Commissione ha ritenuto che tale decisione anticipata costituisse un aiuto al funzionamento incompatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Essa ha, inoltre, constatato che il Granducato di Lussemburgo non le aveva comunicato il progetto relativo a detta decisione e non aveva quindi osservato l'obbligo di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La Commissione ha pertanto ordinato il recupero di tale aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno.

Il Granducato di Lussemburgo e la FFT hanno proposto ciascuno un ricorso di annullamento avverso tale decisione. Respingendo tali ricorsi ²⁶⁶, il Tribunale ha, in particolare, convalidato l'approccio della Commissione secondo il quale, in presenza di un sistema tributario che persegue l'obiettivo di tassare gli utili di tutte le società residenti, integrate o meno, l'applicazione del principio di libera concorrenza ai fini della definizione del sistema di riferimento è giustificata indipendentemente dall'incorporazione di tale principio nel diritto nazionale.

Investita di due impugnazioni, questa volta proposte dalla FFT e dall'Irlanda, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla la sentenza del Tribunale, poi, statuendo definitivamente sulla controversia, annulla anche la decisione controversa. In tale contesto, la Corte fornisce nuove precisazioni quanto alla questione se decisioni tributarie anticipate concesse dalle autorità tributarie degli Stati membri che approvano metodi di determinazione dei prezzi di trasferimento possano essere costitutive di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che, nell'ambito dell'analisi di misure fiscali sotto il profilo del diritto dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, l'esame del requisito relativo al vantaggio selettivo implica, in un primo tempo, di determinare il sistema di riferimento, ossia il regime fiscale «normale» applicabile nello Stato membro interessato, poi di dimostrare, in un secondo tempo, che la misura fiscale di cui trattasi deroga a tale sistema, 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, senza tuttavia trovare giustificazione nella natura o nella struttura del sistema in questione.

Più nello specifico, la determinazione del sistema di riferimento, che deve essere effettuata al termine di un dibattito in contraddittorio con lo Stato membro interessato, deve risultare da un esame obiettivo del contenuto, dell'articolazione e degli effetti concreti delle norme applicabili in forza del diritto nazionale e, al di fuori dei settori che sono stati oggetto di armonizzazione nel diritto dell'Unione, essa deve avvenire, come nel caso della fiscalità diretta, con riguardo soltanto al diritto nazionale applicabile nello Stato membro interessato. Spetta infatti allo Stato membro interessato determinare, attraverso l'esercizio delle proprie competenze in materia di imposte dirette e nel rispetto della propria autonomia fiscale, le caratteristiche costitutive dell'imposta, le quali definiscono, in linea di principio, il sistema di riferimento oppure il regime fiscale «normale», a partire dal quale occorre analizzare il requisito relativo alla selettività. Ciò vale in particolare per la determinazione della base imponibile e del suo fatto generatore.

²⁶⁵ Decisione (UE) 2016/2326 della Commissione, del 21 ottobre 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Fiat (GU 2016, L 351, pag. 1).

²⁶⁶ Sentenza del 24 settembre 2019, *Lussemburgo e Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione* (T-755/15 e T-759/15, [EU:T:2019:670](#)).

È alla luce di tali considerazioni che la Corte esamina se, nel caso di specie, avallando il metodo della Commissione, il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nella determinazione del sistema di riferimento.

In primo luogo, la Corte precisa che determinare se il Tribunale abbia adeguatamente delimitato il sistema di riferimento pertinente e, per estensione, abbia applicato in maniera corretta il principio di libera concorrenza, costituisce una questione di qualificazione giuridica del diritto nazionale che può formare l'oggetto del sindacato della Corte nella fase dell'impugnazione.

In secondo luogo, la Corte constata che, in sede di definizione del sistema di riferimento al fine di stabilire se la decisione anticipata di cui trattasi conferisse un vantaggio selettivo al suo beneficiario, la Commissione non ha proceduto a un raffronto con il sistema di tassazione normalmente applicabile nello Stato membro interessato, al termine di un esame obiettivo del contenuto, dell'articolazione e degli effetti concreti delle norme applicabili in forza del diritto nazionale di detto Stato. Essa ha infatti applicato un principio di libera concorrenza distinto da quello definito dal diritto lussemburghese limitandosi a individuare l'espressione astratta di tale principio nell'obiettivo perseguito dal sistema generale dell'imposta sulle società in Lussemburgo e a esaminare la decisione anticipata di cui trattasi senza prendere in considerazione il modo in cui detto principio è concretamente incorporato in tale diritto per quanto riguarda, in particolare, le società integrate.

Ne consegue che, da un lato, avallando un approccio del genere, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, dall'altro, ammettendo che la Commissione potesse basarsi su norme che non fanno parte del diritto lussemburghese, ha violato le disposizioni del Trattato FUE relative all'adozione da parte dell'Unione europea di misure di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di imposte dirette, in particolare l'articolo 114, paragrafo 2, e l'articolo 115 TFUE.

A tal riguardo, la Corte sottolinea, anzitutto, che, in assenza di armonizzazione al riguardo nel diritto dell'Unione, l'eventuale fissazione dei metodi e dei criteri che consentono di determinare un risultato di «libera concorrenza» rientra nel potere discrezionale degli Stati membri. Ne consegue che soltanto le disposizioni nazionali sono pertinenti ai fini dell'analisi della questione se determinate operazioni debbano essere esaminate alla luce del principio di libera concorrenza e, se del caso, se prezzi di trasferimento, che costituiscono la base dei redditi imponibili di un soggetto passivo e la sua ripartizione tra gli Stati interessati, si discostino o meno da un risultato di libera concorrenza.

Inoltre, la Corte osserva che il Granducato di Lussemburgo ha previsto norme specifiche per determinare una remunerazione di libera concorrenza per quanto riguarda le società di finanziamento di gruppo, come la FFT, le quali, tuttavia, non sono state prese in considerazione dalla Commissione in sede di analisi del sistema di riferimento e, per estensione, dell'esistenza di un vantaggio selettivo concesso alla FFT.

Infine, la Corte precisa che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale in primo grado, la sentenza Belgio e Forum 187/Commissione²⁶⁷ non avallava la posizione secondo cui il principio di libera concorrenza è applicabile qualora il diritto tributario nazionale miri a tassare le società integrate e le società autonome allo stesso modo, indipendentemente dalla questione se, e in quale maniera, il principio in parola sia incorporato in detto diritto. Infatti, nella summenzionata causa, è alla luce delle norme sulla tassazione stabilite nel diritto nazionale pertinente, vale a dire il diritto belga, che la Corte ha concluso che occorreva ricorrere al principio di libera concorrenza.

²⁶⁷ Sentenza del 22 giugno 2006, **Belgio e Forum 187/Commissione** (C-182/03 e C-217/03, [EU:C:2006:416](#)).

Alla luce di quanto precede, la Corte annulla la sentenza impugnata, rileva che lo stato degli atti consente di statuire sulla controversia e, statuendo su quest'ultima, annulla la decisione controversa in quanto l'errore in cui è incorsa la Commissione nella determinazione delle norme effettivamente applicabili in forza del diritto nazionale pertinente e, quindi, nell'individuazione della tassazione cosiddetta «normale» rispetto alla quale doveva essere valutata la decisione anticipata di cui trattasi, inficia tutto il ragionamento relativo all'esistenza di un vantaggio selettivo. La Corte constata in particolare che l'annullamento della sentenza del Tribunale a causa dell'errore di diritto in cui è incorso quest'ultimo non può essere evitato in ragione della circostanza che la Commissione ha altresì incluso nella decisione controversa, a titolo sussidiario, un ragionamento fondato sull'articolo 164, paragrafo 3, del codice delle imposte lussemburghese e sulla relativa circolare n. 164/2. Infatti, la Corte dichiara che tale ragionamento si limita a rinviare all'analisi svolta in via principale dalla Commissione per quanto riguarda la corretta applicazione del sistema di riferimento, cosicché esso rettifica in modo solo apparente l'errore in cui è incorsa la Commissione nell'individuazione del sistema di riferimento che avrebbe dovuto costituire la base della sua analisi relativa all'esistenza di un vantaggio selettivo.

XIII. Ravvicinamento delle legislazioni

1. Proprietà intellettuale e industriale ²⁶⁸

Sentenza del 24 marzo 2022, Austro-Mechana (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

«Rinvio pregiudiziale – Armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione – Direttiva 2001/29/CE – Articolo 2 – Riproduzione – Articolo 5, paragrafo 2, lettera b) – Eccezione per copia privata – Nozione di “qualsiasi supporto” – Server di proprietà di terzi messi a disposizione di persone fisiche per uso privato – Equo compenso – Normativa nazionale che non assoggetta i fornitori di servizi di nuvola informatica al compenso per copia privata»

L'Austro-Mechana ²⁶⁹ è una società di gestione collettiva dei diritti d'autore che esercita i diritti legali al compenso dovuto in forza dell'eccezione per copia privata ²⁷⁰. Essa ha presentato dinanzi all'Handelsgericht Wien (Tribunale commerciale di Vienna, Austria) una domanda di pagamento di tale compenso diretta contro la Strato AG, un fornitore di servizi di memorizzazione nel cloud. Tale Tribunale ha respinto la domanda, in quanto la Strato non cede supporti di registrazione ai suoi clienti, ma fornisce loro servizi di memorizzazione online.

Adito in appello, l'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land di Vienna, Austria) ha chiesto alla Corte se la memorizzazione di contenuti nell'ambito di servizi di nuvola informatica rientri nell'eccezione per copia privata di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/29 ²⁷¹.

La Corte dichiara che l'eccezione per copia privata si applica alle copie di opere su un server in uno spazio di memorizzazione messo a disposizione di un utente dal fornitore di un servizio di nuvola informatica [(cloud computing)]. Tuttavia, gli Stati membri non hanno l'obbligo di assoggettare i fornitori di servizi di memorizzazione nel cloud al pagamento di un equo compenso, a condizione che il versamento di un equo compenso al titolare dei diritti sia previsto in un altro modo.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la direttiva 2001/29 prevede che l'eccezione per copia privata si applica alle riproduzioni effettuate su qualsiasi supporto ²⁷². La Corte si pronuncia nel senso dell'applicabilità di tale eccezione alle copie di opere nel cloud.

²⁶⁸ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 26 aprile 2022, **Polonia/Parlamento e Consiglio** (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.3. «Libertà di espressione e diritto all'informazione».

²⁶⁹ Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH.

²⁷⁰ L'eccezione per copia privata è un'eccezione al diritto esclusivo degli autori di autorizzare o vietare la riproduzione delle loro opere. Essa riguarda le riproduzioni effettuate su qualsiasi supporto da una persona fisica per uso privato e per fini né direttamente, né indirettamente commerciali.

²⁷¹ Gli Stati membri hanno la facoltà di disporre una tale eccezione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (GU 2001, L 167, pag. 10). In tal caso, essi devono garantire che i titolari dei diritti ricevano un equo compenso.

²⁷² Articolo 5, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2001/29.

Per quanto riguarda la nozione di «riproduzione», la Corte precisa che la realizzazione di una copia di salvataggio di un'opera nel cloud costituisce una riproduzione di tale opera. Infatti, il caricamento (upload) di un'opera nel cloud consiste nella memorizzazione di una copia della stessa.

Per quanto riguarda i termini «qualsiasi supporto», la Corte rileva che essi riguardano tutti i supporti su cui un'opera protetta può essere riprodotta, compresi i server utilizzati nell'ambito della nuvola informatica. A tale proposito, non è determinante il fatto che il server appartenga a un terzo. Infatti, l'eccezione per copia privata può essere applicata a riproduzioni effettuate da una persona fisica mediante un dispositivo appartenente a un terzo. Inoltre, uno degli obiettivi della direttiva 2001/29 è garantire che la protezione del diritto d'autore nell'Unione non diventi sorpassata e obsoleta a causa dell'evoluzione tecnologica. Tale obiettivo sarebbe compromesso se le eccezioni e le limitazioni alla protezione del diritto d'autore fossero interpretate in modo da escludere i supporti digitali e i servizi di nuvola informatica.

Di conseguenza, la nozione di «qualsiasi supporto» comprende un server in cui uno spazio di memorizzazione è messo a disposizione di un utente dal fornitore di un servizio di nuvola informatica.

In secondo luogo, la Corte si pronuncia sull'assoggettamento dei fornitori di servizi di memorizzazione nel cloud al pagamento di un equo compenso e considera, in sostanza, che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, un tale assoggettamento rientra nel margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nazionale per delimitare i diversi elementi del sistema di equo compenso.

A tale proposito, essa ricorda che gli Stati membri che attuano l'eccezione per copia privata sono tenuti a prevedere un sistema di equo compenso destinato a indennizzare i titolari dei diritti.

Per quanto riguarda il debitore dell'equo compenso, spetta, in linea di principio al soggetto che effettua la copia privata, ovvero l'utente dei servizi di memorizzazione nell'ambito della nuvola informatica, finanziare il compenso.

Tuttavia, in caso di difficoltà pratiche per individuare gli utenti finali, gli Stati membri possono istituire un prelievo per copia privata a carico del produttore o dell'importatore dei server attraverso il quale sono proposti i servizi di nuvola informatica ai privati. Tale prelievo si ripercuote economicamente sull'acquirente di tali server e sarà in definitiva sopportato dall'utente privato che utilizza tali apparecchiature o al quale è fornito un servizio di riproduzione.

Gli Stati membri possono tener conto, in sede di determinazione del prelievo per copia privata, del fatto che taluni dispositivi e supporti possono essere utilizzati per realizzare copie private nell'ambito della nuvola informatica. Tuttavia, essi devono garantire che il prelievo così versato, nella misura in cui esso è riscosso su più dispositivi e supporti nell'ambito del processo unico di copia privata, non superi il danno potenziale subito dai titolari dei diritti.

Di conseguenza, la direttiva 2001/29 non osta a una normativa nazionale che non assoggetta i fornitori di servizi di memorizzazione nel cloud al pagamento di un equo compenso, a condizione che tale normativa preveda il versamento di un equo compenso in altro modo.

Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), Louboutin (Utilizzo di un segno contraffatto su un mercato online) (C-148/21 e C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

«Rinvio pregiudiziale – Marchio dell'Unione europea – Regolamento (UE) 2017/1001 – Articolo 9, paragrafo 2, lettera a) – Diritti conferiti dal marchio dell'Unione europea – Nozione di “uso” – Gestore di un sito Internet di vendita online che integra un mercato online – Annunci pubblicati su tale mercato da venditori terzi che fanno uso, in detti annunci, di un segno identico a un marchio altrui per prodotti identici a quelli per i quali quest'ultimo è stato registrato – Percezione di tale segno come parte integrante della

comunicazione commerciale di detto gestore – Modalità di presentazione degli annunci che non consente di distinguere chiaramente le offerte di detto gestore da quelle di tali venditori terzi»

Dal 2016 il sig. Louboutin, creatore francese di calzature e borse di lusso, ha registrato il colore rosso, applicato alla suola esterna di una calzatura con tacco alto, come marchio dell'Unione europea.

Amazon gestisce siti Internet di vendita online di svariate tipologie di prodotti che essa propone sia direttamente, in nome e per conto proprio, sia indirettamente, fornendo un mercato online a venditori terzi. Tale gestore offre inoltre ai venditori terzi servizi complementari di stoccaggio e di spedizione dei loro prodotti.

Il sig. Louboutin ha constatato che, su tali siti Internet, compaiono regolarmente annunci relativi a scarpe con suole rosse che, a suo avviso, riguardano prodotti immessi in commercio senza il suo consenso. Invocando una lesione dei diritti esclusivi che gli derivano dal marchio in questione, egli ha quindi proposto due azioni per contraffazione nei confronti di Amazon dinanzi al Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo, Lussemburgo) ²⁷³ e al Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (Tribunale del commercio di Bruxelles di lingua francese, Belgio) ²⁷⁴.

Tali giudici hanno quindi deciso ciascuno di sottoporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali.

In sostanza, essi hanno interpellato la Corte in merito alla questione se il regolamento sul marchio dell'Unione europea ²⁷⁵ debba essere interpretato nel senso che si possa ritenere che il gestore di un sito Internet di vendita online che integra, oltre alle sue proprie offerte di vendita, un mercato online usi esso stesso un segno identico a un marchio dell'Unione europea altrui per prodotti identici a quelli per i quali tale marchio è stato registrato, quando venditori terzi propongono in vendita su detto mercato, senza il consenso del titolare del citato marchio, siffatti prodotti recanti il suddetto segno.

Essi si chiedono, più in particolare, se sia rilevante a tal riguardo il fatto che detto gestore ricorra a una modalità di presentazione uniforme delle offerte pubblicate sul suo sito Internet, mostrando allo stesso tempo gli annunci relativi ai prodotti che vende in nome e per conto proprio e quelli relativi a prodotti proposti da venditori terzi su tale mercato, che esso faccia apparire il proprio logo di noto distributore su tutti i suddetti annunci e offra ai venditori terzi, nell'ambito della commercializzazione dei loro prodotti, servizi complementari consistenti nel fornire loro assistenza per la presentazione dei loro annunci nonché nello stoccaggio e nella spedizione dei prodotti proposti sul medesimo mercato. In siffatto contesto, i giudici del rinvio si interrogano altresì sulla questione se occorra prendere in considerazione, eventualmente, la percezione degli utenti del sito Internet in questione.

Riunita in Grande Sezione, la Corte ha avuto modo di fornire importanti precisazioni sulla questione della responsabilità diretta del gestore di un sito Internet di vendita online che integra un mercato online per violazioni dei diritti del titolare di un marchio dell'Unione europea derivanti dal fatto che negli annunci dei venditori terzi su detto mercato compare un segno identico a tale marchio.

²⁷³ Causa C-148/21.

²⁷⁴ Causa C-184/21.

²⁷⁵ Più precisamente, l'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea (GU 2017, L 154, pag. 1).

Giudizio della Corte

La Corte ricorda che, in forza del regolamento sul marchio dell'Unione europea, la registrazione di un marchio conferisce al titolare il diritto di vietare ai terzi di usare nel commercio un segno identico a tale marchio in relazione a prodotti e servizi identici ai prodotti o ai servizi per i quali esso è stato registrato.

La Corte rileva anzitutto che la nozione di «usare» non è definita dal regolamento sul marchio dell'Unione europea. Tuttavia, tale espressione implica, da un lato, un comportamento attivo e un controllo, diretto o indiretto, sull'atto che costituisce l'uso. Infatti, solo un terzo che abbia tale controllo è effettivamente in grado di cessare l'uso di un marchio fatto senza il consenso del titolare.

L'uso di un segno identico o simile a un marchio del titolare da parte di un terzo presuppone, dall'altro lato, quanto meno, che quest'ultimo utilizzi il segno nell'ambito della propria comunicazione commerciale. Una persona può così permettere ai propri clienti di fare uso di segni identici o simili a marchi senza utilizzare essa stessa tali segni. Per esempio, la Corte ha considerato che, trattandosi del gestore di un mercato online, l'uso di segni identici o simili a marchi in offerte di vendita che compaiono in detto mercato ha luogo unicamente ad opera dei clienti-venditori di tale gestore e non ad opera di questo, in quanto esso non utilizza il suddetto segno nell'ambito della propria comunicazione commerciale.

La Corte osserva tuttavia che, nell'ambito della sua giurisprudenza pregressa, non era stata interpellata in merito alla rilevanza del fatto che il sito Internet di vendita online in questione integri, oltre al mercato online, offerte di vendita del gestore stesso di detto sito, mentre le presenti cause vertono per l'appunto su tale rilevanza. Così, nel caso di specie, i giudici del rinvio si chiedono se, oltre al venditore terzo, anche il gestore di un sito Internet di vendita online che integra un mercato online, come Amazon, utilizzi, nella propria comunicazione commerciale, un segno identico a un marchio altrui per prodotti identici a quelli per i quali tale marchio è stato registrato e possa quindi essere considerato responsabile della violazione dei diritti del titolare di detto marchio, quando il suddetto venditore terzo propone in vendita sul mercato in parola simili prodotti recanti il segno di cui trattasi.

La Corte dichiara che tale questione si pone indipendentemente dal fatto che il ruolo di un gestore siffatto possa, all'occorrenza, essere esaminato con riferimento ad altre norme giuridiche e che, se pure la valutazione di un uso del genere da parte del gestore spetta, in definitiva, al giudice nazionale, essa può fornire elementi interpretativi del diritto dell'Unione che potrebbero essere utili a tale riguardo.

A questo proposito, per quanto concerne la comunicazione commerciale, la Corte precisa che l'uso di un segno identico al marchio altrui da parte del gestore di un sito Internet che integra un mercato online nella propria comunicazione commerciale presuppone che tale segno appaia, agli occhi dei terzi, come parte integrante di essa e, pertanto, come rientrante nella sua attività.

In tale contesto, la Corte rammenta che, in una situazione in cui il prestatore di un servizio utilizza un segno identico o simile a un marchio altrui per promuovere prodotti che uno dei propri clienti commercializza grazie a tale servizio, il suddetto prestatore fa esso stesso uso di detto segno laddove lo utilizzi in modo tale da creare un nesso tra il citato segno e i servizi da esso forniti.

La Corte ha quindi già considerato che un simile prestatore non fa uso esso stesso di un segno identico o simile a un marchio altrui quando il servizio da esso fornito non è paragonabile a un servizio volto a promuovere la commercializzazione di prodotti recanti tale segno e non comporta la creazione di un nesso tra questo servizio e detto segno, in quanto il prestatore in questione non ha visibilità per il consumatore, il che esclude ogni associazione tra i suoi servizi e il segno di cui trattasi.

Per contro, la Corte ha dichiarato che un nesso del genere esiste allorché il gestore di un mercato online fa pubblicità, mediante un servizio di posizionamento su Internet e partendo da una parola chiave identica a un marchio altrui, a prodotti recanti detto marchio messi in vendita dai suoi clienti

nel suo mercato online. Infatti, una simile pubblicità crea, per gli internauti che effettuano una ricerca a partire da tale parola chiave, un'evidente associazione tra i prodotti contrassegnati da marchio e la possibilità di acquistarli attraverso detto mercato. È per questo motivo che il titolare di tale marchio può vietare al suddetto gestore un uso del genere, qualora siffatta pubblicità violi il diritto di marchio in quanto non consente, o consente soltanto difficilmente, all'internauta normalmente informato e ragionevolmente attento di sapere se i prodotti in parola provengano dal titolare di detto marchio o da un'impresa economicamente collegata a quest'ultimo oppure, al contrario, da un terzo.

La Corte ne deduce che, al fine di accertare se il gestore di un sito Internet di vendita online che integra un mercato online utilizzi esso stesso un segno identico a un marchio altrui, che compare negli annunci relativi a prodotti proposti da venditori terzi su tale mercato, occorre valutare se un utente normalmente informato e ragionevolmente attento del menzionato sito Internet stabilisca un nesso tra i servizi di detto gestore e il segno in questione.

In questa prospettiva, per valutare se un annuncio, pubblicato su detto mercato da un venditore terzo attivo su quest'ultimo, che utilizza un segno identico a un marchio altrui possa essere considerato come facente parte della comunicazione commerciale del gestore del menzionato sito Internet, occorre verificare se tale annuncio possa stabilire un nesso tra i servizi offerti da quest'ultimo e il segno in questione, per il motivo che un utente potrebbe ritenere che sia il gestore a commercializzare, in nome e per conto proprio, il prodotto per il quale viene utilizzato il segno in questione.

La Corte sottolinea che, nell'ambito di tale valutazione globale delle circostanze del caso di specie, assumono particolare rilevanza, segnatamente, la modalità di presentazione degli annunci, sia individualmente che nel loro complesso, sul sito Internet in questione nonché la natura e la portata dei servizi forniti dal suo gestore.

Per quanto riguarda, da un lato, la modalità di presentazione degli annunci, il diritto dell'Unione impone una visualizzazione trasparente degli annunci su Internet, in modo che un utente normalmente informato e ragionevolmente attento possa distinguere facilmente le offerte provenienti dal gestore del sito Internet da quelle dei venditori terzi attivi sul mercato online. Orbene, la Corte ritiene che la circostanza che il gestore ricorra a una modalità di presentazione uniforme delle offerte pubblicate, mostrando nello stesso tempo i propri annunci e quelli dei venditori terzi e facendo apparire il proprio logo di noto distributore tanto sul suo sito Internet quanto su tutti gli annunci, può rendere difficile tale distinzione e dare quindi l'impressione che sia il gestore a commercializzare, in nome e per conto proprio, i prodotti offerti in vendita da tali venditori terzi.

Dall'altro lato, la natura e la portata dei servizi forniti dal gestore di un mercato online ai venditori, e in particolare quelli consistenti nello stoccaggio, nella spedizione e nella gestione dei resi di detti prodotti, possono del pari dare l'impressione, a un utente informato e ragionevolmente attento, che questi prodotti siano commercializzati dal gestore e quindi creare un nesso, agli occhi di tali utenti, tra i servizi in parola e i segni che appaiono sui suddetti prodotti nonché negli annunci dei venditori terzi.

In conclusione, la Corte dichiara che si può ritenere che il gestore di un sito Internet di vendita online che integra, oltre alle sue proprie offerte di vendita, un mercato online utilizzi esso stesso un segno identico a un marchio dell'Unione europea altrui per prodotti identici a quelli per i quali tale marchio è stato registrato, quando venditori terzi propongono in vendita sul mercato in parola, senza il consenso del titolare di detto marchio, siffatti prodotti recanti il suddetto segno, se un utente normalmente informato e ragionevolmente attento di tale sito stabilisce un nesso tra i servizi del menzionato gestore e il segno in questione, il che si verifica in particolare quando, tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione di cui trattasi, un utente siffatto potrebbe avere l'impressione che sia il gestore medesimo a commercializzare, in nome e per conto proprio, i prodotti recanti il suddetto segno. La Corte aggiunge che è rilevante a tale riguardo il fatto:

- che detto gestore ricorra a una modalità di presentazione uniforme delle offerte pubblicate sul suo sito Internet, mostrando allo stesso tempo gli annunci relativi ai prodotti che vende in nome e per conto proprio e quelli relativi a prodotti proposti da venditori terzi su tale mercato,
- che esso faccia apparire il proprio logo di noto distributore su tutti i suddetti annunci,
- e che esso offra ai venditori terzi, nell'ambito della commercializzazione dei prodotti recanti il segno di cui trattasi, servizi complementari consistenti in particolare nello stoccaggio e nella spedizione di tali prodotti.

2. Prodotti del tabacco

Sentenza del 22 febbraio 2022 (Grande Sezione), Stichting Rookpreventie Jeugd e a. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2014/40/UE – Lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco – Prodotti che non rispettano i livelli massimi di emissioni – Divieto di immissione in commercio – Metodo di misurazione – Sigarette con filtro dotato di fori di ventilazione – Misurazione delle emissioni sulla base di norme ISO – Norme non pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – Conformità ai requisiti di pubblicazione di cui all'articolo 297, paragrafo 1, TFUE, letto alla luce del principio della certezza del diritto – Conformità al principio di trasparenza»

Nel luglio e nell'agosto 2018, la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fondazione per la prevenzione del tabagismo fra i giovani, Paesi Bassi) e altri quattordici soggetti (in prosieguo: i «ricorrenti») hanno presentato una domanda di ingiunzione presso la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autorità dei Paesi Bassi per la sicurezza dei prodotti alimentari e di consumo). I ricorrenti chiedevano a tale autorità che, da un lato, provvedesse affinché le sigarette con filtro proposte ai consumatori dei Paesi Bassi rispettassero, laddove utilizzate conformemente alla loro destinazione, i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio fissati dalla direttiva 2014/40²⁷⁶ e, dall'altro, ordinasse ai fabbricanti, agli importatori e ai distributori di prodotti del tabacco di ritirare dal mercato le sigarette con filtro che non rispettassero detti livelli di emissioni.

La decisione di rigetto di tale domanda è stata impugnata in sede amministrativa con ricorso proposto dai ricorrenti dinanzi al Segretario di Stato. In seguito al rigetto di tale ricorso, i ricorrenti hanno proposto un ricorso giurisdizionale dinanzi al Rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi). Essi affermavano che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40²⁷⁷ non impone di fare ricorso a un determinato metodo di misurazione dei livelli di emissioni e che emerge, tra l'altro, da diversi studi, che un altro metodo di misurazione (cosiddetto «Canadian Intense») dovrebbe essere

²⁷⁶ 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). L'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva stabilisce livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette immesse sul mercato o prodotte negli Stati membri (in prosieguo: i «livelli massimi di emissioni fissati dalla direttiva 2014/40»).

²⁷⁷ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, «[i] livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette sono misurati, rispettivamente, sulla base della norma ISO 4387 per il catrame, della norma ISO 10315 per la nicotina e della norma ISO 8454 per il monossido di carbonio. L'esattezza delle misurazioni relative al tenore in catrame, nicotina e monossido di carbonio è determinata in base alla norma ISO 8243».

applicato per determinare i livelli esatti di emissioni per le sigarette con filtro utilizzate conformemente alla loro destinazione.

Il Tribunale di Rotterdam ha adito la Corte con un rinvio pregiudiziale riguardante, segnatamente, la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 alla luce del principio di trasparenza ²⁷⁸, di diverse disposizioni del diritto dell'Unione ²⁷⁹ nonché alla luce della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo ²⁸⁰.

Con la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte conferma la validità di tale disposizione, dichiarando che quest'ultima è conforme in particolare ai principi e alle disposizioni del diritto dell'Unione e del diritto internazionale contemplati dal rinvio pregiudiziale ²⁸¹.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, i livelli massimi di emissioni fissati da tale direttiva per le sigarette destinate a essere immesse sul mercato o prodotte negli Stati membri devono essere misurati in applicazione dei metodi di misurazione derivanti dalle norme ISO alle quali si riferisce detta disposizione. Infatti, quest'ultima rinvia in modo imperativo a tali norme ISO e non menziona alcun altro metodo di misurazione.

In secondo luogo, la Corte analizza, anzitutto, la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 alla luce del principio di trasparenza. A tal riguardo, essa rileva che, se è vero che tale disposizione rinvia a norme ISO che non sono state oggetto di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, essa non prevede tuttavia alcuna restrizione relativa all'accesso a tali norme, neanche subordinando tale accesso alla presentazione di una domanda formulata ai sensi delle disposizioni relative all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni europee ²⁸². Per quanto riguarda, poi, la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 sotto il profilo del regolamento n. 216/2013 ²⁸³, la Corte osserva che la legittimità interna di tale direttiva non può, in base alla giurisprudenza, essere esaminata alla luce di tale regolamento. Per quanto attiene, infine, alla validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 sotto il profilo dell'articolo 297, paragrafo 1, TFUE ²⁸⁴, letto alla luce del principio della certezza del diritto, la Corte rileva che il legislatore dell'Unione può, tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui esso dispone nell'ambito dell'esercizio delle competenze ad esso demandate quando la sua azione implica scelte di natura politica, economica e sociale, e quando è chiamato ad effettuare valutazioni complesse,

²⁷⁸ Sancito dall'articolo 1, secondo comma, e dall'articolo 10, paragrafo 3, TUE, dall'articolo 15, paragrafo 1, e dall'articolo 298, paragrafo 1, TFUE nonché dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

²⁷⁹ Articolo 114, paragrafo 3, e articolo 297, paragrafo 1, TFUE, regolamento (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2013, L 69, pag. 1) e gli articoli 24 e 35 della Carta.

²⁸⁰ Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo (in prosieguo: la «FCTC») conclusa a Ginevra il 21 maggio 2003, cui aderiscono l'Unione europea e i suoi Stati membri.

²⁸¹ Segnatamente, l'articolo 5, paragrafo 3, della FCTC.

²⁸² 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).

²⁸³ Il regolamento (UE) n. 216/2013 prevede in particolare le norme relative alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* degli atti di diritto dell'Unione.

²⁸⁴ In forza di tale disposizione, «[g]li atti legislativi sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Essi entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione».

rinvia, negli atti da esso adottati, a norme tecniche stabilite da un organismo di normalizzazione, quale l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO).

Tuttavia, la Corte precisa che il principio della certezza del diritto esige che il rinvio a siffatte norme sia chiaro, preciso e prevedibile nei suoi effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Nel caso di specie, la Corte ritiene che, dato che il rinvio operato dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 alle norme ISO è conforme a tale requisito e che detta direttiva è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, la mera circostanza che tale disposizione rinvii a norme ISO che non sono state oggetto, in tale fase, di una siffatta pubblicazione non è idonea a rimettere in discussione la validità della suddetta disposizione.

Ciò premesso, per quanto riguarda l'opponibilità delle norme ISO ai singoli, la Corte ricorda che, in forza del principio della certezza del diritto, tali norme, rese obbligatorie da un atto legislativo dell'Unione, sono opponibili ai singoli in generale solo se sono state a loro volta oggetto di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Pertanto, in assenza di pubblicazione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, delle norme alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, i singoli non sono in grado di conoscere i metodi di misurazione dei livelli di emissioni fissati da tale direttiva per le sigarette. Per contro, relativamente all'opponibilità delle norme ISO alle imprese, la Corte sottolinea che, nella misura in cui queste ultime hanno accesso alla versione ufficiale e autentica delle norme a cui fa riferimento l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, tramite organismi nazionali di normalizzazione, dette norme sono opponibili nei loro confronti.

In terzo luogo, per quanto concerne la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 alla luce dell'articolo 5, paragrafo 3, della FCTC ²⁸⁵, la Corte rileva che quest'ultima disposizione non vieta qualsiasi partecipazione dell'industria del tabacco alla definizione e applicazione della normativa contro il tabagismo, ma mira soltanto a impedire che le politiche contro il tabagismo delle parti di tale convenzione siano influenzate da interessi di detta industria. Pertanto, la mera partecipazione dell'industria del tabacco alla definizione delle norme di cui trattasi presso l'ISO non è tale da rimettere in discussione la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40.

In quarto luogo, per quanto riguarda la validità dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 alla luce dell'imperativo di un livello elevato di protezione della salute umana ²⁸⁶ nonché degli articoli 24 e 35 della Carta ²⁸⁷, la Corte sottolinea che, in forza di una costante giurisprudenza, la validità di tale disposizione della direttiva 2014/40 non può essere valutata sulla base degli studi menzionati dal giudice del rinvio nella domanda di pronuncia pregiudiziale. Tali studi sono infatti successivi al 3 aprile 2014, data di adozione di detta direttiva.

In quinto e ultimo luogo, la Corte precisa le caratteristiche che deve presentare il metodo di misurazione delle emissioni per le sigarette, metodo da utilizzare al fine di verificare il rispetto dei livelli massimi di emissioni fissati dalla direttiva 2014/40, nell'ipotesi in cui il rinvio operato dall'articolo 4, paragrafo 1, della medesima a norme ISO non fosse opponibile ai singoli. In tal senso, la Corte dichiara che detto metodo deve essere idoneo, in considerazione degli sviluppi scientifici e

²⁸⁵ Tale disposizione prevede che, definendo ed applicando le loro politiche di salute pubblica in materia di lotta al tabagismo, le parti di detta convenzione fanno in modo che tali politiche non siano influenzate dagli interessi dell'industria del tabacco, conformemente alla legislazione nazionale.

²⁸⁶ Previsto in particolare dall'articolo 114, paragrafo 3, TFUE.

²⁸⁷ L'articolo 24 della Carta è relativo ai diritti del minore. L'articolo 35 della Carta riguarda invece la protezione della salute.

tecniche o degli standard concordati a livello internazionale, a misurare i livelli di emissioni rilasciate quando una sigaretta è utilizzata nel modo previsto e deve basarsi su un livello elevato di protezione della salute umana, soprattutto per i giovani. L'esattezza delle misurazioni ottenute mediante tale metodo deve essere verificata da laboratori autorizzati e sorvegliati dalle autorità competenti degli Stati membri, laboratori contemplati dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/40. Spetta al giudice nazionale valutare se i metodi effettivamente utilizzati per misurare i livelli di emissioni siano conformi alla direttiva 2014/40, senza tener conto dell'articolo 4, paragrafo 1, della stessa.

3. Veicoli a motore²⁸⁸

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Regolamento (CE) n. 715/2007 – Omologazione dei veicoli a motore – Articolo 3, punto 10 – Articolo 5, paragrafi 1 e 2 – Impianto di manipolazione – Veicoli a motore – Motori diesel – Emissioni di agenti inquinanti – Sistema di controllo delle emissioni – Software integrato nella centralina di controllo del motore – Valvola per il ricircolo dei gas di scarico (valvola EGR) – Riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) limitata da un “intervallo termico” – Divieto di utilizzo di impianti di manipolazione che riducano l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni – Articolo 5, paragrafo 2, lettera a) – Eccezione a tale divieto»

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Volkswagen (C-134/20, [EU:C:2022:571](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Regolamento (CE) n. 715/2007 – Omologazione dei veicoli a motore – Articolo 3, punto 10 – Articolo 5, paragrafi 1 e 2 – Impianto di manipolazione – Veicoli a motore – Motori diesel – Emissioni di agenti inquinanti – Sistema di controllo delle emissioni – Software integrato nella centralina di controllo del motore – Valvola per il ricircolo dei gas di scarico (valvola EGR) – Riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) limitata da un “intervallo termico” – Divieto di utilizzo di impianti di manipolazione che riducano l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni – Articolo 5, paragrafo 2, lettera a) – Eccezione a tale divieto – Direttiva 1999/44/CE – Vendita e garanzie dei beni di consumo – Articolo 3, paragrafo 2 – Impianto installato in occasione di una riparazione di un veicolo»

Sentenza del 14 luglio 2022 (Grande Sezione), Porsche Inter Auto e Volkswagen (C-145/20, [EU:C:2022:572](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Regolamento (CE) n. 715/2007 – Omologazione dei veicoli a motore – Articolo 5, paragrafo 2 – Impianto di manipolazione – Veicoli a motore – Motori diesel – Sistema di controllo delle emissioni – Software integrato nella centralina di controllo del motore – Valvola per il ricircolo dei gas di scarico (valvola EGR) – Riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) limitata da un “intervallo termico” – Divieto di utilizzo di impianti di manipolazione che riducano l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni – Articolo 5, paragrafo 2, lettera a) – Eccezione a tale divieto – Tutela dei consumatori – Direttiva 1999/44/CE – Vendita e garanzie dei beni di consumo – Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) – Nozione di “beni che presentano la qualità e le prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo,

²⁸⁸ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza dell'8 novembre 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.1. «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale».

che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene” – Veicolo che dispone di omologazione CE – Articolo 3, paragrafo 6 – Nozione di “difetto di conformità minore”»

L’obiettivo di garantire un elevato livello di tutela dell’ambiente all’interno dell’Unione europea si manifesta, in particolare, con l’adozione di misure intese a limitare le emissioni di agenti inquinanti. In tal senso, i veicoli a motore sono stati oggetto di una regolamentazione sempre più restrittiva, in particolare con l’adozione del regolamento n. 715/2007, relativo all’omologazione dei veicoli a motore ²⁸⁹. Tale regolamento mira, in particolare, a ridurre in modo significativo le emissioni di ossido di azoto (NOx) dai veicoli con motore diesel per migliorare la qualità dell’aria e rispettare i valori limite riguardanti l’inquinamento.

Le presenti tre cause vertono sull’acquisto di veicoli dotati di un software integrato nella centralina di controllo del motore che, al di fuori di certe condizioni di temperatura e al di sopra di una certa altitudine a cui si circola, riduce l’efficacia del sistema di ricircolo dei gas di scarico (EGR), il che comporta un superamento dei valori limite di emissione di NOx fissati dal regolamento n. 715/2007.

Infatti, a seguito di un aggiornamento del software integrato nella centralina di controllo del motore, il sistema di depurazione dei gas di scarico è disattivato a una temperatura esterna inferiore a 15 gradi Celsius e superiore a 33 gradi Celsius, nonché a un’altitudine a cui si circola superiore a 1 000 metri. Il ricircolo dei gas di scarico era quindi pienamente efficace solo quando la temperatura esterna era compresa tra i 15 e i 33 gradi Celsius (in prosieguo: l’«intervallo termico»).

Tali tre cause costituiscono la prosecuzione della sentenza del 17 dicembre 2020, CLCV e a. (Impianto di manipolazione su motore diesel) (in prosieguo: la «sentenza CLCV») ²⁹⁰, nella quale la Corte ha interpretato, per la prima volta, la nozione di «impianto di manipolazione», ai sensi del regolamento n. 715/2007 ²⁹¹, e ha stabilito in quale misura un siffatto impianto sia illecito alla luce della disposizione di tale regolamento ²⁹² che prevede eccezioni al divieto di impianti di manipolazione, tra cui la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli.

In tale contesto i tre giudici del rinvio austriaci hanno chiesto alla Corte se un software, come quello di cui trattasi, costituisca un «impianto di manipolazione», ai sensi del regolamento n. 715/2007. In caso di risposta affermativa, detti giudici si chiedono se tale software possa essere autorizzato in forza dell’eccezione al divieto di siffatti impianti basata sulla necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli. Infine, nel caso in cui detto software non sia autorizzato, tali giudici chiedono se il suo utilizzo possa comportare l’annullamento della vendita per

²⁸⁹ 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 informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2007, L 171, pag. 1).

²⁹⁰ Sentenza del 17 dicembre 2020, **CLCV e a. (Impianto di manipolazione su motore diesel)** (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#)).

²⁹¹ Ai sensi dell’articolo 3, punto 10, del regolamento n. 715/2007. Tale disposizione definisce un 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».

²⁹² Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

difetto di conformità del veicolo rispetto al contratto, ai sensi della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo ²⁹³.

Con tre sentenze pronunciate dalla Grande Sezione, la Corte dichiara, anzitutto, che il software in questione riduce l'efficacia del sistema di controllo delle emissioni durante il normale funzionamento e il normale uso dei veicoli e che costituisce quindi un «impianto di manipolazione» ai sensi del regolamento n. 715/2007. La Corte osserva inoltre che un impianto di manipolazione utilizzato principalmente per la protezione di parti meccaniche, quali la valvola EGR, lo scambiatore EGR e il filtro antiparticolato diesel, non rientra nell'eccezione al divieto di siffatti impianti. Essa precisa poi a quali condizioni un impianto di manipolazione rientra, o meno, nell'eccezione fondata sulla necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli. Infine, la Corte stabilisce che un veicolo dotato di un simile impianto non è conforme al contratto di vendita, ai sensi della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo, anche se dispone di un'omologazione CE in corso di validità, e che il vizio da cui è affetto non può essere qualificato come «minore», il che escluderebbe per principio la possibilità per l'acquirente di ottenere una pronuncia di nullità del contratto.

Giudizio della Corte

In primo luogo, al fine di stabilire se il software di cui trattasi costituisca un «impianto di manipolazione», ai sensi del regolamento n. 715/2007, la Corte procede all'interpretazione della nozione di «normale funzionamento e (...) normale uso» di un veicolo.

A tal proposito, la Corte dichiara che non soltanto dalla formulazione della disposizione del regolamento n. 715/2007 che definisce un impianto siffatto ²⁹⁴ ma anche dal contesto in cui si inserisce tale disposizione, nonché dall'obiettivo perseguito da tale regolamento, risulta che tale nozione rinvia all'utilizzo di un veicolo in condizioni di guida normali, vale a dire non solo al suo utilizzo nelle condizioni previste per il test di omologazione, applicabile all'epoca dei fatti del procedimento principale. Tale nozione si riferisce quindi all'uso di tale veicolo in condizioni di guida reali, quali sussistono abitualmente nel territorio dell'Unione. La Corte ricorda a tal riguardo che, come ha dichiarato nella sentenza CLCV, l'introduzione di un dispositivo che consenta di garantire l'osservanza dei valori limite di emissione previsti dal regolamento n. 715/2007 solo durante la fase del test di omologazione, laddove detta fase non consente di riprodurre condizioni normali di utilizzo di un veicolo, sarebbe in contrasto con l'obbligo di garantire che le emissioni risultino effettivamente limitate in simili condizioni di uso. Lo stesso vale per quanto riguarda la predisposizione di un dispositivo che consenta di garantire tale osservanza solo nell'ambito di un intervallo termico che, pur coprendo le condizioni in cui ha luogo la fase del test di omologazione, non corrisponde a condizioni di guida normali.

In tali circostanze, la Corte rileva che un software, come quello di cui trattasi, che garantisce il rispetto dei valori limite di emissione previsti dal regolamento n. 715/2007 solo quando la temperatura esterna è compresa nell'intervallo termico, riduce l'efficacia del sistema di controllo delle emissioni in condizioni che è lecito attendersi durante il normale funzionamento e il normale uso del veicolo, ai

²⁹³ Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (GU 1999, L 171, pag. 12, in prosieguo: la «direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo»).

²⁹⁴ Articolo 3, paragrafo 10, del regolamento n. 715/2007.

sensi del regolamento n. 715/2007. Tale software costituisce pertanto un «impianto di manipolazione» ai sensi di tale regolamento ²⁹⁵.

In secondo luogo, la Corte esamina la questione se un impianto, come quello di cui trattasi, possa rientrare nell'eccezione al divieto di utilizzo di impianti di manipolazione relativa alla necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli, prevista dal regolamento n. 715/2007 ²⁹⁶, poiché tale dispositivo contribuisce alla protezione di parti meccaniche, quali la valvola EGR, lo scambiatore EGR e il filtro antiparticolato diesel.

A tal proposito, la Corte ricorda che il regolamento n. 715/2007 prevede eccezioni al divieto di utilizzo di impianti di manipolazione, in particolare quando «l'impianto si giustifica per la necessità di proteggere il motore da danni o avarie e di un funzionamento sicuro dei veicoli». Per quanto riguarda, anzitutto, la nozione di «motore», la Corte sottolinea che il diritto dell'Unione ²⁹⁷ stabilisce una distinzione chiara tra, da un lato, il motore cui si riferisce tale eccezione e, dall'altro, i parametri del sistema di controllo delle emissioni, che includono i filtri antiparticolato e l'EGR. Di conseguenza, la valvola EGR, lo scambiatore EGR e il filtro antiparticolato diesel costituiscono componenti distinte dal motore. Per quanto riguarda, poi, le nozioni di «avaria» e di «danno», la Corte osserva che la formazione di incrostazioni e l'invecchiamento del motore non possono essere considerati un'«avaria» o un «danno», ai sensi del regolamento n. 715/2007 ²⁹⁸, poiché tali eventi sono, in linea di principio, prevedibili e inerenti al normale funzionamento del veicolo. Secondo la Corte, solo i rischi immediati di danni o avarie al motore che generano un pericolo concreto al momento della guida di un veicolo sono pertanto tali da giustificare l'utilizzo di un impianto di manipolazione, ai sensi del regolamento n. 715/2007.

Tenuto conto che l'eccezione al divieto di utilizzo di impianti di manipolazione deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, la Corte rileva che la «necessità» di un siffatto impianto, ai sensi del regolamento n. 715/2007, sussiste unicamente quando, al momento dell'omologazione CE di tale dispositivo o veicolo che ne è provvisto, nessun'altra soluzione tecnica consente di evitare rischi immediati di danni o avarie al motore che generino un pericolo concreto nella guida di tale veicolo.

Di conseguenza, la Corte dichiara che un impianto di manipolazione che garantisce il rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dal regolamento n. 715/2007 solo quando la temperatura esterna è compresa nell'intervallo termico non può rientrare nell'eccezione al divieto di utilizzo di simili impianti, prevista da detto regolamento, per il solo fatto che tale dispositivo contribuisce alla protezione di componenti, come la valvola EGR, lo scambiatore EGR e il filtro antiparticolato diesel. Diverso è tuttavia il caso qualora si accerti che detto impianto risponde strettamente all'esigenza di evitare i rischi immediati di danni o avarie al motore causati da un malfunzionamento di uno di tali componenti, che presentino una gravità tale da generare un concreto rischio in occasione della guida del veicolo dotato del medesimo impianto. In ogni caso, un impianto di manipolazione che, in condizioni normali di circolazione, debba funzionare per la maggior parte dell'anno affinché il motore sia protetto da danni o avarie e venga garantito il funzionamento sicuro del veicolo non può ricadere nell'eccezione prevista dal regolamento n. 715/2007.

²⁹⁵ Articolo 3, paragrafo 10, del regolamento n. 715/2007.

²⁹⁶ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

²⁹⁷ Regolamento (CE) n. 692/2008 della Commissione del 18 luglio 2008 recante attuazione e modifica del regolamento n. 715/2007 (GU 2008, L 199, pag. 1), modificato dal regolamento (UE) n. 566/2011 della Commissione, dell'8 giugno 2011 (GU 2011, L 158, pag. 1), allegato I.

²⁹⁸ Articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 715/2007.

Inoltre, la Corte precisa che la circostanza che un impianto di manipolazione, ai sensi del regolamento n. 715/2007, sia stato installato dopo la messa in servizio di un veicolo, in occasione di una riparazione ²⁹⁹, non è rilevante al fine di valutare se l'utilizzo di tale impianto sia vietato, ai sensi di tale regolamento ³⁰⁰.

In terzo e ultimo luogo, la Corte esamina la questione se l'utilizzo di un software vietato possa comportare l'annullamento della vendita per difetto di conformità del veicolo rispetto al contratto, ai sensi della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo.

A tal proposito, la Corte rileva, da un lato, che i veicoli rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2007/46 ³⁰¹ devono essere oggetto di omologazione CE e, dall'altro, che tale omologazione può essere concessa soltanto se il tipo di veicolo in questione è conforme alle disposizioni del regolamento n. 715/2007, in particolare a quelle relative alle emissioni di agenti inquinanti. Inoltre, ai sensi della direttiva 2007/46 ³⁰², il costruttore titolare di una scheda di omologazione CE rilascia un certificato di conformità che accompagna ciascun veicolo completo, incompleto o completato, fabbricato in conformità del tipo di veicolo omologato. Tale certificato è obbligatorio ai fini dell'immatricolazione e della vendita o della messa in circolazione di un veicolo ³⁰³. Quando acquista un veicolo appartenente alla serie di un tipo di veicolo omologato e, pertanto, corredato da un certificato di conformità, il consumatore può ragionevolmente attendersi che il regolamento n. 715/2007 sia rispettato per quanto riguarda tale veicolo, e ciò anche in assenza di clausole contrattuali specifiche.

Di conseguenza, la Corte dichiara che un veicolo a motore, rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento n. 715/2007, non presenta la «qualità [abituale dei beni] dello stesso tipo che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi», ai sensi della direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo ³⁰⁴, se, pur disponendo di un'omologazione CE valida e potendo quindi essere utilizzato su strada, tale veicolo è dotato di un impianto di manipolazione il cui uso è vietato dal regolamento n. 715/2007 ³⁰⁵.

Infine, la Corte precisa che un difetto di conformità consistente nella presenza, nel veicolo interessato, di un impianto di manipolazione il cui utilizzo è vietato in forza del regolamento n. 715/2007 non può essere qualificato come «minore» ³⁰⁶, anche laddove, qualora il consumatore fosse stato al corrente dell'esistenza e del funzionamento di detto dispositivo, egli avrebbe nondimeno acquistato tale veicolo.

²⁹⁹ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 1999/44.

³⁰⁰ Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 715/2007.

³⁰¹ 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 (direttiva quadro) (GU 2007, L 263, pag. 1), come modificata dal regolamento (UE) n. 1229/2012 della Commissione del 10 dicembre 2012 (GU 2012, L 353, pag. 1).

³⁰² Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2007/46.

³⁰³ Conformemente all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2007/46.

³⁰⁴ Articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 1999/44.

³⁰⁵ Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 715/2007.

³⁰⁶ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, della direttiva 1999/44.

4. Diffusione di informazioni privilegiate nel settore finanziario ³⁰⁷

Sentenza del 15 marzo 2022 (Grande Sezione), *Autorité des marchés financiers* (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

«Rinvio pregiudiziale – Mercato unico dei servizi finanziari – Abuso di mercato – Direttive 2003/6/CE e 2003/124/CE – “Informazione privilegiata” – Nozione – Informazione avente “carattere preciso” – Informazione sull'imminente pubblicazione di un articolo di stampa che riporta voci di mercato concernenti un emittente di strumenti finanziari – Carattere illecito della comunicazione di un'informazione privilegiata – Eccezioni – Regolamento (UE) n. 596/2014 – Articolo 10 – Comunicazione di un'informazione privilegiata durante il normale esercizio di una professione – Articolo 21 – Comunicazione di un'informazione privilegiata ai fini dell'attività giornalistica – Libertà di stampa e libertà di espressione – Comunicazione da parte di un giornalista ad una fonte abituale di un'informazione relativa all'imminente pubblicazione di un articolo di stampa»

A ha svolto per molti anni la professione di giornalista presso vari quotidiani britannici. Nell'ambito della sua attività, egli redigeva articoli in cui riportava voci di mercato, due dei quali erano specificamente relativi a titoli ammessi alla negoziazione su Euronext e sono stati pubblicati sul sito internet del quotidiano Daily Mail.

Il primo articolo menzionava una possibile offerta pubblica di acquisto della società LVMH sui titoli della società Hermès. Il giorno successivo a tale pubblicazione, le quotazioni di tale titolo sono aumentate durante la seduta borsistica. Il suo secondo articolo riferiva invece che i titoli della società Maurel & Prom avrebbero potuto essere oggetto di un'offerta pubblica di acquisto. Ne è seguito, il giorno successivo alla pubblicazione di tale articolo, un incremento significativo delle quotazioni di tali azioni alla chiusura della giornata di borsa.

Nell'ambito di un'indagine condotta dall'*Autorité des marchés financiers* (l'autorità francese di vigilanza dei mercati finanziari; in prosieguo: l'«AMF») è emerso che, poco prima della pubblicazione dei due articoli controversi, erano stati trasmessi ordini di acquisto sui titoli delle società Hermès e Maurel & Prom da parte di residenti britannici, che avevano liquidato le proprie posizioni dopo la pubblicazione di detti articoli. Avendo addebitato ad A di aver comunicato a due persone un'informazione privilegiata sull'imminente pubblicazione di due articoli che riportavano voci di mercato vertenti sul deposito di offerte pubbliche sui titoli delle suddette società, la commissione per le sanzioni dell'AMF gli ha inflitto una sanzione pecuniaria di importo pari a EUR 40 000.

Con la sua sentenza, pronunciata dalla Grande Sezione, la Corte si esprime sulla nozione di «informazione privilegiata», ai sensi delle direttive sull'abuso di informazioni privilegiate e sulla manipolazione del mercato ³⁰⁸, riguardo a un'informazione sull'imminente pubblicazione di un articolo di stampa che riporta voci di mercato concernenti un emittente di strumenti finanziari, in particolare in merito al requisito di precisione necessario ai fini della qualificazione di un'informazione privilegiata. Essa precisa parimenti le condizioni in presenza delle quali si può ritenere che la comunicazione di un'informazione siffatta, da parte di un giornalista, a una delle sue fonti abituali di

³⁰⁷ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 20 settembre 2022, **VD e SR** (C-339/20 e C-397/20, [EU:C:2022:703](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.4.b. «Trattamento dei dati personali nel settore finanziario».

³⁰⁸ Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) (GU 2003, L 96, pag. 16), articolo 1, punto 1; direttiva 2003/124/CE della Commissione, del 22 dicembre 2003, recante modalità di esecuzione della direttiva 2003/6 per quanto riguarda la definizione e la comunicazione al pubblico delle informazioni privilegiate e la definizione di manipolazione del mercato (GU 2003, L 339, pag. 70), articolo 1, paragrafo 1.

informazione sia realizzata ai fini dell'attività giornalistica e lecita, ai sensi del regolamento sugli abusi di mercato ³⁰⁹.

Giudizio della Corte

Anzitutto, per quanto riguarda il requisito della precisione necessaria affinché un'informazione sia qualificata come informazione privilegiata, la Corte rileva che un'informazione è considerata avente un carattere preciso qualora, da un esame effettuato caso per caso, risulti che essa si riferisce ad un evento di cui si possa ragionevolmente ritenere che si verificherà e se essa è sufficientemente specifica da consentire di trarre conclusioni sul possibile effetto di detto evento sui prezzi degli strumenti finanziari interessati. Peraltro, in linea di principio detto carattere non può essere escluso per il solo fatto che un'informazione rientri in una particolare categoria di informazioni, come le informazioni attinenti all'imminente pubblicazione di un articolo che riporta voci di mercato. A questo proposito, poiché una voce è caratterizzata da un certo grado di incertezza, occorre prendere in considerazione il grado di precisione del contenuto della voce considerata nonché l'attendibilità della fonte che la riporta. Parimenti, la notorietà del giornalista che ha firmato gli articoli di stampa nonché quella dell'organo di stampa che li ha pubblicati possono essere considerate determinanti, secondo le circostanze del caso, dal momento che simili elementi consentono di valutare la credibilità delle voci considerate.

Pertanto, un'informazione riguardante l'imminente pubblicazione di un articolo di stampa che riporta voci di mercato concernenti un emittente di strumenti finanziari può costituire un'informazione avente «carattere preciso». L'indicazione, in detto articolo di stampa, del prezzo al quale i titoli di tale emittente verrebbero acquistati nel contesto di un'eventuale offerta pubblica di acquisto nonché l'identità del giornalista che ha firmato tale articolo e dell'organo di stampa che ne ha garantito la pubblicazione sono rilevanti ai fini della valutazione di detto carattere, sempreché siano stati comunicati prima della pubblicazione in questione. Quanto all'influenza effettiva della pubblicazione considerata sul prezzo dei titoli ai quali essa si riferisce, anche se può costituire una prova ex post del carattere preciso di detta informazione, essa non può essere sufficiente, di per sé, in assenza di un esame di altri elementi noti o comunicati prima di detta pubblicazione, a dimostrare un siffatto carattere preciso.

Per quanto poi riguarda la comunicazione, da parte di un giornalista, di un'informazione privilegiata a una delle sue fonti di informazione abituali, la Corte sottolinea che i termini «ai fini dell'attività giornalistica» ³¹⁰ riguardano non le sole comunicazioni di informazioni consistenti nella pubblicazione di informazioni, ma anche quelle che si inseriscono nel processo che conduce a una siffatta pubblicazione. Per tener conto dell'importanza che rivestono, in qualsiasi società democratica, la libertà di stampa e la libertà di espressione, consacrate dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), questi termini devono essere interpretati in senso ampio. Di conseguenza, una comunicazione effettuata nell'ambito dei lavori d'inchiesta preparatori alla pubblicazione svolti da un giornalista può configurare una comunicazione di informazioni ai fini dell'attività giornalistica.

Di conseguenza, la comunicazione da parte di un giornalista, ad una delle sue fonti d'informazione abituali, di un'informazione riguardante l'imminente pubblicazione di un articolo di stampa a sua firma che riporta una voce di mercato avviene «ai fini dell'attività giornalistica» qualora detta

³⁰⁹ Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6 e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (GU 2014, L 173, pag. 1).

³¹⁰ Articolo 21 del regolamento n. 596/2014.

comunicazione sia necessaria per permettere lo svolgimento di un'attività giornalistica, la quale include i lavori d'inchiesta preparatori alla pubblicazione.

Infine, la Corte sottolinea che la disposizione del regolamento sugli abusi di mercato riguardante la comunicazione o la diffusione di informazioni ai media ³¹¹ non costituisce una base autonoma, che deroghi alla disposizione di detto regolamento riguardante la comunicazione illecita di informazioni privilegiate ³¹², per determinare la liceità o illiceità di una comunicazione di informazioni privilegiate ai fini dell'attività giornalistica. L'eccezione al divieto di comunicazione di informazioni siffatte, prevista da tale disposizione, dev'essere tuttavia interpretata in modo da salvaguardare l'efficacia pratica della prima disposizione, in considerazione della sua finalità, ossia il rispetto della libertà di stampa e della libertà di espressione in altri media, garantite, in particolare, dall'articolo 11 della Carta. Pertanto, la comunicazione di informazioni privilegiate da parte di un giornalista è lecita quando è considerata necessaria all'esercizio della sua professione e rispettosa del principio di proporzionalità. La valutazione della necessità e proporzionalità di una siffatta comunicazione dev'essere conforme ai requisiti imposti dalla Carta ³¹³.

Di conseguenza, per quanto riguarda, in primo luogo, il requisito secondo cui la comunicazione dev'essere necessaria allo svolgimento di un'attività giornalistica, occorre esaminare se tale comunicazione abbia ecceduto quanto necessario per verificare le informazioni contenute nell'articolo controverso. In particolare, per quanto riguarda la verifica di un'informazione relativa a una voce di mercato, occorre esaminare se fosse necessario per il giornalista comunicare ad un terzo, oltre al contenuto della voce in questione, la specifica informazione relativa all'imminente pubblicazione di un articolo che riportava tale rumore.

In secondo luogo, per stabilire se una simile comunicazione sia proporzionata, occorre tener conto dell'effetto potenzialmente deterrente per l'esercizio dell'attività giornalistica, inclusi i lavori d'inchiesta preparatori, di un divieto concernente tale comunicazione, nonché verificare se, effettuando la comunicazione di cui trattasi, il giornalista abbia agito nel rispetto delle norme e dei codici che disciplinano la sua professione ³¹⁴. Per di più, occorre prendere in considerazione gli effetti negativi per l'integrità dei mercati finanziari della comunicazione di informazioni privilegiate considerata. In particolare, nella misura in cui l'abuso di informazioni privilegiate è stato effettuato a seguito di tale comunicazione, è probabile che lo stesso si traduca in perdite finanziarie per altri investitori e, nel medio termine, in una perdita di fiducia nei mercati finanziari.

Ne consegue che la comunicazione di informazioni privilegiate lede non solo gli interessi privati di taluni investitori ma anche, più in generale, l'interesse pubblico ad assicurare la piena ed effettiva trasparenza del mercato, al fine di tutelarne l'integrità e di garantire la fiducia di tutti gli investitori. Pertanto, al giudice del rinvio spetta anche tenere conto del fatto che l'interesse pubblico che una siffatta comunicazione può aver perseguito osta non solo ad interessi privati, ma anche ad un interesse della stessa natura.

³¹¹ Articolo 21 del regolamento n. 596/2014.

³¹² Articolo 10 del regolamento n. 596/2014.

³¹³ Articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

³¹⁴ Articolo 21 del regolamento n. 596/2014.

5. Cooperazione amministrativa nel settore fiscale

Sentenza dell'8 dicembre 2022 (Grande Sezione), Orde van Vlaamse Balies e a.
(C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione amministrativa nel settore fiscale – Scambio automatico obbligatorio di informazioni con riferimento ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica – Direttiva 2011/16/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/822 – Articolo 8 bis ter, paragrafo 5 – Validità – Segreto professionale degli avvocati – Esenzione dall'obbligo di comunicazione a favore dell'avvocato intermediario soggetto al segreto professionale – Obbligo di tale avvocato intermediario di notificare a un eventuale altro intermediario che non sia il suo cliente gli obblighi di comunicazione che gli spettano – Articoli 7 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

Con riguardo alla cooperazione amministrativa delle autorità fiscali nazionali degli Stati membri, una modifica alla direttiva 2011/16³¹⁵ apportata dalla direttiva 2018/822 ha introdotto un obbligo di comunicazione presso le autorità competenti spettante agli intermediari coinvolti in meccanismi transfrontalieri di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva³¹⁶. È così soggetto a tale obbligo di comunicazione chiunque sia coinvolto nell'elaborazione, commercializzazione, organizzazione e gestione dell'attuazione di siffatti meccanismi e chiunque fornisca assistenza o consulenza e, in loro assenza, il contribuente stesso.

Secondo un'altra disposizione della direttiva 2011/16 modificata³¹⁷, ciascuno Stato membro può adottare le misure necessarie per concedere agli intermediari tenuti al segreto professionale coinvolti nei meccanismi in parola il diritto all'esenzione dall'obbligo di comunicazione quando quest'ultimo violerebbe detto segreto professionale sulla base del diritto nazionale. In tali circostanze, lo Stato membro interessato assicura che gli intermediari in discussione debbano notificare, senza indugio, i rispettivi obblighi di comunicazione a un eventuale altro intermediario o, in sua assenza, al contribuente pertinente. Tuttavia, gli intermediari tenuti al segreto professionale possono beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di comunicazione soltanto nella misura in cui operano nei limiti delle pertinenti norme nazionali che definiscono le loro professioni.

Nell'ottica di soddisfare i requisiti introdotti dalla direttiva 2018/822 e di garantire che il segreto professionale non impedisca le comunicazioni necessarie, le disposizioni della normativa fiamminga relativa alla cooperazione amministrativa in materia fiscale che traspongono la direttiva di cui trattasi prevedono, in particolare, che un intermediario, quando è vincolato al segreto professionale, debba notificare, per iscritto e indicandone le ragioni, all'altro intermediario o agli altri intermediari il fatto di non poter soddisfare l'obbligo di comunicazione, per cui detto obbligo viene a spettare automaticamente all'altro intermediario o agli altri intermediari.

³¹⁵ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU 2011, L 64, pag. 1), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/822 del Consiglio, del 25 maggio 2018, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (GU 2018, L 139, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2011/16 modificata»).

³¹⁶ Articolo 8 bis ter, paragrafo 1, della direttiva 2011/16 modificata, come inserito dalla direttiva 2018/822.

³¹⁷ Articolo 8 bis ter, paragrafo 5, della direttiva 2011/16 modificata, come inserito dalla direttiva 2018/822.

L'Orde van Vlaamse Balies (Ordine degli avvocati fiamminghi), la Belgian Association of Tax Lawyers ³¹⁸ e tre avvocati contestano tale obbligo di notifica imposto all'avvocato che agisce quale intermediario. Infatti, sarebbe impossibile soddisfare tale obbligo di notifica senza violare il segreto professionale cui sono tenuti gli avvocati. Inoltre, detto obbligo di notifica non sarebbe necessario dal momento che il cliente, assistito o meno dall'avvocato, può informare egli stesso gli altri intermediari e chiedere loro di adempiere il loro obbligo di comunicazione. I ricorrenti hanno quindi adito il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio) con ricorsi diretti alla sospensione delle disposizioni di diritto nazionale di cui trattasi nonché al loro annullamento totale o parziale.

Il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità della disposizione della direttiva 2011/16 modificata ³¹⁹ che prevede un obbligo di notifica.

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara tale disposizione invalida alla luce dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ³²⁰, in quanto la sua applicazione da parte degli Stati membri ha l'effetto di imporre all'avvocato che agisce in qualità di intermediario, quando sia esonerato dall'obbligo di comunicazione a causa del segreto professionale cui è tenuto, di notificare, senza indugio, a un eventuale altro intermediario che non sia il suo cliente gli obblighi di comunicazione che gli spettano.

Giudizio della Corte

La Corte precisa, in via preliminare, che la questione verte sulla validità, alla luce degli articoli 7 e 47 della Carta, dell'obbligo di notifica previsto dalla direttiva 2011/16 modificata solo nella misura in cui la notifica deve essere effettuata, da un avvocato che agisce in qualità di intermediario, a un altro intermediario che non è suo cliente. Difatti, quando la notifica è effettuata dall'avvocato intermediario al proprio cliente, sia quest'ultimo un altro intermediario o il contribuente pertinente, detta notifica non è idonea a mettere in discussione il rispetto dei diritti e delle libertà interessati, garantiti dalla Carta.

Al fine di verificare la validità dell'obbligo di notifica, la Corte interpreta l'articolo 7 della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla disposizione corrispondente, vale a dire l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ³²¹. Secondo detta giurisprudenza, quest'ultimo articolo tutela la riservatezza di ogni scambio di corrispondenza tra individui e concede una tutela rafforzata alle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti. La Corte ne conclude che l'articolo 7 della Carta garantisce non solo l'attività di difesa, ma altresì la segretezza della consulenza giuridica, e ciò tanto riguardo al suo contenuto quanto alla sua esistenza. Pertanto, a parte situazioni eccezionali, le persone che si rivolgono a un avvocato devono poter legittimamente confidare nel fatto che il loro avvocato non renderà noto a nessuno, senza il loro consenso, che esse lo consultano.

Questa tutela conferita al segreto professionale degli avvocati è giustificata dalla missione fondamentale che è loro affidata in una società democratica, ossia la difesa dei singoli. Tale missione comporta l'esigenza di garantire a chiunque la possibilità di rivolgersi con piena libertà al proprio

³¹⁸ Un'associazione professionale di avvocati.

³¹⁹ Articolo 8 bis ter, paragrafo 5, della direttiva 2011/16 modificata.

³²⁰ In prosieguo: la «Carta».

³²¹ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

avvocato per ottenere, in modo indipendente, dei pareri giuridici, potendo fare affidamento sulla sua lealtà.

Orbene, l'obbligo, espressamente previsto dalla direttiva 2011/16 modificata, per l'avvocato intermediario esonerato dall'obbligo di comunicazione, di notificare senza indugio agli altri intermediari che non sono suoi clienti i rispettivi obblighi di comunicazione comporta necessariamente che questi ultimi vengano a conoscenza dell'identità dell'avvocato intermediario che effettua la notifica, della sua valutazione per cui il meccanismo in parola deve essere oggetto di una notifica così come del fatto che questi è stato consultato in proposito. La Corte riconosce che ciò integra un'ingerenza nel diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, garantito dall'articolo 7 della Carta. Inoltre, tale obbligo di notifica comporta, indirettamente, un'altra ingerenza nel suddetto medesimo diritto, derivante dalla divulgazione, da parte dei terzi intermediari così notificati, all'amministrazione fiscale dell'identità e della consultazione dell'avvocato intermediario.

Per quanto attiene a un'eventuale giustificazione delle ingerenze summenzionate, la Corte ricorda che il diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti può essere limitato, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e, in ottemperanza al principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Nella specie, la Corte constata che è soddisfatto sia il principio di legalità sia il requisito del rispetto del contenuto essenziale del diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti.

Per quanto attiene alla proporzionalità dell'ingerenza, la Corte ricorda che la modifica apportata nel 2018 alla direttiva 2011/16 rientra nell'ambito di una cooperazione fiscale internazionale che ha l'obiettivo di contribuire alla prevenzione del rischio di elusione ed evasione fiscali, che rappresentano obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.

Tuttavia, quand'anche l'obbligo di notifica che spetta all'avvocato soggetto al segreto professionale fosse effettivamente idoneo a contribuire al contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva e alla prevenzione del rischio di elusione ed evasione fiscali, esso non è necessario per realizzare tali obiettivi e, in particolare, per garantire che le informazioni relative ai meccanismi transfrontalieri siano trasmesse alle autorità competenti. Infatti, tutti gli intermediari sono, in linea di principio, tenuti a trasmettere a dette autorità le informazioni di cui trattasi. Nessun intermediario può quindi far valere utilmente che ignorava gli obblighi di comunicazione, chiaramente enunciati nella direttiva, cui è direttamente e individualmente soggetto.

Inoltre, posto che ogni intermediario è esonerato dall'obbligo di comunicazione solo se può provare che detta comunicazione è stata già effettuata da un altro intermediario, non vi è motivo di temere che gli intermediari confidino, senza verifica, nel fatto che l'avvocato intermediario effettui la comunicazione richiesta. Prevedendo che il segreto professionale possa comportare un'esenzione dall'obbligo di comunicazione, la direttiva fa, del resto, dell'avvocato intermediario una persona da cui gli altri intermediari non possono, a priori, attendere alcuna iniziativa idonea a dispensarli dai propri obblighi di comunicazione.

Per quanto riguarda la divulgazione all'amministrazione fiscale, da parte dei terzi intermediari notificati, dell'identità e della consultazione dell'avvocato intermediario, tale divulgazione non appare nemmeno necessaria al perseguimento degli obiettivi della direttiva. Infatti, l'obbligo di comunicazione che spetta agli altri intermediari non soggetti al segreto professionale e, in mancanza di tali intermediari, quello che spetta al contribuente pertinente, garantiscono, in linea di principio, che l'amministrazione fiscale sia informata. Inoltre, dopo aver ricevuto una simile informazione, l'amministrazione fiscale può chiedere informazioni supplementari direttamente al contribuente pertinente, il quale potrà allora rivolgersi al suo avvocato affinché lo assista, o effettuare un controllo della situazione fiscale di detto contribuente.

La Corte dichiara, quindi, che l'obbligo di notifica previsto dalla direttiva 2011/16 modificata viola il diritto al rispetto delle comunicazioni tra l'avvocato e il suo cliente, garantito all'articolo 7 della Carta, in quanto prevede che l'avvocato intermediario, soggetto al segreto professionale, è tenuto a notificare a qualsiasi altro intermediario che non sia il suo cliente il rispettivo obbligo di comunicazione.

La Corte esclude inoltre l'applicabilità, nel caso di specie, dell'articolo 47 della Carta, considerato che esso presuppone una connessione con un procedimento giudiziario. Tuttavia, un tale nesso manca nel caso di specie, dato che l'obbligo di notifica sorge in una fase precoce, al più tardi quando il meccanismo transfrontaliero soggetto all'obbligo di notifica è appena stato portato a termine ed è pronto ad essere attuato, quindi al di fuori dell'ambito di un procedimento giudiziario o della sua preparazione. Pertanto, l'obbligo di notifica che si sostituisce, per l'avvocato intermediario tenuto al segreto professionale, all'obbligo di comunicazione non comporta alcuna ingerenza nel diritto a un equo processo, garantito dall'articolo 47 della Carta.

XIV. Politica economica e monetaria

Sentenza del 13 settembre 2022, Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

«Rinvio pregiudiziale – Sistema europeo di banche centrali – Banca centrale nazionale – Direttiva 2001/24/CE – Risanamento e liquidazione degli enti creditizi – Risarcimento di danni risultanti dall'adozione di misure di risanamento – Articolo 123 TFUE e articolo 21.1 del Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea – Divieto di finanziamento monetario degli Stati membri della zona euro – Articolo 130 TFUE e articolo 7 di detto protocollo – Indipendenza – Divulgazione di informazioni riservate»

A seguito della crisi finanziaria mondiale, alcune disposizioni legislative nazionali hanno autorizzato la Banka Slovenije (Banca centrale di Slovenia) a sopprimere taluni strumenti finanziari qualora il loro mantenimento crei un rischio di fallimento per un ente creditizio e minacci il sistema finanziario nel suo insieme³²². Successivamente, una legge ha istituito due regimi di responsabilità distinti e alternativi di tale banca centrale per i danni causati agli ex titolari di strumenti finanziari soppressi.

Da un lato, tale responsabilità può insorgere qualora sia dimostrato che la soppressione di uno strumento finanziario non costituiva una misura necessaria o che è stato violato il principio secondo cui nessun creditore può ricevere un trattamento meno favorevole di quello che riceverebbe in caso di fallimento dell'ente creditizio. La Banca centrale di Slovenia può tuttavia liberarsi dalla propria responsabilità provando che essa o le persone da essa autorizzate ad agire a suo nome hanno operato con la diligenza richiesta. Dall'altro lato, le persone fisiche titolari di uno strumento finanziario soppresso e i cui redditi annuali sono inferiori ad una certa soglia possono ottenere da tale banca centrale il pagamento di un risarcimento su base forfettaria.

La legge prevede che i costi derivanti dall'applicazione di tali regimi di responsabilità sono finanziati, anzitutto, mediante il ricorso a riserve speciali che sono alimentate dagli utili realizzati dalla Banca centrale di Slovenia a partire dal 1° gennaio 2019, poi mediante l'utilizzo delle sue riserve generali, fino al 50 % delle stesse, e, infine, mediante un prestito contratto presso le autorità slovene.

La Banca centrale di Slovenia ha proposto una domanda di verifica di costituzionalità di tale legge dinanzi all'Ustavno sodišče (Corte costituzionale, Slovenia), facendo valere, tra l'altro, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione dei regimi di responsabilità da essa istituiti. È in tale contesto che detto giudice ha deciso di interrogare la Corte, segnatamente, in merito alla compatibilità dei regimi di cui sopra con due principi fondamentali disciplinanti l'azione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), vale a dire il divieto di finanziamento monetario³²³ e il principio dell'indipendenza delle banche centrali³²⁴.

³²² Si tratta di misure di risanamento ai sensi della direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (GU 2001, L 125, pag. 15). La Corte si è già pronunciata a due riprese in un contesto relativo a tali misure di risanamento slovene e alla loro attuazione, ma su questioni molto differenti da quelle in discussione nella presente causa [sentenze del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.* (C-526/14, [EU:C:2016:570](#)), nonché del 17 dicembre 2020, *Commissione/Slovenia (Archivi della BCE)* (C-316/19, [EU:C:2020:1030](#))].

³²³ Enunciato nell'articolo 123 TFUE e nell'articolo 21 del Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (in prosieguo: il «Protocollo sul SEBC e sulla BCE»).

³²⁴ Risultante dall'articolo 130 TFUE e dall'articolo 7 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE.

Mediante la sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte dichiara che il divieto del finanziamento monetario non osta ad un regime di responsabilità correlato alla violazione, da parte di una banca centrale, di norme disciplinanti l'esercizio di una funzione ad essa attribuita dal diritto nazionale, purché tale banca centrale sia considerata responsabile soltanto quando essa stessa o le persone da essa abilitate ad agire in suo nome abbiano operato violando gravemente il loro obbligo di diligenza. Per contro, detto divieto osta ad un regime nel quale la responsabilità di una banca centrale si perfeziona per il semplice fatto della soppressione di strumenti finanziari. Inoltre, il principio di indipendenza osta ad un regime di responsabilità il quale possa implicare che una banca centrale nazionale sia considerata responsabile per un importo suscettibile di pregiudicare la sua capacità di adempiere efficacemente i propri compiti e che sia finanziato secondo le modalità suddette.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina la compatibilità di regimi di responsabilità come quelli contemplati dalla domanda di pronuncia pregiudiziale con il divieto di finanziamento monetario. A questo proposito, essa constata anzitutto che l'attuazione di misure di risanamento degli enti creditizi, ai sensi della direttiva 2001/24, non costituisce un compito incombente al SEBC, in generale, o alle banche centrali nazionali, in particolare. Ciò premesso, il SEBC rappresenta, nel diritto dell'Unione, una costruzione giuridica originale che associa e fa cooperare strettamente istituzioni nazionali, ossia le banche centrali nazionali, e un'istituzione dell'Unione, ossia la Banca centrale europea. In questo sistema molto integrato, in cui esse costituiscono autorità nazionali e, al tempo stesso, autorità operanti nel quadro del SEBC, le banche centrali nazionali possono esercitare funzioni diverse da quelle che sono specificate nel Protocollo sul SEBC e sulla BCE ³²⁵. Tali funzioni sono però esercitate sotto la loro propria responsabilità, e le concrete modalità di insorgenza di tale responsabilità sono determinate in funzione del diritto nazionale. Pertanto, incombe allo Stato membro interessato definire le condizioni nelle quali la responsabilità della sua banca centrale può perfezionarsi in ragione dell'attuazione, da parte di quest'ultima, di una misura di risanamento, ai sensi della direttiva 2001/24, nel caso in cui tale banca centrale sia stata designata quale autorità competente ad attuare tale misura. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

A questo proposito, il diritto dell'Unione vieta alle banche centrali nazionali qualsiasi finanziamento di obbligazioni del settore pubblico nei confronti di terzi.

Così, l'insorgere della responsabilità di una banca centrale nazionale, qualora quest'ultima abbia violato le norme disciplinanti l'esercizio di una funzione ad essa attribuita dal diritto nazionale, non può, in via di principio, essere considerato come implicante un finanziamento di obbligazioni del settore pubblico nei confronti di terzi. Infatti, in questa ipotesi, il risarcimento di soggetti terzi lesi costituisce la conseguenza di comportamenti di tale banca centrale e non la presa in carico di un obbligo preesistente nei confronti di terzi gravante sulle altre autorità pubbliche. Peraltro, un tale finanziamento non deriva di norma direttamente da misure decise da queste altre autorità pubbliche e non permette dunque, in linea di principio, a queste ultime di impegnare delle spese sottraendosi all'incitamento al rispetto di una sana politica di bilancio ³²⁶. Ciò premesso, tenuto conto dell'elevato grado di complessità e di urgenza che caratterizza l'attuazione di misure di risanamento ai sensi della direttiva 2001/24, una tale responsabilità non può perfezionarsi senza esigere che la violazione dell'obbligo di diligenza addebitata alla banca centrale sia grave.

³²⁵ In conformità dell'articolo 14.4 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE.

³²⁶ Contrariamente all'obiettivo di cui all'articolo 123, paragrafo 1, TFUE.

Per contro, un regime di responsabilità che si applichi per il semplice fatto che la banca centrale nazionale ha esercitato una funzione che le è attribuita dal diritto nazionale, anche quando essa si sia pienamente conformata alle regole che essa è obbligata a rispettare, implica il finanziamento di un'obbligazione del settore pubblico nei confronti di terzi. Infatti, anche se è lecito per il legislatore nazionale garantire un risarcimento delle inevitabili conseguenze delle decisioni adottate dalla propria banca centrale in conformità con le scelte operate da tale legislatore, è giocoforza constatare che esso istituisce in tal modo un obbligo di pagamento derivante direttamente dalle sue scelte politiche, e non dalla maniera in cui la banca centrale esercita le proprie funzioni. Il pagamento, con i propri fondi, di un risarcimento siffatto da parte della banca centrale deve dunque essere considerato come tale da portare quest'ultima ad assumersi, al posto delle altre autorità pubbliche, l'onere del finanziamento di obbligazioni gravanti sul settore pubblico in applicazione della normativa nazionale, il che è contrario al diritto dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte chiarisce la portata del principio di indipendenza delle banche centrali nazionali in caso di insorgere della loro responsabilità per un importo suscettibile di pregiudicare la loro capacità di adempiere efficacemente i propri compiti. Certo, l'istituzione di un regime di responsabilità nell'ambito dell'esercizio di una funzione ad essi attribuita dal diritto nazionale non è, di per sé, incompatibile con l'indipendenza delle banche centrali. Tuttavia, le norme nazionali introdotte a tal fine non possono collocare la banca centrale interessata in una situazione che comprometta, in una qualsiasi maniera, la sua capacità di adempiere in modo indipendente un compito di spettanza del SEBC.

Orbene, al fine di partecipare ad una delle missioni fondamentali del SEBC, vale a dire l'attuazione della politica monetaria dell'Unione, la costituzione di riserve da parte delle banche centrali nazionali appare indispensabile. In tale contesto, un prelievo sulle riserve generali di una banca centrale nazionale, di un importo idoneo a pregiudicare la sua capacità di adempiere efficacemente i suoi compiti a titolo del SEBC, combinato ad una incapacità di ricostituire tali riserve in maniera autonoma, in ragione di una destinazione sistematica della totalità dei suoi utili al rimborso del danno da essa causato, è idoneo a collocare tale banca centrale in una situazione di dipendenza nei confronti delle autorità politiche, in violazione del diritto dell'Unione. Questo vale, in particolare, qualora una banca centrale nazionale sia legalmente tenuta a contrarre un prestito presso le altre autorità pubbliche dello Stato membro cui essa appartiene qualora siano esaurite delle fonti di finanziamento correlate a riserve.

Dato che una normativa come quella in discussione nel procedimento principale presenta per l'appunto tali caratteristiche, essa espone potenzialmente la banca centrale a pressioni politiche, quando invece l'articolo 130 TFUE e l'articolo 7 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE mirano, al contrario, a preservare il SEBC da qualsiasi pressione politica al fine di permettergli di perseguire efficacemente gli obiettivi cui sono destinati i suoi compiti, grazie all'esercizio indipendente degli specifici poteri di cui esso dispone a questo scopo in virtù del diritto primario.

1. Organizzazione dell'orario di lavoro

Sentenza del 24 febbraio 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Organizzazione dell'orario di lavoro – Direttiva 2003/88/CE – Articolo 8 – Articolo 12, lettera a) – Articoli 20 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Riduzione della durata normale del lavoro notturno rispetto a quella del lavoro diurno – Lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato – Parità di trattamento»

VB, un dipendente del servizio dei vigili del fuoco della direzione generale «Protezione antincendio e tutela della popolazione», presso il Ministero dell'Interno bulgaro, ha svolto lavoro notturno per diversi anni. Ritenendo di avere diritto di beneficiare della valorizzazione delle ore di lavoro notturno, in modo tale che sette ore di lavoro notturno sarebbero state equivalenti a otto ore di lavoro diurno, VB ha presentato una domanda di retribuzione di ore straordinarie al suo datore di lavoro.

La sua domanda è stata respinta sulla base del rilievo che nessuna disposizione in vigore prevede, per i dipendenti del Ministero dell'Interno, la conversione delle ore di lavoro notturno in ore di lavoro diurno. Infatti, la durata normale del lavoro notturno di sette ore per una settimana di cinque giorni lavorativi, prevista dal codice del lavoro bulgaro per i lavoratori del settore privato, non si applicherebbe a detti dipendenti. La legge relativa al Ministero dell'Interno definisce solo la fascia oraria del lavoro notturno e prevede unicamente che l'orario di lavoro di detti dipendenti non deve superare, in media, le otto ore per periodo di 24 ore, senza tuttavia precisare la durata normale e massima del lavoro notturno. VB ha impugnato detto rigetto dinanzi al Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit, Bulgaria).

Adita in via pregiudiziale da tale giudice, il quale ritiene che la durata normale del lavoro notturno dei dipendenti del Ministero dell'Interno dovrebbe essere di sette ore, affinché essi non siano trattati in modo meno favorevole rispetto agli altri lavoratori, la Corte precisa gli obblighi degli Stati membri relativi alle misure di protezione in materia di sicurezza e di salute dei lavoratori notturni, da adottare in base alla direttiva 2003/88 ³²⁸, e si pronuncia sulla compatibilità della normativa bulgara in questione con il principio di parità di trattamento, sancito all'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché con il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque, previsto all'articolo 31 della Carta.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda il rapporto tra la durata normale del lavoro notturno e quella del lavoro diurno, la Corte rileva, innanzitutto, che nessuna disposizione della direttiva 2003/88 contiene indicazioni a tal proposito. Infatti, tale direttiva stabilisce unicamente requisiti minimi che comprendono la durata

³²⁷ Anche la sentenza del 10 marzo 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Assicurazione malattia che copre tutti i rischi)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)), deve essere segnalata alla presente voce. La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce IV.2. «Diritto di libera circolazione e diritto di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri».

³²⁸ 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).

massima del lavoro notturno di otto ore nel corso di un periodo di 24 ore ³²⁹. In aggiunta, la direttiva prevede l'obbligo di prendere le misure necessarie affinché i lavoratori notturni beneficino di un livello di protezione adattato alla natura del loro lavoro ³³⁰, lasciando un certo margine di discrezionalità agli Stati membri a tal riguardo.

Pertanto, l'articolo 8 e l'articolo 12, lettera a), della direttiva 2003/88 non impongono l'obbligo di adottare una normativa nazionale che preveda che la durata normale del lavoro notturno per lavoratori del settore pubblico, come il personale di polizia e i vigili del fuoco, sia inferiore alla durata normale del lavoro diurno prevista per questi ultimi.

Tuttavia, gli Stati membri devono garantire che tali lavoratori beneficino di altre misure di protezione in materia di orario di lavoro, di salario, di indennità o di simili vantaggi, che consentano di compensare la particolare gravosità del lavoro notturno da essi effettuato. Infatti, sebbene la riduzione della durata normale del lavoro notturno rispetto a quella del lavoro diurno possa costituire una soluzione appropriata per garantire la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori interessati, tale riduzione non è l'unica soluzione possibile.

Inoltre, dopo aver constatato che le disposizioni del codice del lavoro bulgaro e della legge relativa al Ministero dell'Interno in questione costituiscono un'attuazione della direttiva 2003/88 e, pertanto, rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte risponde alla questione della compatibilità di tale normativa con la Carta.

A tal riguardo, la Corte dichiara che gli articoli 20 e 31 della Carta non ostano a che la durata normale del lavoro notturno di sette ore stabilita per i lavoratori del settore privato non si applichi ai lavoratori del settore pubblico, e in particolare al personale di polizia e ai vigili del fuoco, qualora una siffatta differenza di trattamento sia fondata su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire sia rapportata a un legittimo scopo perseguito da detta legislazione e sia proporzionata a tale scopo.

La Corte rileva, innanzitutto, che spetta al giudice del rinvio individuare le categorie di persone che si trovano in situazioni comparabili e confrontarle in modo specifico e concreto, anche per quanto riguarda le condizioni di lavoro notturno. Orbene, nel caso di specie il giudice del rinvio ha analizzato categorie astratte di lavoratori, come quella dei lavoratori del settore privato che beneficiano della disciplina prevista dal codice del lavoro e quella dei lavoratori del settore pubblico, come i dipendenti del Ministero dell'Interno, che non ne beneficiano.

Per quanto riguarda la giustificazione di un'eventuale differenza di trattamento, la Corte osserva che l'assenza di un meccanismo di conversione delle ore di lavoro notturno in ore di lavoro diurno per i dipendenti del Ministero dell'Interno non può essere giustificata da mere considerazioni di bilancio, senza altre considerazioni di ordine politico, sociale o demografico.

Qualora non fosse fondata su un criterio obiettivo e ragionevole, ossia rapportata a un legittimo scopo e proporzionata ad esso, una differenza prevista da disposizioni del diritto nazionale in materia di lavoro notturno tra diverse categorie di lavoratori che si trovano in situazioni comparabili sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione e obbligherebbe il giudice nazionale, all'occorrenza, a interpretare il diritto nazionale, nella massima misura possibile, alla luce della lettera e dello scopo della disposizione di diritto primario in questione, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire

³²⁹ Articolo 8, lettera b), della direttiva 2003/88.

³³⁰ Articolo 12, lettera a), della direttiva 2003/88.

la piena efficacia di tale disposizione e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima.

2. Tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale

Sentenza del 15 dicembre 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

«Rinvio pregiudiziale – Occupazione e politica sociale – Lavoro tramite agenzia interinale – Direttiva 2008/104/CE – Articolo 5 – Principio della parità di trattamento – Necessità di garantire, in caso di deroga a tale principio, la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale – Contratto collettivo che prevede una retribuzione inferiore a quella del personale impiegato direttamente dall'impresa utilizzatrice – Tutela giurisdizionale effettiva – Sindacato giurisdizionale»

Tra gennaio e aprile 2017 la TimePartner Personalmanagement GmbH, un'agenzia di lavoro interinale, ha assunto CM come lavoratrice tramite agenzia interinale sulla base di un contratto a tempo determinato. Nel periodo di esecuzione di tale contratto CM è stata inviata in missione, in qualità di addetta alla preparazione degli ordini, presso un'impresa utilizzatrice del settore della distribuzione al dettaglio.

Per tale lavoro, essa ha percepito una retribuzione oraria lorda di EUR 9,23, conformemente al contratto collettivo applicabile ai lavoratori tramite agenzia interinale concluso tra due sindacati cui erano iscritti rispettivamente la TimePartner Personalmanagement GmbH e CM.

Tale contratto collettivo derogava al principio della parità di trattamento riconosciuto nel diritto tedesco³³¹, prevedendo, per i lavoratori tramite agenzia interinale, una retribuzione inferiore a quella accordata ai lavoratori dell'impresa utilizzatrice in forza delle condizioni di un contratto collettivo per i lavoratori del settore del commercio al dettaglio nel Land della Baviera (Germania), vale a dire una retribuzione oraria lorda di EUR 13,64.

CM ha proposto dinanzi all'Arbeitsgericht Würzburg (Tribunale del lavoro di Würzburg, Germania) un ricorso finalizzato a ottenere una retribuzione integrativa pari a EUR 1 296,72, equivalente alla differenza di retribuzione tra i lavoratori tramite agenzia interinale e i lavoratori comparabili direttamente impiegati dall'impresa utilizzatrice. Essa ha invocato, al riguardo, una violazione del principio della parità di trattamento dei lavoratori tramite agenzia interinale, sancito all'articolo 5 della direttiva 2008/104³³². Dopo il rigetto di tale ricorso in primo grado e in appello, CM ha proposto un ricorso in cassazione (Revision) dinanzi al Bundesarbeitsgericht (Corte federale del lavoro, Germania), il quale sottopone alla Corte cinque questioni pregiudiziali sull'interpretazione di tale disposizione.

La Corte definisce i requisiti che un contratto collettivo concluso dalle parti sociali deve soddisfare per poter derogare al principio della parità di trattamento dei lavoratori tramite agenzia interinale in forza

³³¹ Per il periodo compreso tra gennaio e marzo 2017, all'articolo 10, paragrafo 4, prima frase, dell'Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (legge sul lavoro tramite agenzia interinale), del 3 febbraio 1995 (BGBl. 1995 I, pag. 158), nella versione applicabile fino al 31 marzo 2017, e, per quanto riguarda il mese di aprile 2017, nell'articolo 8, paragrafo 1, della medesima legge nella sua versione applicabile a decorrere dal 1° aprile 2017.

³³² Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU 2008, L 327, pag. 9).

dell'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2008/104³³³. Essa precisa in particolare la portata della nozione di «protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale» che i contratti collettivi devono garantire in forza di tale disposizione e fornisce i criteri che consentono di valutare se tale protezione globale sia stata effettivamente garantita. La Corte conclude anche nel senso che simili contratti collettivi devono poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo.

Giudizio della Corte

Dopo aver ricordato il duplice obiettivo della direttiva 2008/104 di garantire la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale e il rispetto della diversità dei mercati del lavoro, la Corte precisa che l'articolo 5, paragrafo 3, di tale direttiva, mediante il suo riferimento alla nozione di «protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale», non richiede di prendere in considerazione un livello di tutela specifico dei lavoratori tramite agenzia interinale che ecceda quello fissato, per i lavoratori in generale, dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione sulle condizioni di base di lavoro e d'occupazione.

Tuttavia, qualora le parti sociali autorizzino, mediante un contratto collettivo, differenze di trattamento in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione a scapito dei lavoratori tramite agenzia interinale, tale contratto collettivo deve, al fine di garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale interessati, accordare loro, come corrispettivo, vantaggi in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione³³⁴ tali da compensare la differenza di trattamento che subiscono.

Infatti, la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale sarebbe necessariamente attenuata se un simile contratto collettivo si limitasse, nei confronti di tali lavoratori, a ridurre una o più delle suddette condizioni di base.

Inoltre, la disposizione derogatoria di cui all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2008/104 impone di verificare in modo concreto il rispetto dell'obbligo di garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale, comparando, per un determinato lavoro, le condizioni di base di lavoro e d'occupazione applicabili ai lavoratori direttamente impiegati dall'impresa utilizzatrice con quelle applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale, per poter così determinare se i vantaggi compensativi concessi per quanto riguarda le suddette condizioni di base consentano di controbilanciare gli effetti della differenza di trattamento subita.

Tale obbligo di garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale non richiede che il lavoratore tramite agenzia interinale interessato sia legato all'agenzia interinale da un contratto di lavoro a tempo indeterminato, posto che l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2008/104 consente di derogare al principio della parità di trattamento nei confronti di qualsiasi lavoratore tramite agenzia interinale, senza distinzione a seconda del carattere determinato o indeterminato della durata del suo contratto di lavoro con un'agenzia di lavoro interinale.

Inoltre, detto obbligo non richiede che gli Stati membri prevedano, in modo dettagliato, le condizioni e i criteri ai quali i contratti collettivi devono conformarsi.

³³³ Tale paragrafo 3 offre agli Stati membri la facoltà di consentire alle parti sociali di mantenere o stipulare contratti collettivi che autorizzano differenze di trattamento in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale, purché sia garantita la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale.

³³⁴ Le condizioni di base di lavoro e d'occupazione sono definite all'articolo 3, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2008/104. Si tratta delle condizioni relative all'orario di lavoro, alle ore di lavoro straordinario, alle pause, ai periodi di riposo, al lavoro notturno, alle ferie e ai giorni festivi, nonché alla retribuzione.

Ciò premesso, pur godendo di un ampio margine di discrezionalità nell'ambito della negoziazione e della conclusione dei contratti collettivi, le parti sociali devono agire nel rispetto del diritto dell'Unione in generale e della direttiva 2008/104 in particolare.

Pertanto, sebbene le disposizioni di tale direttiva non impongano agli Stati membri l'adozione di una determinata normativa volta a garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale, ai sensi del suo articolo 5, paragrafo 3, ciò non toglie che gli Stati membri, compresi i loro organi giurisdizionali, devono vigilare affinché i contratti collettivi che autorizzano differenze di trattamento in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione assicurino, in particolare, la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale.

Di conseguenza, tali contratti collettivi devono poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo al fine di verificare che le parti sociali rispettino il loro obbligo di garantire tale protezione.

3. Coinvolgimento dei lavoratori all'interno di una società europea

Sentenza del 18 ottobre 2022 (Grande Sezione), IG Metall e ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Società europea – Direttiva 2001/86/CE – Coinvolgimento dei lavoratori nel processo decisionale della società europea – Articolo 4, paragrafo 4 – Società europea costituita mediante trasformazione – Contenuto dell'accordo negoziato – Elezione dei rappresentanti dei lavoratori a membri del consiglio di sorveglianza – Procedura di elezione che prevede una votazione separata per i rappresentanti dei sindacati»

Prima di essere trasformata in società europea (SE) nel 2014, la SAP, una società per azioni di diritto tedesco, aveva un consiglio di sorveglianza composto, conformemente al diritto tedesco³³⁵, da rappresentanti degli azionisti e dei lavoratori. Tra questi ultimi, i rappresentanti proposti dai sindacati erano eletti sulla base di una votazione distinta da quella prevista per l'elezione degli altri membri del consiglio di sorveglianza in rappresentanza dei lavoratori³³⁶. L'accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori all'interno della SAP trasformata in SE prevede, quanto ad esso, norme differenti quando viene costituito un consiglio di sorveglianza ridotto. In tal caso, i sindacati possono proporre candidati per una quota dei seggi dei rappresentanti dei lavoratori assegnati alla Repubblica federale di Germania ed eletti dai lavoratori impiegati in Germania, ma senza che sia prevista alcuna votazione distinta per l'elezione di detti candidati.

L'assenza di una siffatta votazione distinta è stata contestata in giudizio dalla Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) e dalla ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, due organizzazioni sindacali. Investito di un'impugnazione da parte di queste ultime, il Bundesarbeitsgericht (Corte federale del lavoro, Germania) ha deciso di interrogare la Corte circa l'interpretazione della direttiva 2001/86³³⁷.

³³⁵ Articolo 7 del Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (legge in materia di cogestione dei lavoratori), del 4 maggio 1976 (BGBl. 1976 I, pag. 1153), come modificata dalla legge del 24 aprile 2015 (BGBl. 2015 I, pag. 642) (in prosieguo: il «MitbestG»).

³³⁶ In forza dell'articolo 16, paragrafo 1, del MitbestG, i rappresentanti dei sindacati al consiglio di sorveglianza vengono eletti dai delegati con voto segreto e nel rispetto dei principi dello scrutinio proporzionale.

³³⁷ Direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (GU 2001, L 294, pag. 22).

Secondo il giudice del rinvio, l'accordo in questione non soddisferebbe i requisiti derivanti dal diritto tedesco³³⁸. Esso si chiede, tuttavia, se l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2001/86³³⁹ non preveda un livello di protezione meno elevato rispetto a quello previsto dal diritto tedesco e che vincolerebbe, se del caso, tutti gli Stati membri; in tal caso, esso sarebbe tenuto a interpretare il diritto nazionale in modo conforme al diritto dell'Unione.

La Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che l'accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori, di cui a quest'ultima disposizione, applicabile a una SE costituita mediante trasformazione, deve prevedere una votazione distinta al fine di eleggere, alla carica di rappresentanti dei lavoratori all'interno del consiglio di sorveglianza della SE, una determinata quota di candidati proposti dai sindacati, quando il diritto applicabile impone una siffatta votazione distinta in relazione alla composizione del consiglio di sorveglianza della società da trasformare in SE. Nell'ambito di tale votazione, deve essere rispettata la parità di trattamento tra i lavoratori di detta SE, delle affiliate e delle dipendenze di quest'ultima, nonché tra i sindacati ivi rappresentati.

Giudizio della Corte

In tale causa, la Corte esordisce con un'interpretazione letterale dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2001/86 e da ciò conclude che, per quanto riguarda la definizione dei rappresentanti dei lavoratori e del livello di coinvolgimento di questi ultimi da salvaguardare, il legislatore dell'Unione ha rinviato alla legge e/o alle prassi nazionali dello Stato membro in cui si trova la società da trasformare in SE.

Pertanto, per quanto riguarda, in particolare, la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, per determinare tanto le persone autorizzate a rappresentare i lavoratori quanto gli elementi caratteristici della partecipazione che consentano a detti rappresentanti dei lavoratori di esercitare un'influenza sulle decisioni da prendere all'interno della società, occorre far riferimento alle valutazioni effettuate al riguardo dalla normativa nazionale e alla prassi nazionale pertinente.

Di conseguenza, se un elemento procedurale stabilito dalla normativa nazionale, come la votazione specifica per l'elezione dei rappresentanti dei sindacati, costituisce un elemento caratteristico del sistema nazionale di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e ha natura imperativa, tale elemento deve essere preso in considerazione ai fini dell'accordo sul coinvolgimento di cui all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2001/86.

Secondo la Corte, il contesto in cui si inserisce tale disposizione suffraga l'interpretazione letterale. Il legislatore dell'Unione ha infatti inteso riservare un trattamento speciale alle SE costituite mediante trasformazione, per non pregiudicare i diritti in materia di coinvolgimento di cui godono i lavoratori della società che deve essere trasformata in SE in applicazione della legge e/o delle prassi nazionali.

³³⁸ Si tratta, in particolare, dell'articolo 21, paragrafo 6, del Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (legge che disciplina il coinvolgimento dei lavoratori in una società europea), del 22 dicembre 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 3675, 3686), nella sua versione in vigore dopo il 1° marzo 2020, ai sensi del quale, nel caso di una SE costituita mediante trasformazione, l'accordo sulla partecipazione prevede che il coinvolgimento dei lavoratori sia in tutti i suoi elementi di livello quantomeno identico a quello che esisteva nella società da trasformare in SE.

³³⁹ L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2001/86, riguardante il contenuto dell'accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori all'interno della SE, dispone che, nel caso di una SE costituita mediante trasformazione, l'accordo sul coinvolgimento prevede che il coinvolgimento dei lavoratori sia in tutti i suoi elementi di livello quantomeno identico a quello che esisteva nella società da trasformare in SE.

La Corte ritiene che tale lettura della direttiva 2001/86 sia altresì conforme al suo obiettivo. Come risulta da detta direttiva³⁴⁰, la garanzia dei diritti quesiti in materia di coinvolgimento voluta dal legislatore dell'Unione implica non soltanto il mantenimento dei diritti quesiti dei lavoratori nella società da trasformare in SE, ma anche l'estensione di tali diritti a tutti i lavoratori della SE, e ciò anche in assenza di indicazioni in tal senso nella normativa nazionale.

Secondo la Corte, l'interpretazione così accolta è ulteriormente corroborata dalla genesi della direttiva 2001/86. Infatti, da essa si evince che il regime applicabile alle SE costituite mediante trasformazione è stato il principale ostacolo nei negoziati. Solo con l'introduzione di una disposizione – ripresa nell'articolo 4, paragrafo 4, di detta direttiva – riguardante specificamente le SE costituite mediante trasformazione, al fine di evitare una riduzione del livello di coinvolgimento dei lavoratori esistente nella società da trasformare, è stato possibile portare avanti il processo che ha condotto all'adozione della direttiva.

Infine, la Corte precisa che il diritto di proporre una determinata quota di candidati alle elezioni dei rappresentanti dei lavoratori all'interno di un consiglio di sorveglianza di una SE costituita mediante trasformazione, come la SAP, non può essere riservato ai soli sindacati tedeschi, ma deve essere esteso a tutti i sindacati rappresentati all'interno della SE, delle sue affiliate e dipendenze, in modo da garantire la parità tra tali sindacati in relazione a detto diritto.

³⁴⁰ Segnatamente dal suo considerando 18 il quale enuncia, inter alia, che la garanzia dei diritti quesiti dei lavoratori in materia di coinvolgimento nel processo decisionale delle società è un principio fondamentale e l'obiettivo esplicito di tale direttiva.

Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

«Rinvio pregiudiziale – Medicinali per uso umano – Direttiva 2001/83/CE – Articolo 86, paragrafo 1 – Nozione di “pubblicità dei medicinali” – Articolo 87, paragrafo 3 – Uso razionale dei medicinali – Articolo 90 – Elementi pubblicitari vietati – Pubblicità di medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili – Pubblicità mediante il prezzo – Pubblicità relativa ad offerte promozionali – Pubblicità relativa a vendite combinate – Divieto»

La «EUROAPTIEKA» SIA è una società che esercita un'attività farmaceutica in Lettonia. Essa fa parte di un gruppo che possiede una rete di farmacie e di società di distribuzione di medicinali al dettaglio in tale paese. Nel 2016, la Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Ispettorato della sanità pubblica, servizio di controllo dei medicinali, Lettonia) ha vietato alla EUROAPTIEKA di diffondere la pubblicità di una vendita promozionale nell'ambito della quale veniva offerta una riduzione del 15% sul prezzo di acquisto di qualunque medicinale in caso di acquisto di almeno tre prodotti. Tale decisione è stata adottata sul fondamento di una disposizione nazionale che vieta di includere, nella pubblicità presso il pubblico dei medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili, informazioni che ne incoraggino l'acquisto, giustificandone la necessità mediante il prezzo del medicinale, annunciando una vendita speciale o indicando che il medicinale è venduto insieme ad altri medicinali (anche a prezzo ridotto) o prodotti ³⁴¹.

Investita nel 2020 di un ricorso proposto dalla EUROAPTIEKA avverso tale disposizione, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) ha interpellato la Corte in via pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva 2001/83 ³⁴².

Con la sua sentenza, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata della nozione di «pubblicità dei medicinali», ai sensi di tale direttiva, in particolare per quanto concerne i contenuti che non riguardano un determinato medicinale, ma medicinali indeterminati. Inoltre, essa si pronuncia sulla compatibilità con tale direttiva di una disposizione nazionale che preveda divieti come quelli di cui trattasi nel procedimento principale, in particolare sulla questione se tali divieti mirino a favorire l'uso razionale dei medicinali, ai sensi della medesima direttiva.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che la diffusione di informazioni che incoraggino l'acquisto di medicinali giustificandone la necessità mediante il loro prezzo, annunciando una vendita speciale o indicando che tali medicinali sono venduti insieme ad altri medicinali, anche a prezzo ridotto, o ad altri prodotti, rientra nella nozione di «pubblicità dei medicinali», ai sensi della direttiva 2001/83,

³⁴¹ Punto 18.12 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 «Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus» (decreto n. 378 del Consiglio dei ministri recante «Modalità della pubblicità dei medicinali e modalità secondo cui un produttore di medicinali può fornire ai medici campioni gratuiti di medicinali»), del 17 maggio 2011 (Latvijas Vēstnesis, 2011, n. 78).

³⁴² Più precisamente, degli articoli 86, paragrafo 1, 87, paragrafo 3, e 90 della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU 2011, L 311, pag. 67), come modificata dalla direttiva 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 (GU 2004, L 136, pag. 34).

anche qualora simili informazioni non riguardino un determinato medicinale, ma medicinali indeterminati.

Anzitutto, da un punto di vista letterale, la Corte ricorda che l'articolo 86, paragrafo 1, di detta direttiva, che contiene la nozione di «pubblicità dei medicinali», fa sistematicamente riferimento ai «medicinali» al plurale. Inoltre, tale disposizione definisce la nozione in esame in modo molto ampio, come comprensiva di «qualsiasi» azione di informazione, di ricerca della clientela o di incitamento, inclusa, in particolare, la «pubblicità dei medicinali presso il pubblico».

Poi, da un punto di vista sistematico, la Corte rileva che le disposizioni del titolo VIII della direttiva 2001/83, di cui l'articolo 86 fa parte, stabiliscono le norme generali e fondamentali in materia di pubblicità dei medicinali e che, pertanto, esse sono applicabili a qualsiasi azione intesa a promuovere la prescrizione, la fornitura, la vendita o il consumo di medicinali.

Infine, per quanto riguarda le finalità perseguite dalla direttiva 2001/83, la Corte ritiene che l'obiettivo essenziale di assicurare la tutela della sanità pubblica perseguito da tale direttiva sarebbe in larga parte compromesso se un'azione di informazione, di ricerca della clientela o di incitamento, intesa a promuovere la prescrizione, la fornitura, la vendita o il consumo di medicinali senza fare riferimento a un determinato medicinale non dovesse rientrare nella nozione di «pubblicità dei medicinali» e non fosse, pertanto, soggetta ai divieti, alle condizioni e alle restrizioni previste dalla direttiva di cui trattasi in materia di pubblicità.

Infatti, poiché una pubblicità di medicinali indeterminati, come la pubblicità di un'intera classe di medicinali destinati a trattare la stessa patologia, può riguardare anche medicinali soggetti a prescrizione medica o medicinali rimborsabili, escludere una simile pubblicità dall'ambito di applicazione delle disposizioni della direttiva 2001/83 in materia di pubblicità equivarrebbe a privare in larga parte i divieti sanciti dalla direttiva in questione del loro effetto utile³⁴³, in quanto essa sottrarrebbe a tali divieti qualsiasi pubblicità che non riguardasse specificamente un medicinale appartenente a detta classe.

La Corte ritiene inoltre che la pubblicità di un gruppo indeterminato di medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili possa, al pari della pubblicità di un singolo medicinale determinato, essere eccessiva e sconsiderata e, pertanto, nuocere alla salute pubblica, incitando i consumatori ad un uso irrazionale o ad un consumo eccessivo dei medicinali considerati.

La Corte conclude che, nonostante quanto affermato nella sentenza A (Pubblicità e vendita di medicinali online)³⁴⁴ nonché nella sentenza DocMorris³⁴⁵, la nozione di «pubblicità dei medicinali» di cui alla direttiva 2001/83 comprende qualsiasi azione d'informazione, di ricerca della clientela o di incitamento, intesa a promuovere la prescrizione, la fornitura, la vendita o il consumo di un determinato medicinale o di medicinali indeterminati.

La Corte aggiunge che, poiché la finalità del messaggio costituisce la caratteristica essenziale di tale nozione e l'elemento determinante per distinguere la pubblicità dalla mera informazione, e che le attività di diffusione d'informazione previste da una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale sembrano avere una siffatta finalità promozionale, tali attività ricadono in detta nozione.

³⁴³ Articolo 88, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, della direttiva 2001/83.

³⁴⁴ Sentenza del 1° ottobre 2020, **A (Pubblicità e vendita di medicinali online)** (C-649/18, [EU:C:2020:764](#), punto 50).

³⁴⁵ Sentenza del 15 luglio 2021, **DocMorris** (C-190/20, [EU:C:2021:609](#), punto 20).

In secondo luogo, la Corte dichiara che le disposizioni della direttiva 2001/83³⁴⁶ non ostano a una disposizione nazionale che impone restrizioni non previste dalla medesima direttiva, ma che rispondono all'obiettivo essenziale di assicurare la tutela della sanità pubblica perseguito da detta direttiva, vietando di includere, nella pubblicità presso il pubblico dei medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili, informazioni che incoraggino l'acquisto di medicinali giustificandone la necessità mediante il prezzo di detti medicinali, annunciando una vendita speciale o indicando che i medicinali di cui trattasi sono venduti insieme ad altri medicinali, anche a prezzo ridotto, o ad altri prodotti.

A sostegno di tale interpretazione la Corte ricorda, sotto un primo profilo, quanto al rapporto tra il requisito che detta pubblicità favorisca l'uso razionale dei medicinali³⁴⁷ e le restrizioni previste dalla direttiva 2001/83 sotto forma di un elenco di elementi pubblicitari vietati³⁴⁸, che il fatto che tale direttiva non contenga norme specifiche relative a un determinato elemento pubblicitario non osta a che gli Stati membri, al fine di evitare ogni pubblicità eccessiva e sconsiderata dei medicinali che potrebbe incidere negativamente sulla salute pubblica, vietino³⁴⁹ un elemento del genere qualora esso favorisca l'uso irrazionale di medicinali.

Pertanto, e sebbene la direttiva 2001/83 autorizzi la pubblicità dei medicinali non soggetti a prescrizione medica, gli Stati membri devono vietare l'inclusione, nella pubblicità presso il pubblico dei medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili, di elementi che siano tali da favorire l'uso irrazionale di tali medicinali, al fine di evitare il sorgere di rischi per la sanità pubblica conformemente all'obiettivo essenziale di tutela da essa perseguito.

Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda la questione se così avvenga relativamente agli elementi oggetto di divieti come quelli di cui al procedimento principale, la Corte rileva che, nel caso dei medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili, accade spesso che il consumatore finale valuti autonomamente, senza l'assistenza di un medico, l'utilità o la necessità di acquistare detti medicinali. Orbene, tale consumatore non dispone necessariamente delle conoscenze specifiche e oggettive che gli consentano di valutarne il valore terapeutico. La pubblicità può quindi esercitare un'influenza particolarmente rilevante sulla valutazione e sulla scelta di detto consumatore, sia per quanto riguarda la qualità del medicinale riguardo tanto alla qualità del medicinale che alla quantità da acquistare.

In un contesto del genere, elementi pubblicitari come quelli cui fa riferimento la disposizione nazionale controversa nel procedimento principale sono atti ad indurre i consumatori ad acquistare medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili sulla base di un criterio economico legato al prezzo di tali medicinali e, di conseguenza, possono indurre detti consumatori ad acquistare e a consumare i medicinali di cui trattasi senza che sia stata effettuata una valutazione oggettiva fondata sulle loro proprietà terapeutiche e su esigenze mediche concrete.

Orbene, secondo la Corte, una pubblicità che svii il consumatore dalla valutazione oggettiva della necessità di assumere un medicinale incoraggia l'uso irrazionale ed eccessivo di tale medicinale. Un siffatto utilizzo irrazionale ed eccessivo dei medicinali può inoltre derivare da una pubblicità che, al pari di quelle vertenti su offerte promozionali o su vendite combinate di medicinali e di altri prodotti,

³⁴⁶ Più precisamente, gli articoli 87, paragrafo 3, e 90 della direttiva 2001/83.

³⁴⁷ Requisito previsto all'articolo 87, paragrafo 3, della direttiva 2001/83.

³⁴⁸ Restrizioni previste all'articolo 90 della direttiva 2001/83.

³⁴⁹ Sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3, della direttiva 2001/83.

assimili i medicinali ad altri prodotti di consumo, che sono generalmente oggetto di sconti e riduzioni al superamento di un certo livello di spesa.

La Corte conclude che, vietando la diffusione di elementi pubblicitari che incoraggiano l'uso irrazionale ed eccessivo dei medicinali non soggetti a prescrizione medica e non rimborsabili – fatta salva la possibilità per le farmacie di concedere sconti e riduzioni di prezzo al momento della vendita di tali medicinali e di altri prodotti sanitari –, una disposizione nazionale come quella controversa nel procedimento principale risponde all'obiettivo essenziale di assicurare la tutela della sanità pubblica ed è quindi compatibile con la direttiva 2001/83.

Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Principio di equivalenza – Principio di effettività – Procedimento di esecuzione ipotecaria – Carattere abusivo della clausola che stabilisce il tasso nominale degli interessi di mora e della clausola di esigibilità anticipata contenute nel contratto di mutuo – Autorità di cosa giudicata e decadenza – Perdita della possibilità di far valere il carattere abusivo di una clausola del contratto dinanzi a un organo giurisdizionale – Potere di controllo d'ufficio del giudice nazionale»

Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), SPV Project 1503 e a. (C-693/19 e C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Principio di equivalenza – Principio di effettività – Procedimenti d'ingiunzione di pagamento e di espropriazione presso terzi – Autorità di cosa giudicata che copre implicitamente la validità delle clausole del titolo esecutivo – Potere del giudice dell'esecuzione di esaminare d'ufficio l'eventuale carattere abusivo di una clausola»

Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Principio di equivalenza – Principio di effettività – Procedimento di esecuzione forzata di un contratto di leasing avente la caratteristica di titolo esecutivo – Opposizione all'esecuzione – Normativa nazionale che non consente al giudice investito di tale opposizione di verificare il carattere abusivo delle clausole di un titolo esecutivo – Potere del giudice dell'esecuzione di esaminare d'ufficio l'eventuale carattere abusivo di una clausola – Sussistenza di un ricorso di diritto comune che consente il controllo del carattere abusivo di dette clausole – Necessità di una cauzione per sospendere il procedimento di esecuzione»

Sentenza del 17 maggio 2022 (Grande Sezione), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Principio di equivalenza – Principio di effettività – Contratto ipotecario – Carattere abusivo della “clausola di tasso minimo” prevista da tale contratto – Norme nazionali relative al procedimento giurisdizionale di appello – Limitazione nel tempo degli effetti della dichiarazione di nullità di una clausola abusiva – Restituzione – Potere di controllo d'ufficio del giudice nazionale di appello»

La Corte è stata investita di cinque domande di pronuncia pregiudiziale, provenienti rispettivamente da giudici spagnoli (Ibercaja Banco, C-600/19, e Unicaja Banco, C-869/19), italiano (SPV Project 1503,

³⁵⁰ Alla presente voce va segnalata anche la sentenza del 28 aprile 2022, **Meta Platforms Ireland** (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)). La sentenza di cui trattasi è presentata alla voce III.4.d. «Azioni contro i trattamenti di dati effettuati in violazione del RGPD».

C-693/19 e C-831/19) e rumeno (Impuls Leasing România, C-725/19), tutte vertenti sull'interpretazione della direttiva sulle clausole abusive ³⁵¹.

Tali domande si inseriscono nell'ambito di procedimenti di diversa natura. La domanda oggetto della causa Ibercaja Banco riguarda infatti un procedimento di esecuzione ipotecaria in cui il consumatore non ha proposto opposizione e il diritto di proprietà sul bene ipotecato è già stato trasferito a un terzo. Nella causa Unicaja Banco la domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento di impugnazione avviato in seguito alla sentenza *Gutiérrez Naranjo* e a ³⁵². Le domande oggetto delle cause riunite SPV Project 1503 riguardano, dal canto loro, procedimenti di esecuzione forzata basati su titoli esecutivi che hanno acquisito autorità di cosa giudicata. Infine, la domanda oggetto della causa Impuls Leasing România si colloca nel contesto di un procedimento di esecuzione forzata condotto sulla base di un contratto di leasing che costituisce titolo esecutivo.

Con le sue quattro sentenze pronunciate in Grande Sezione, la Corte sviluppa la propria giurisprudenza sull'obbligo e il potere del giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo di clausole contrattuali in forza della direttiva sulle clausole abusive. A tal riguardo, essa fornisce precisazioni sull'interazione tra il principio dell'autorità di cosa giudicata e la decadenza, da un lato, e il controllo giurisdizionale delle clausole abusive, dall'altro. La Corte si pronuncia, inoltre, sulla portata di tale controllo nell'ambito di procedimenti accelerati di recupero di crediti nei confronti di consumatori, nonché sul rapporto tra alcuni principi procedurali sanciti dai diritti nazionali in materia di appello e il potere del giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo di clausole contrattuali.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte precisa il rapporto tra il principio dell'autorità di cosa giudicata e il potere del giudice dell'esecuzione di esaminare d'ufficio, nell'ambito di un procedimento d'ingiunzione di pagamento, il carattere abusivo di una clausola di un contratto alla base di tale ingiunzione.

A tal riguardo, la Corte dichiara che la direttiva sulle clausole abusive ³⁵³ osta a una normativa nazionale secondo la quale, qualora un decreto ingiuntivo non sia stato oggetto di opposizione proposta dal debitore, il giudice dell'esecuzione non può controllare l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto alla base del decreto stesso, per il motivo che l'autorità di cosa giudicata di tale decreto ingiuntivo copre implicitamente la validità di dette clausole. Più specificamente, una normativa secondo la quale un esame d'ufficio del carattere abusivo delle clausole contrattuali si considera avvenuto e coperto dall'autorità di cosa giudicata anche in assenza di qualsiasi motivazione in tal senso nel decreto ingiuntivo può privare del suo contenuto l'obbligo del giudice nazionale di procedere a un esame d'ufficio del carattere eventualmente abusivo delle clausole di cui trattasi. In un caso del genere, l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva impone che il giudice dell'esecuzione possa valutare, anche per la prima volta, l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto alla base del decreto ingiuntivo. La circostanza che, alla data in cui il decreto ingiuntivo è divenuto

³⁵¹ 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; in prosieguo: la «direttiva sulle clausole abusive»).

³⁵² Sentenza del 21 dicembre 2016, *Gutiérrez Naranjo e a.* (C-154/15, C-307/15 e C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). In tale sentenza la Corte ha dichiarato, in sostanza, che la giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), che imponeva un limite di tempo rispetto alla restituzione degli importi indebitamente versati dai consumatori alle banche in base a una clausola abusiva, nota come clausola «di tasso minimo», era contraria all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sulle clausole abusive e che, pertanto, questi ultimi hanno diritto alla restituzione integrale di tali importi in virtù di detta disposizione.

³⁵³ In particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva.

definitivo, il debitore ignorava di poter essere qualificato come «consumatore» ai sensi della direttiva in parola è irrilevante a tale riguardo.

In secondo luogo, la Corte analizza il rapporto tra il principio dell'autorità di cosa giudicata, la decadenza e il potere del giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo di una clausola contrattuale nell'ambito di un procedimento di esecuzione ipotecaria.

Da un lato, la Corte rileva che la direttiva sulle clausole abusive³⁵⁴ osta a una normativa nazionale che, a causa dell'autorità di cosa giudicata e della decadenza, non consente né al giudice di esaminare d'ufficio il carattere abusivo di clausole contrattuali nell'ambito del procedimento di esecuzione ipotecaria, né al consumatore, dopo la scadenza del termine per proporre opposizione, di far valere il carattere abusivo di dette clausole nel procedimento in parola o in un successivo procedimento dichiarativo. Tale interpretazione della direttiva è applicabile qualora dette clausole siano state oggetto di un esame d'ufficio al momento dell'avvio del procedimento di esecuzione ipotecaria, senza che il citato esame sia stato esplicitamente menzionato o motivato nella decisione che autorizza l'esecuzione ipotecaria e senza che quest'ultima indichi che un siffatto esame non potrà più essere rimesso in discussione in assenza di opposizione. Infatti, nella misura in cui non è stato informato, nell'ambito della decisione che autorizza l'esecuzione ipotecaria, dell'esistenza di un esame d'ufficio del carattere abusivo delle clausole contrattuali, il consumatore non ha potuto valutare con piena cognizione di causa la necessità di proporre ricorso avverso tale decisione. Orbene, un controllo efficace dell'eventuale carattere abusivo delle clausole contrattuali non può essere garantito se l'autorità di cosa giudicata riguardasse anche le decisioni giurisdizionali che non danno atto di un siffatto controllo.

D'altro lato, la Corte dichiara, per contro, compatibile con la medesima direttiva³⁵⁵ una normativa nazionale che non autorizza un organo giurisdizionale nazionale, che agisce d'ufficio o su domanda del consumatore, a esaminare l'eventuale carattere abusivo di clausole contrattuali quando la garanzia ipotecaria sia stata escussa, il bene ipotecato sia stato venduto e i diritti di proprietà relativi a tale bene siano stati trasferiti a un terzo. Tuttavia, tale conclusione è subordinata alla condizione che il consumatore il cui bene ipotecato è stato venduto possa far valere i suoi diritti mediante un procedimento successivo, al fine di ottenere il risarcimento del danno economico causato dall'applicazione delle clausole abusive.

In terzo luogo, la Corte esamina il rapporto tra alcuni principi procedurali nazionali che disciplinano il procedimento di appello, come i principi dispositivo, di congruenza e del divieto di reformatio in peius, e il potere del giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo di una clausola.

A tal riguardo, essa ritiene che la direttiva sulle clausole abusive³⁵⁶ osti all'applicazione di siffatti principi procedurali nazionali, in forza dei quali il giudice nazionale, adito in appello avverso una sentenza che limita nel tempo la restituzione delle somme indebitamente corrisposte dal consumatore in base a una clausola dichiarata abusiva, non può sollevare d'ufficio un motivo relativo alla violazione di una disposizione di tale direttiva e disporre la restituzione integrale di dette somme, laddove la mancata contestazione della citata limitazione nel tempo da parte del consumatore interessato non possa essere imputata a una completa passività di quest'ultimo. Per quanto riguarda il procedimento principale di cui era investito il giudice del rinvio, la Corte precisa che l'assenza di appello da parte del consumatore interessato in un termine adeguato poteva essere ricondotta al

³⁵⁴ Idem.

³⁵⁵ Idem.

³⁵⁶ In particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva.

fatto che il suo termine per proporre appello era già scaduto al momento della pronuncia della sentenza Gutiérrez Naranjo e a., nella quale la Corte ha dichiarato incompatibile con detta direttiva la giurisprudenza nazionale che limita nel tempo gli effetti restitutori correlati alla dichiarazione del carattere abusivo di una clausola contrattuale. Pertanto, nel procedimento principale il consumatore interessato non aveva dato prova di una completa passività non avendo proposto un appello. In siffatte circostanze, l'applicazione dei principi procedurali nazionali che lo privano degli strumenti che gli consentono di far valere i suoi diritti ai sensi della direttiva sulle clausole abusive è contraria al principio di effettività, nella misura in cui è tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile la tutela di detti diritti.

In quarto e ultimo luogo, la Corte si interroga sul potere del giudice nazionale di esaminare d'ufficio il carattere abusivo delle clausole di un titolo esecutivo quando è investito di un'opposizione all'esecuzione di tale titolo.

A questo proposito, essa dichiara che la direttiva sulle clausole abusive³⁵⁷ e il principio di effettività ostano a una normativa nazionale che non consente al giudice dell'esecuzione di un credito, investito di un'opposizione a tale esecuzione, di valutare, d'ufficio o su domanda del consumatore, il carattere abusivo delle clausole di un contratto che costituisce titolo esecutivo, dal momento che il giudice di merito, che può essere investito di un'azione distinta di diritto comune al fine di esaminare il carattere eventualmente abusivo delle clausole di un siffatto contratto, può sospendere il procedimento di esecuzione fino a che si pronunci sul merito solo dietro versamento di una cauzione, per esempio calcolata sulla base del valore dell'oggetto del ricorso, di un'entità che è idonea a scoraggiare il consumatore dall'introdurre e dal mantenere un tale ricorso. Per quanto riguarda la cauzione di cui trattasi, la Corte precisa che le spese che un'azione giudiziaria implicherebbe rispetto all'importo del debito contestato non devono essere tali da scoraggiare il consumatore dall'adire il giudice. Orbene, è verosimile che un debitore insolvente non disponga delle risorse finanziarie necessarie per costituire la garanzia richiesta. Ciò è vero a maggior ragione se il valore dei ricorsi proposti è notevolmente superiore al valore totale del contratto, come sembrava avvenire nel procedimento principale.

³⁵⁷ In particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva.

1. Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

Sentenza del 25 gennaio 2022 (Grande Sezione), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2012/19/UE – Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – Obbligo di finanziare i costi relativi alla gestione dei rifiuti provenienti dai pannelli fotovoltaici – Effetto retroattivo – Principio della certezza del diritto – Trasposizione non corretta di una direttiva – Responsabilità dello Stato membro»

La Vysočina Wind è una società ceca che gestisce una centrale ad energia solare dotata di pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005.

Conformemente all'obbligo previsto dalla legge ceca n. 185/2001 sui rifiuti (in prosieguo: la «legge sui rifiuti») ³⁵⁹, essa ha partecipato al finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti provenienti dai pannelli fotovoltaici e, a tale titolo, nel corso del 2015 e del 2016 ha versato contributi.

Ritenendo, tuttavia, che tale obbligo contributivo risultasse da una trasposizione non corretta della direttiva 2012/19 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) ³⁶⁰ e che il versamento di tali contributi costituisca un danno, la Vysočina Wind ha proposto, dinanzi ai giudici cechi, un ricorso contro la Repubblica ceca per risarcimento dei danni. In tale contesto, la Vysočina Wind sosteneva che la disposizione della legge sui rifiuti che prevede l'obbligo contributivo per gli utilizzatori di pannelli fotovoltaici è contraria all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva sui RAEE, il quale pone a carico dei produttori delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, e non degli utilizzatori di queste ultime, il finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti provenienti da apparecchiature immesse sul mercato dopo il 13 agosto 2005.

Poiché il ricorso proposto dalla Vysočina Wind è stato accolto, in primo grado e in appello, la Repubblica ceca ha proposto un ricorso per cassazione dinanzi al Nejvyšší soud (Corte suprema, Repubblica ceca).

Adita in via pregiudiziale da quest'ultimo giudice, la Corte, riunita in Grande Sezione, da un lato, si pronuncia sull'interpretazione e sulla validità dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva sui RAEE, e, dall'altro, precisa le condizioni al ricorrere delle quali sorge la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione nel contesto della trasposizione di una direttiva.

³⁵⁸ Alla presente voce vanno segnalate anche le seguenti sentenze: sentenze del 14 luglio 2022, **GSMB Invest** (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)), del 14 luglio 2022, **Volkswagen** (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)), e del 14 luglio 2022, **Porsche Inter Auto e Volkswagen** (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), presentate alla voce XIII.3. «Veicoli a motore», e sentenza dell'8 novembre 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), presentata alla voce II.1. «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale».

³⁵⁹ Articolo 37p dello zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (legge n. 185/2001 sui rifiuti e sulla modifica di talune altre leggi).

³⁶⁰ Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (GU 2012, L 197, pag. 38), in prosieguo: la «direttiva sui RAEE».

Giudizio della Corte

Procedendo ad un'interpretazione letterale della direttiva sui RAEE, la Corte conferma, in primo luogo, che i pannelli fotovoltaici costituiscono apparecchiature elettriche ed elettroniche ai sensi della stessa direttiva, cosicché, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, di essa, il finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti originati da tali pannelli immessi sul mercato a partire dal 13 agosto 2012, data di entrata in vigore di tale direttiva, deve gravare sui produttori di detti pannelli e non sui loro utilizzatori, come previsto dalla normativa ceca.

In secondo luogo, la Corte esamina la validità dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva sui RAEE, nei limiti in cui tale disposizione si applica ai pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005, ossia a una data anteriore a quella dell'entrata in vigore di tale direttiva.

A tal riguardo, la Corte ricorda anzitutto che, se è vero che il principio della certezza del diritto osta all'applicazione di una nuova norma giuridica ad una situazione già acquisita prima della sua entrata in vigore, dalla sua giurisprudenza risulta altresì che una nuova norma giuridica si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione sorta durante la vigenza della normativa precedente e alle situazioni giuridiche nuove.

La Corte verifica, pertanto, se l'applicazione della norma giuridica enunciata all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva sui RAEE, secondo la quale i produttori, e non gli utilizzatori, sono tenuti a garantire il finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti originati da pannelli fotovoltaici immessi sul mercato dopo il 13 agosto 2005, allorché tali pannelli sono divenuti o diventeranno rifiuti a partire dalla data di entrata in vigore della direttiva, sia tale da incidere su una situazione già acquisita prima della sua entrata in vigore o se tale applicazione sia invece intesa a regolare gli effetti futuri di una situazione sorta prima di detta entrata in vigore.

Orbene, poiché la normativa dell'Unione preesistente all'adozione della direttiva sui RAEE lasciava agli Stati membri la scelta di far sopportare i costi della gestione dei rifiuti provenienti da pannelli fotovoltaici o dal detentore attuale o anteriore dei rifiuti oppure dal produttore o dal distributore dei pannelli, negli Stati membri che avevano deciso di porre tali costi a carico degli utilizzatori dei pannelli fotovoltaici e non già dei produttori di questi ultimi, come era avvenuto nel caso della Repubblica ceca, la direttiva sui RAEE ha avuto un'incidenza su situazioni già acquisite prima della sua entrata in vigore.

A tal proposito, la Corte precisa che una nuova norma giuridica che si applica a situazioni già in precedenza acquisite non può essere considerata conforme al principio di irretroattività degli atti giuridici qualora modifichi, a posteriori e in modo imprevedibile, la ripartizione di costi la cui sopravvenienza non può più essere evitata. Orbene, nel caso di specie, i produttori dei pannelli fotovoltaici non erano in grado di prevedere, al momento della progettazione dei pannelli, che successivamente sarebbero stati tenuti a garantire il finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti originati da tali pannelli.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara invalido l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva relativa ai RAEE nella parte in cui esso impone ai produttori di finanziare i costi relativi alla gestione dei rifiuti originati da pannelli fotovoltaici immessi sul mercato tra il 13 agosto 2005 e il 13 agosto 2012.

In terzo luogo, la Corte afferma che l'inserimento nella legge sui rifiuti di una disposizione che prevede un obbligo contributivo a carico degli utilizzatori di pannelli fotovoltaici che è in contrasto con la direttiva sui RAEE, più di un mese prima dell'adozione di quest'ultima, non costituisce, in quanto tale, una violazione del diritto dell'Unione da parte della Repubblica ceca, non potendo la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva essere considerata seriamente compromessa prima che quest'ultima faccia parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

2. Qualità dell'aria

Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento dell'aria) (C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttive 80/779/CEE, 85/203/CEE, 96/62/CE, 1999/30/CE e 2008/50/CE – Qualità dell'aria – Valori limite per le particelle in sospensione (PM₁₀) e per il biossido di azoto (NO₂) – Superamento – Piani per la qualità dell'aria – Danni asseritamente causati ad un singolo dal deterioramento dell'aria risultante da un superamento di tali valori limite – Responsabilità dello Stato membro interessato – Condizioni per il sorgere di tale responsabilità – Requisito che la norma del diritto dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli lesi – Insussistenza»

Nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi al tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise, Francia), JP, residente dell'agglomerato di Parigi, ha chiesto, in particolare, il risarcimento, da parte della Repubblica francese, di un danno derivante dal deterioramento del suo stato di salute che gli sarebbe stato causato dal degrado della qualità dell'aria ambiente in detto agglomerato. Tale degrado risulterebbe dai superamenti dei valori limite di concentrazione per il biossido di azoto (NO₂) e per le particelle in sospensione (PM₁₀), fissati dalla direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente³⁶¹, a causa delle violazioni da parte delle autorità francesi degli obblighi ad esse incombenti in forza degli articoli 13³⁶² e 23³⁶³ di tale direttiva.

Poiché il suo ricorso è stato respinto con la motivazione che, sostanzialmente, le disposizioni della direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente da lui invocate non conferiscono alcun diritto ai singoli ad ottenere il risarcimento di un eventuale danno subito a causa del deterioramento della qualità dell'aria, JP ha interposto appello avverso la sentenza dinanzi alla cour administrative d'appel de Versailles (Corte d'appello amministrativa di Versailles, Francia).

Adita in via pregiudiziale da quest'ultimo giudice, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa le condizioni per il sorgere della responsabilità di uno Stato membro per i danni causati ad un singolo dal deterioramento dell'aria derivante da un superamento dei valori limite di inquinanti nell'aria ambiente.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte rileva che la direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente, invocata da JP, è entrata in vigore l'11 giugno 2008, ossia in parte successivamente ai danni alla salute che gli sarebbero stati asseritamente causati, i quali sarebbero iniziati nel 2003. Pertanto, al fine di esaminare l'eventuale responsabilità della Repubblica francese per i danni di cui trattasi, essa ritiene

³⁶¹ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1).

³⁶² Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva, «[g]li Stati membri provvedono affinché i livelli di biossido di zolfo, PM₁₀, piombo e monossido di carbonio presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI» e «[p]er quanto riguarda il biossido di azoto e il benzene, i valori limite fissati nell'allegato XI non possono essere superati a decorrere dalle date indicate nel medesimo allegato».

³⁶³ In forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva, «[s]e in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, più qualunque margine di tolleranza eventualmente applicabile, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo specificato negli allegati XI e XIV».

opportuno prendere in considerazione non solo le disposizioni pertinenti di tale direttiva, ma anche quelle delle direttive che l'hanno preceduta ³⁶⁴ e che prevedono requisiti analoghi.

La Corte rammenta inoltre che la responsabilità di uno Stato può essere fatta valere dai singoli qualora siano soddisfatte tre condizioni cumulative, cioè che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata, e che esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da detti soggetti.

Per quanto riguarda la prima condizione, relativa al fatto che la norma violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, tali diritti sorgono non solo nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione espressamente li attribuiscono, ma anche in relazione agli obblighi positivi o negativi che le medesime impongono in maniera ben definita sia ai singoli sia gli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione. Infatti, la violazione di siffatti obblighi, da parte di uno Stato membro, può ostacolare l'esercizio dei diritti implicitamente conferiti ai singoli dalle disposizioni in questione e quindi alterare la situazione giuridica che tali disposizioni sono destinate a creare per questi ultimi. Per questo motivo la piena efficacia di tali norme e la tutela dei diritti da esse riconosciuti richiede che i singoli abbiano la possibilità di ottenere un risarcimento, e ciò indipendentemente dalla questione se le disposizioni interessate abbiano un effetto diretto, dato che tale qualità non è né necessaria né sufficiente di per sé sola a soddisfare tale prima condizione.

Nel caso di specie, l'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente, al pari delle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, impongono agli Stati membri, in sostanza, da un lato, un obbligo di garantire che i livelli, in particolare, di NO₂ e di PM₁₀ non superino, nel loro rispettivo territorio e a decorrere da talune date, i valori limite fissati da tali direttive e, dall'altro, un obbligo di prevedere misure appropriate per rimediare a eventuali superamenti di tali valori, in particolare nell'ambito di piani per la qualità dell'aria. Ne consegue che tali disposizioni prevedono obblighi sufficientemente chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare. Tuttavia, tali obblighi perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso e non consentono di ritenere che essi conferiscano implicitamente diritti ai singoli la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni che siano stati loro causati. Pertanto, la prima delle tre condizioni per il sorgere della responsabilità dello Stato, condizioni che sono cumulative, non è soddisfatta.

Non è tale da modificare tale constatazione la facoltà riconosciuta ai singoli, dalla giurisprudenza della Corte, di ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente rivolgendosi ai giudici competenti, l'adozione di un piano per la qualità dell'aria in caso di superamento dei valori limite di cui alla direttiva 2008/50 nonché alle direttive precedenti. Tale facoltà, derivante in particolare dal principio di effettività del diritto dell'Unione, effettività alla quale i singoli interessati sono legittimati a contribuire, avviando procedimenti amministrativi o giurisdizionali a motivo della loro propria situazione particolare, non implica che gli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, e dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, nonché dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, fossero preordinati a conferire agli interessati diritti individuali, ai sensi della prima delle tre condizioni summenzionate.

³⁶⁴ Ossia gli articoli 3 e 7 della direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente valori limite e valori guida di qualità atmosferica per l'anidride solforosa e per le particelle in sospensione (GU 1980, L 229, pag. 30), gli articoli 3 e 7 della direttiva 85/203/CEE del Consiglio, del 7 marzo 1985, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto (GU 1985, L 87, pag. 1), gli articoli 7 e 8 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU 1996, L 296, pag. 55), e l'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU 1999, L 163, pag. 41).

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la Corte conclude che l'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente, nonché le disposizioni analoghe delle direttive precedenti, devono essere interpretati nel senso che non sono preordinati a conferire diritti individuali ai singoli che possono attribuire loro un diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro, a titolo del principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili.

Capitolo 2 – Il Tribunale

I. Contenzioso dell'Unione

1. Rappresentanza da parte di un avvocato abilitato al patrocinio solo dinanzi ai giudici del Regno Unito

Ordinanza del 20 giugno 2022, Natixis/Commissione (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

«Ricorso di annullamento – Incidente processuale – Carenza di rappresentanza da parte di un avvocato abilitato al patrocinio solo dinanzi ai giudici del Regno Unito in una delle ipotesi tassativamente previste dall'articolo 91, paragrafo 2, dell'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione e dall'Euratom – Carenza di rappresentanza da parte di un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo SEE – Articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea»

Con atto introduttivo depositato il 30 luglio 2021, la società Natixis ha proposto un ricorso di annullamento contro la decisione della Commissione europea, del 20 maggio 2021, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo sullo Spazio economico europeo ³⁶⁵, nella parte che la riguarda. La ricorrente ha dichiarato di essere rappresentata, tra l'altro, da due barrister e due solicitor abilitati al patrocinio dinanzi ai giudici del Regno Unito.

L'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea ³⁶⁶ prevede un periodo di transizione che è terminato il 31 dicembre 2020.

Con la sua ordinanza, il Tribunale respinge la domanda della ricorrente di riconoscere un barrister e un solicitor come suoi rappresentanti. La presente causa offre quindi al Tribunale l'occasione di esaminare i diversi testi e disposizioni che devono essere presi in considerazione per stabilire se un avvocato abilitato al patrocinio solo dinanzi ai giudici del Regno Unito possa rappresentare una parte dinanzi al Tribunale.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'articolo 19, commi terzo e quarto, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, solo un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo SEE può rappresentare o assistere una parte dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione ³⁶⁷. Tuttavia, per quanto riguarda il caso particolare degli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi ai giudici del Regno Unito, occorre tenere conto, anzitutto, delle disposizioni eventualmente pertinenti degli accordi

³⁶⁵ Accordo sullo Spazio economico europeo (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»).

³⁶⁶ 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; in prosieguo: l'«accordo di recesso»).

³⁶⁷ Articolo 19, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

internazionali tra il Regno Unito e l'Unione, ossia l'accordo di recesso nonché l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione ³⁶⁸.

A tal riguardo, l'accordo di recesso prevede casi, tassativamente elencati, nei quali un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ai giudici del Regno Unito può rappresentare o assistere una parte dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione ³⁶⁹. In base allo stato attuale della ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale, un siffatto avvocato che rappresentava una parte alla data del 31 dicembre 2020 può continuare a rappresentarla o assisterla in un ricorso dinanzi al Tribunale ³⁷⁰. Allo stesso modo, un siffatto avvocato può rappresentare o assistere una parte dinanzi al Tribunale nell'ambito di ricorsi di annullamento contro le decisioni adottate dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione prima del 31 dicembre 2020 e rivolte al Regno Unito o a persone fisiche o giuridiche residenti o stabilite nel Regno Unito ³⁷¹. Lo stesso vale per siffatte decisioni adottate dopo il 31 dicembre 2020, in particolare nell'ambito di procedimenti che applicano gli articoli 101 o 102 TFUE avviati prima del 31 dicembre 2020, e rivolte al Regno Unito o a persone fisiche o giuridiche residenti o stabilite nel Regno Unito. Infine, un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ai giudici del Regno Unito può rappresentare o assistere tale Stato dinanzi al Tribunale ³⁷² nei procedimenti in cui detto Stato ha deciso di intervenire ³⁷³.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che il ricorso in esame non corrisponde a nessuna delle ipotesi tassativamente previste dall'accordo di recesso. La ricorrente è una società di diritto francese con sede in Francia. È irrilevante a tal riguardo il fatto che altri destinatari della decisione di cui trattasi siano, invece, stabiliti nel Regno Unito. In tal senso, il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, una decisione adottata dalla Commissione sulla base dell'articolo 101 TFUE, benché predisposta e pubblicata sotto forma di decisione unica, deve essere considerata come un complesso di decisioni individuali che dichiarano, nei confronti di ciascuna impresa destinataria, la sussistenza della o delle infrazioni addebitatele, infliggendole, se del caso, un'ammenda. Inoltre, per quanto riguarda l'affermazione della ricorrente con la quale sostiene di essere «stabilita» nel Regno Unito come «overseas company», dai documenti da essa forniti risulta che la stessa è solo registrata e non anche stabilita in tale Stato. Il Tribunale rileva altresì che il diritto di rappresentanza o di assistenza riconosciuto dall'accordo di recesso ³⁷⁴ agli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi ai giudici del Regno Unito vale solo nell'ambito dei procedimenti amministrativi ³⁷⁵ escludendo eventuali successivi procedimenti giurisdizionali ³⁷⁶.

³⁶⁸ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra (GU 2021, L 149, pag. 10; in prosieguo: l'«accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione»).

³⁶⁹ Articoli 87, da 90 a 92 e 95 dell'accordo di recesso, letti in combinato disposto.

³⁷⁰ Conformemente all'articolo 91, paragrafo 1, dell'accordo di recesso.

³⁷¹ Conformemente all'articolo 91, paragrafo 2, prima frase, dell'accordo di recesso, in combinato disposto con l'articolo 95, paragrafi 1 e 3, dello stesso accordo.

³⁷² Conformemente all'articolo 91, paragrafo 2, seconda frase, dell'accordo di recesso, in combinato disposto con l'articolo 90 dello stesso accordo.

³⁷³ A norma dell'articolo 90, secondo comma, lettera c), dell'accordo di recesso.

³⁷⁴ Articolo 94, paragrafo 2, dell'accordo di recesso.

³⁷⁵ Di cui agli articoli 92 e 93 dell'accordo di recesso.

³⁷⁶ Previsti dall'articolo 91 dell'accordo di recesso.

In secondo luogo, il Tribunale rileva che la ricorrente non può neppure avvalersi dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione concluso tra l'Unione e il Regno Unito. Tale accordo non prevede³⁷⁷ che una parte di quest'ultimo possa autorizzare un avvocato dell'altra parte di detto accordo a prestare nel proprio territorio servizi giuridici relativi al diritto dell'Unione, del quale fa parte l'articolo 101 TFUE, o a fornire una rappresentanza legale, in particolare, dinanzi ai tribunali e altri tribunali ufficiali debitamente costituiti di una parte di detto accordo, tra i quali rientra il Tribunale.

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale osserva che il ricorso è stato proposto il 30 luglio 2021, vale a dire dopo la scadenza, il 31 dicembre 2020, del periodo di transizione durante il quale il diritto dell'Unione ha continuato ad applicarsi al Regno Unito e al suo territorio nonostante il suo status di Stato terzo. Di conseguenza, la questione se gli avvocati abilitati al patrocinio solo dinanzi ai giudici del Regno Unito nominati dalla ricorrente debbano essere considerati abilitati a patrocinare dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato SEE³⁷⁸ non può più essere esaminata alla luce delle disposizioni o degli atti di diritto dell'Unione³⁷⁹. Pertanto, è opportuno effettuare un siffatto esame alla luce di un'eventuale normativa specifica di uno Stato membro che abilita unilateralmente tali avvocati a patrocinare dinanzi ai suoi giudici, che tuttavia non esiste in Francia.

2. Ricorso per responsabilità extracontrattuale

Sentenza del 23 febbraio 2022, *United Parcel Service/Commissione* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#))

«Responsabilità extracontrattuale – Concorrenza – Mercati dei servizi internazionali di consegna rapida di piccoli pacchi nel SEE – Concentrazione – Decisione che dichiara la concentrazione incompatibile con il mercato interno – Annullamento della decisione con sentenza del Tribunale – Diritti della difesa – Violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli – Nesso di causalità»

Con decisione del 30 gennaio 2013 (in prosieguo: la «decisione controversa»)³⁸⁰, la Commissione europea ha dichiarato incompatibile con il mercato interno un'operazione di concentrazione notificata tra la United Parcel Service, Inc. (in prosieguo: l'«UPS») e la TNT Express NV (in prosieguo: la «TNT»), due imprese operanti nei mercati dei servizi internazionali di consegna rapida di piccoli pacchi.

Pur annunciando pubblicamente che rinunciava alla suddetta operazione di concentrazione, l'UPS ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento della decisione controversa. Con sentenza del

³⁷⁷ Articolo 193, lettere a) e g), dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione.

³⁷⁸ Articolo 19, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

³⁷⁹ Compresi quelli applicabili alla professione forense, come la direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU 1998, L 77, pag. 36), o ancora la direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (GU 1997, L 78, pag. 17).

³⁸⁰ Decisione C(2013) 431, che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno e con il funzionamento dell'accordo SEE (caso COMP/M.6570 – UPS/TNT Express).

7 marzo 2017 ³⁸¹, il Tribunale ha accolto tale ricorso e, con sentenza del 16 gennaio 2019 ³⁸², la Corte ha respinto l'impugnazione proposta dalla Commissione avverso tale sentenza del Tribunale.

Nel frattempo, la Commissione aveva dichiarato compatibile con il mercato interno un'operazione di concentrazione notificata tra la TNT e la FedEx Corp. (in prosieguo: la «FedEx»), concorrente dell'UPS ³⁸³.

Alla fine del 2017, l'UPS ha proposto un ricorso per risarcimento danni contro la Commissione, ricorso diretto al risarcimento dei danni economici asseritamente subiti a causa dell'illegittimità della decisione controversa ³⁸⁴. Nel 2018, inoltre, è stato presentato un ricorso per risarcimento danni dalle società ASL Aviation Holdings DAC e ASL Airlines (Irlanda) Ltd (in prosieguo, congiuntamente: le «società ASL»), che, prima dell'adozione della decisione controversa, avevano concluso con la TNT accordi commerciali che dovevano essere eseguiti dopo l'approvazione della concentrazione tra l'UPS e la TNT ³⁸⁵.

I suddetti due ricorsi per risarcimento danni sono respinti dalla Settima Sezione ampliata del Tribunale.

Giudizio del Tribunale

- **Rigetto del ricorso per risarcimento danni proposto dall'UPS (causa T-834/17)**

Con il suo ricorso per risarcimento danni, l'UPS sosteneva che, adottando la decisione controversa, la Commissione aveva commesso violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione, idonee a far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Secondo l'UPS, la Commissione aveva, in primo luogo, violato i suoi diritti procedurali nel corso del procedimento amministrativo, in secondo luogo, violato l'obbligo di motivazione e, in terzo luogo, commesso errori relativi alla valutazione nel merito dell'operazione di concentrazione notificata.

In via preliminare, il Tribunale ricorda che il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione presuppone il soddisfacimento di tre condizioni cumulative, vale a dire la violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli, l'effettività del danno nonché l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione e il danno subito.

Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserita violazione dei diritti procedurali dell'UPS nel corso del procedimento amministrativo, da un lato, quest'ultima contestava alla Commissione di non aver comunicato né la versione definitiva del modello econometrico servito ad analizzare gli effetti della concentrazione notificata sui prezzi né i criteri di valutazione degli incrementi di efficienza risultanti da tale concentrazione. Dall'altro, l'UPS riteneva che la Commissione avesse violato il suo diritto di accesso alle informazioni fornite dalla FedEx nel corso del procedimento amministrativo.

³⁸¹ Sentenza del 7 marzo 2017, **United Parcel Service/Commissione** (T-194/13, [EU:T:2017:144](#)).

³⁸² Sentenza del 16 gennaio 2019, **Commissione/United Parcel Service** (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#)).

³⁸³ Decisione dell'8 gennaio 2016 che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato interno e il funzionamento dell'accordo SEE (caso M.7630 – FedEx/TNT Express), di cui è stata pubblicata una sintesi nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2016, C 450, pag. 12).

³⁸⁴ Causa T-834/17, **United Parcel Service/Commissione**.

³⁸⁵ Causa T-540/18, **ASL Aviation Holdings e ASL Airlines (Ireland)/Commissione**.

Quanto alla mancata comunicazione dell'ultima versione del modello econometrico utilizzato dalla Commissione, il Tribunale rileva che, in forza della normativa applicabile, la Commissione era, in effetti, obbligata a portare a conoscenza dell'UPS quest'ultima versione. Poiché la Commissione disponeva su tale punto di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, essa ha commesso una violazione sufficientemente qualificata dei diritti della difesa dell'UPS omettendo di comunicarle detto modello. Tenuto conto della giurisprudenza in materia di rispetto dei diritti della difesa e della sentenza della Corte del 16 gennaio 2019, una simile violazione dei diritti dell'UPS non era, inoltre, scusabile a causa di una asserita mancanza di chiarezza del diritto dell'Unione, come sosteneva la Commissione.

Il Tribunale respinge parimenti l'argomento di difesa della Commissione secondo cui la predisposizione del modello econometrico era stata preceduta da numerosi scambi di comunicazioni con l'UPS. Infatti, omettendo di comunicare la versione definitiva del modello econometrico, la Commissione non solo ha disatteso un vincolo procedurale destinato a garantire la legittimità del procedimento di controllo delle concentrazioni dell'Unione nonché il suo carattere equo, ma ha altresì posto l'UPS in una situazione che non le consentiva di comprendere una parte della motivazione della decisione controversa.

Per contro, per quanto riguarda la mancata comunicazione all'UPS dei criteri di valutazione degli incrementi di efficienza risultanti dalla concentrazione notificata, il Tribunale rileva che nessuna disposizione del diritto dell'Unione applicabile al controllo delle concentrazioni impone alla Commissione di definire in anticipo, in modo astratto, i criteri specifici in base ai quali essa intende ammettere che un incremento di efficienza possa essere considerato verificabile. In simili circostanze, gli argomenti dell'UPS volti a dimostrare che la Commissione era tenuta a comunicarle i criteri specifici e le soglie probatorie che intendeva applicare per determinare se ciascuno degli incrementi di efficienza invocato fosse verificabile è infondata in diritto.

Il Tribunale respinge, inoltre, gli argomenti secondo cui la Commissione avrebbe violato il diritto di accesso dell'UPS a taluni documenti forniti alla Commissione dalla FedEx nel corso del procedimento amministrativo. Infatti, poiché UPS non aveva esercitato i suoi diritti di accesso in tempo utile e nelle forme prescritte dalla normativa applicabile (mancata audizione del consigliere-auditore), essa non soddisfaceva le condizioni per ottenere il risarcimento di un danno che si presume derivare dalla violazione di detti diritti.

Per quanto concerne, in secondo luogo, l'asserita violazione dell'obbligo di motivazione da parte della Commissione, il Tribunale ricorda che l'insufficienza di motivazione di un atto dell'Unione non è, in linea di principio, idonea a far sorgere la responsabilità dell'Unione.

Relativamente, in terzo luogo, all'argomento dell'UPS vertente su errori relativi alla valutazione nel merito dell'operazione di concentrazione notificata, il Tribunale, pur confermando che la Commissione è incorsa in taluni errori, rileva che gli stessi non costituiscono violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione per poter far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. A tal riguardo, il Tribunale precisa che, sebbene la Commissione abbia utilizzato, in violazione delle proprie regole (Migliori pratiche per la presentazione di elementi di prova di natura economica), un modello econometrico che si discostava sensibilmente dalla prassi ordinaria in materia economica, essa disponeva di un notevole margine di discrezionalità nella definizione di detto modello. Inoltre, per effettuare la sua analisi degli effetti dell'operazione di concentrazione notificata, la Commissione non si è basata esclusivamente sul suddetto modello econometrico, ma ha parimenti effettuato un'analisi generale delle caratteristiche del mercato di cui trattasi, mettendo in evidenza la natura e le caratteristiche di tale mercato e le conseguenze derivanti dall'operazione prevista.

Infine, il Tribunale conclude che l'UPS non è riuscita a dimostrare l'esistenza di errori manifesti e gravi nell'ambito della valutazione del carattere verificabile di incrementi di efficienza o della situazione concorrenziale della FedEx nel progetto di concentrazione né di qualsiasi indizio idoneo a rivelare una

disparità di trattamento tra la decisione relativa all'operazione tra la FedEx e la TNT e la decisione controversa.

Dopo aver così dimostrato che la violazione sufficientemente qualificata dei diritti procedurali dell'UPS nel corso del procedimento amministrativo era limitata alla mancata comunicazione dell'ultima versione del modello econometrico utilizzato dalla Commissione per analizzare gli effetti della concentrazione notificata sui prezzi, il Tribunale esamina, poi, l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra tale illegittimità e i danni lamentati dall'UPS, vale a dire, in primo luogo, le spese connesse alla sua partecipazione al procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione notificata tra la FedEx e la TNT, in secondo luogo, il pagamento alla TNT di un'indennità contrattuale di risoluzione a seguito della cessazione dell'accordo di fusione concluso con la TNT e, in terzo luogo, il lucro cessante risultante dall'impossibilità di dare esecuzione a tale accordo di fusione.

Per quanto riguarda, anzitutto, le spese connesse alla partecipazione dell'UPS al procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione notificata tra la FedEx e la TNT, il Tribunale rileva che tale partecipazione dipendeva manifestamente dalla libera scelta dell'UPS. Pertanto, la violazione dei diritti procedurali dell'UPS nel procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione tra la stessa e la TNT non può essere considerata la causa determinante delle spese connesse alla sua partecipazione al procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione tra la FedEx e la TNT. Analogamente, dato che il pagamento dell'indennità di risoluzione alla TNT traeva origine da un obbligo contrattuale risultante dai termini dell'accordo di fusione concluso tra l'UPS e la TNT, le illegittimità inficianti la decisione controversa non potevano costituire la causa determinante del pagamento di tale indennità alla TNT.

Per quanto concerne, infine, l'asserito lucro cessante subito dall'UPS, il Tribunale rileva che non può presumersi che, in assenza della violazione dei diritti procedurali dell'UPS nel procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione tra la stessa e la TNT, detta concentrazione sarebbe stata dichiarata compatibile con il mercato interno. Peraltro, l'UPS non ha dimostrato né fornito elementi che consentano al Tribunale di concludere che, in assenza di siffatta violazione, la Commissione avrebbe dichiarato detta operazione compatibile con il mercato interno. Inoltre, la rinuncia da parte dell'UPS all'operazione di concentrazione progettata fin dall'annuncio della decisione controversa ha avuto l'effetto di interrompere qualsiasi nesso di causalità diretto tra l'illegittimità constatata e il danno lamentato.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale conclude che l'UPS non ha dimostrato che la violazione dei suoi diritti procedurali nel procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione tra la stessa e la TNT costituisca la causa determinante dei danni fatti valere. Pertanto, esso respinge integralmente la sua domanda risarcitoria.

- **Rigetto del ricorso per risarcimento proposto dalle società ASL (causa T-540/17)**

Il ricorso per risarcimento danni proposto dalle società ASL mirava alla riparazione dell'asserito lucro cessante cagionato dall'impossibilità di eseguire, a causa della decisione controversa, taluni accordi commerciali conclusi con la TNT. A sostegno di tale domanda, le società ASL adducevano una violazione dei loro diritti fondamentali e di quelli dell'UPS da parte della Commissione, nonché l'esistenza di errori gravi e manifesti nella valutazione, da parte della Commissione, della concentrazione notificata tra l'UPS e la TNT.

In primo luogo, il Tribunale rileva che le società ASL non possono invocare, a fondamento della loro domanda di risarcimento, una violazione dei diritti della difesa dell'UPS nell'ambito del procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione tra quest'ultima e la TNT. Infatti, secondo costante giurisprudenza del Tribunale, è necessario che la tutela offerta dalla norma di diritto invocata a sostegno di un ricorso per risarcimento danni sia effettiva per quanto riguarda la persona che la invoca e, quindi, che tale persona sia tra quelle alle quali la norma in questione conferisce diritti.

In secondo luogo, il Tribunale respinge in quanto infondati gli argomenti delle società ASL vertenti sul fatto che la Commissione avrebbe violato, nell'ambito della procedura di controllo della concentrazione tra l'UPS e la TNT, i loro diritti fondamentali e, in particolare, il loro diritto ad una buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In proposito, il Tribunale precisa che, poiché le società ASL avevano liberamente scelto di non partecipare al procedimento di cui trattasi, esse non erano legittimate a far valere un'asserita violazione, da parte della Commissione, dei loro diritti fondamentali nel contesto di tale procedimento.

In terzo luogo, il Tribunale respinge in quanto irricevibile il motivo vertente sull'esistenza di errori gravi e manifesti in cui sarebbe incorsa la Commissione nella valutazione dell'operazione di concentrazione tra l'UPS e la TNT, dato che le società ASL si erano limitate a rinviare al riguardo al ricorso proposto dall'UPS nella causa T-834/17.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale, rilevando che le società ASL non hanno dimostrato l'esistenza di violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione che vizino la decisione controversa, respinge il loro ricorso in quanto infondato.

3. Contenzioso contrattuale

Sentenza del 13 luglio 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

«Clausola compromissoria – Agente contrattuale internazionale dell'EUCAP Somalia – Missione rientrante nella politica estera e di sicurezza comune – Mancato rinnovo del contratto di lavoro a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione – Diritto di essere ascoltato – Parità di trattamento – Non discriminazione in base alla nazionalità – Periodo di transizione previsto dall'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione – Ricorso di annullamento – Ricorso per risarcimento danni – Atti inscindibili dal contratto – Irricevibilità»

Il ricorrente, JF, cittadino del Regno Unito, ha sottoscritto con l'EUCAP Somalia – una missione dell'Unione europea che persegue lo scopo di aiutare la Somalia a rafforzare le sue capacità in materia di sicurezza marittima³⁸⁶ –, diversi contratti di lavoro consecutivi a tempo determinato, in forza dei quali è stato assunto in qualità di agente contrattuale internazionale.

Il suo ultimo contratto di lavoro, che terminava il 31 gennaio 2020, era disciplinato nel senso che poteva essere risolto prima del suo termine di scadenza se il Regno Unito avesse cessato di essere membro dell'Unione europea.

Con una nota del 18 gennaio 2020, il capomissione dell'EUCAP Somalia ha informato gli agenti contrattuali internazionali cittadini del Regno Unito di tale missione, tra cui il ricorrente, che, in ragione del probabile recesso del Regno Unito dall'Unione il 31 gennaio 2020, i loro contratti di lavoro sarebbero terminati in tale data. Successivamente, con una lettera del 29 gennaio 2020, egli ha confermato a JF che il suo contratto di lavoro non sarebbe stato rinnovato oltre il suo termine e sarebbe cessato il 31 gennaio 2020 a causa del recesso del Regno Unito dall'Unione.

³⁸⁶ L'EUCAP Somalia è stata creata dalla decisione 2012/389/PESC del Consiglio, del 16 luglio 2012, relativa alla missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità in Somalia (EUCAP Somalia) (GU 2012, L 187, pag. 40), come modificata dalla decisione (PESC) 2018/1942 del Consiglio, del 10 dicembre 2018 (GU 2018, L 314, pag. 56).

Con il suo ricorso, JF ha chiesto, in via principale, sul fondamento degli articoli 263 e 268 TFUE, che la nota del 18 gennaio 2020 e la lettera del 20 gennaio 2020 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti controversi») fossero annullate e che i danni che egli affermava di aver subito a causa di tali atti in virtù della responsabilità extracontrattuale dell'EUCAP Somalia fossero risarciti, nonché, in subordine, sulla base dell'articolo 272 TFUE, che gli atti controversi fossero dichiarati illegittimi e che i medesimi danni fossero a loro volta risarciti, in forza della responsabilità contrattuale di tale missione.

Con la sua sentenza, pronunciata in sezione ampliata, il Tribunale respinge interamente il ricorso proposto da JF. Nel farlo, esso completa la giurisprudenza, pronunciandosi in particolare sulla ricevibilità e sulla natura del ricorso nonché sulla possibilità, a talune condizioni, di non determinare il diritto nazionale applicabile per dirimere una controversia in materia contrattuale. Esso esamina altresì i motivi tratti dalla violazione del diritto dell'Unione nel contesto di una siffatta controversia contrattuale e fornisce precisazioni in merito all'applicazione, nel caso di specie, del principio di non discriminazione a causa della nazionalità.

Giudizio del Tribunale

Per quanto attiene alla ricevibilità del ricorso, in primo luogo, il Tribunale respinge in quanto irricevibile la domanda annullamento degli atti controversi fondata sull'articolo 263 TFUE. In proposito, esso osserva in particolare che le condizioni di impiego nonché i diritti e gli obblighi del personale internazionale dell'EUCAP Somalia sono definiti dal contratto, sicché il rapporto di impiego tra il ricorrente e l'EUCAP Somalia rivestiva natura contrattuale. Il Tribunale dichiara altresì che, con gli atti controversi, il capomissione dell'EUCAP Somalia ha confermato al ricorrente la data di fine del suo contratto così come prevista nel contratto stesso, a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione, che costituiva una causa contrattuale di termine del contratto. Esso ne deduce che tali atti non mirano a produrre effetti giuridici vincolanti che si collochino al di là del rapporto contrattuale che vincola il ricorrente e l'EUCAP Somalia e implicino l'esercizio, da parte di quest'ultima, di prerogative di pubblici poteri. Pertanto, detti atti presentano una natura contrattuale e il loro annullamento non può essere richiesto sulla base dell'articolo 263 TFUE.

In secondo luogo, il Tribunale respinge in quanto irricevibile la domanda di risarcimento avente ad oggetto la responsabilità extracontrattuale dell'Unione per il comportamento dell'EUCAP Somalia, fondata sull'articolo 268 TFUE. Tale domanda si colloca in un vero e proprio contesto contrattuale, sicché essa rientra nella responsabilità contrattuale dell'Unione.

In terzo luogo, il Tribunale giunge alla conclusione che il ricorso è ricevibile nella parte in cui è fondato, in subordine, sull'articolo 272 TFUE. Esso precisa che il ricorrente, per corroborare le sue domande in forza di tale disposizione, deduce in giudizio norme che l'amministrazione dell'Unione è tenuta a rispettare in un contesto contrattuale, in quanto egli produce motivi basati in particolare su violazioni del diritto di essere ascoltato e dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione³⁸⁷, nonché un motivo tratto dalla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. Pertanto, a pena di violare il principio di tutela giurisdizionale effettiva, al ricorrente non può essere impedito di eccepire la violazione di tali principi per corroborare le proprie domande per il motivo che egli può validamente sollevare solo la mancata esecuzione delle clausole del suo contratto o una violazione del diritto applicabile allo stesso³⁸⁸.

³⁸⁷ Garantiti rispettivamente dagli articoli 41, paragrafo 2, lettera a), 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

³⁸⁸ Ai sensi della sentenza del 16 luglio 2020, *ADR Center/Commissione* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#), punti da 85 a 89).

Per quanto attiene al diritto applicabile, il Tribunale ricorda il principio secondo il quale la responsabilità contrattuale dell'Unione è disciplinata dalla legge applicabile al contratto in questione ³⁸⁹. Tuttavia, esso giudica che non è necessario determinare il diritto nazionale applicabile alla presente controversia, la quale può essere risolta sulla base del contratto in causa, delle procedure operative standard dell'EUCAP Somalia alle quali esso rinvia nonché della Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione. In questo contesto, il Tribunale osserva in particolare che il ricorrente, per suffragare le sue domande presentate in subordine, fondate sull'articolo 272 TFUE, adduce esclusivamente motivi tratti da violazioni del diritto dell'Unione, in particolare dei principi generali di tale diritto e della Carta. Inoltre, non risulta che, per dirimere la controversia, sia necessario applicare disposizioni imperative di diritto nazionale.

Per quanto riguarda il merito della causa, il Tribunale rileva, in primo luogo, limitatamente alla violazione del diritto di essere ascoltato, che né dalle clausole del contratto in oggetto, né dalle procedure operative standard dell'EUCAP Somalia, alle quali tale contratto rinvia, risulta che il capomissione dell'EUCAP Somalia fosse tenuto ad ascoltare JF prima di redigere la nota del 18 gennaio 2020. Inoltre, il Tribunale ritiene che la scelta dell'EUCAP Somalia di non avvalersi della possibilità di rinnovare il contratto del ricorrente, come emerge dagli atti controversi, non rappresentasse una misura presa nei suoi confronti che gli recasse pregiudizio ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta. Così, neppure il diritto di essere ascoltato come garantito da tale disposizione, obbligava l'EUCAP Somalia ad ascoltare il ricorrente prima della redazione della nota del 18 gennaio 2020. Inoltre, il Tribunale sottolinea, nel contesto di un ricorso di natura contrattuale, che anche supponendo che il ricorrente disponesse del diritto di essere ascoltato prima della redazione di tale nota, la procedura non sarebbe sfociata in un risultato diverso se gli avesse potuto esercitare tale diritto.

In secondo luogo, per quanto riguarda una presunta discriminazione in base alla nazionalità, il Tribunale sottolinea che il ricorrente, in qualità di cittadino di uno Stato membro che ha avviato la procedura di recesso dall'Unione, non si trovava oggettivamente in una situazione paragonabile a quella degli agenti contrattuali internazionali cittadini di un altro Stato membro in seno all'EUCAP Somalia, sicché il capo di tale missione poteva decidere di non rinnovare il suo contratto di lavoro dopo il 31 gennaio 2020 senza che ciò costituisse una discriminazione in base alla nazionalità.

In terzo luogo, infine, per quanto attiene all'asserita violazione, ad opera degli atti controversi, dell'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Euratom ³⁹⁰, il Tribunale osserva, nel contesto di un ricorso di natura contrattuale, che le disposizioni di tale accordo, che sono pertinenti nel caso di specie, disciplinano le condizioni in cui diritto dell'Unione si applica al Regno Unito per il periodo di transizione e costituiscono pertanto norme sostanziali. Orbene, dato che tali norme non si applicano a situazioni giuridiche acquisite prima della data di entrata in vigore di tale accordo e che gli atti controversi sono anteriori a tale data, una siffatta violazione non può essere dichiarata.

³⁸⁹ Articolo 340, primo comma, TFUE.

³⁹⁰ 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), entrato in vigore il 1° febbraio 2020.

II. Diritto delle istituzioni – Procura europea

Sentenza del 12 gennaio 2022, Verelst/Consiglio (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

«Diritto delle istituzioni – Cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea – Regolamento (UE) 2017/1939 – Nomina dei procuratori europei della Procura europea – Nomina di uno dei candidati designati dal Belgio – Norme applicabili alla nomina dei procuratori europei»

Il 12 ottobre 2017, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») ³⁹¹. Tale regolamento istituisce la Procura europea quale organo dell'Unione europea e stabilisce le norme relative al suo funzionamento.

Conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2017/1939, ciascuno Stato membro partecipante alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea deve designare tre candidati al posto di procuratore europeo. L'articolo 16, paragrafo 2, di detto regolamento prevede che il Consiglio, ricevuto il parere motivato del comitato di selezione, incaricato di redigere un elenco ristretto di candidati al posto di capo della Procura europea ³⁹², seleziona e nomina uno dei candidati al posto di procuratore europeo dello Stato membro in questione e che, se il comitato di selezione ritiene che un candidato non soddisfi le condizioni necessarie all'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il suo parere è vincolante per il Consiglio. In forza dell'articolo 16, paragrafo 3, di detto regolamento, il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, seleziona e nomina i procuratori europei per un mandato non rinnovabile di sei anni e, alla fine del periodo di sei anni, può decidere di prorogare il mandato per un massimo di tre anni.

Conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento 2017/1939, il Consiglio stabilisce le regole di funzionamento del comitato di selezione e adotta una decisione che ne nomina i membri su proposta della Commissione europea. Il 13 luglio 2018, il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2018/1696, concernente le regole di funzionamento del comitato di selezione ³⁹³. In particolare, ai sensi del terzo comma del punto VII.2 di tali regole, contenute in allegato: «Il comitato di selezione stabilisce la graduatoria dei candidati in base alle loro qualifiche ed esperienza», graduatoria che «rispecchia l'ordine di preferenza (...) e non è vincolante per il Consiglio».

Ai fini della designazione dei tre candidati al posto di procuratore europeo prevista dal regolamento 2017/1939, il 25 gennaio 2019 le autorità belghe hanno pubblicato un invito a presentare candidature, al quale hanno risposto sei candidati, fra cui il ricorrente, Jean-Michel Verelst, il quale esercita dal 2010 le funzioni di substitut du procureur du Roi de Bruxelles (regio sostituto procuratore di Bruxelles, Belgio) specializzato in materia fiscale.

A conclusione delle varie fasi della procedura di selezione prevista dal regolamento 2017/1939, il 27 luglio 2020 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2020/1117, relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, nominando Yves van den Berge a decorrere dal 29 luglio

³⁹¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU 2017, L 283, pag. 1).

³⁹² Previsto dall'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento 2017/1939.

³⁹³ Decisione di esecuzione (UE) 2018/1696 del Consiglio, del 13 luglio 2018, concernente le regole di funzionamento del comitato di selezione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento 2017/1939 (GU 2018, L 282, pag. 8).

2020³⁹⁴. Con lettera del 7 ottobre 2020, il Consiglio ha comunicato al ricorrente, così come a tutti gli altri candidati non prescelti, questa decisione nonché le informazioni rilevanti relative alle ragioni a sostegno della sua decisione di nominare un altro candidato, nella fattispecie Yves van den Berge.

Il ricorrente ha chiesto allora al Consiglio di trasmettergli tutti i documenti relativi allo svolgimento della procedura di selezione che lo riguardava. Egli ha proposto poi un ricorso diretto all'annullamento di detta decisione, nella parte in cui reca la nomina di Yves van den Berge quale procuratore europeo della Procura europea e rigetta la sua candidatura.

Con la sua sentenza, il Tribunale rigetta il ricorso del ricorrente. Esso esamina per la prima volta la legittimità della decisione di esecuzione 2020/1117, relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, adottata in applicazione del regolamento 2017/1939.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale procede ad accertare se il Consiglio potesse discostarsi dalla graduatoria redatta dal comitato di selezione incaricato di valutare le capacità dei candidati designati dagli Stati membri. A questo proposito, dopo aver ricordato i termini delle disposizioni che disciplinano la procedura che ha condotto all'adozione della decisione controversa – sulla cui ricostruzione il ricorrente non formula obiezioni – il Tribunale ricorda, da un lato, che, conformemente al punto VII.2, terzo comma, delle regole di funzionamento del comitato di selezione, la graduatoria stabilita da quest'ultimo sulla base delle qualifiche e dell'esperienza dei tre candidati designati dallo Stato membro interessato non ha carattere vincolante per il Consiglio. Dall'altro, il Tribunale rileva che né l'articolo 16, paragrafi 2 e 3, del regolamento 2017/1939, né le regole di funzionamento del comitato di selezione ostano a che, allo scopo di effettuare una scelta fra i tre candidati designati da uno Stato membro in sede di esercizio della competenza attribuitagli da detto articolo 16, paragrafi 2 e 3, il Consiglio tenga conto delle informazioni fornitegli dai governi degli Stati membri rappresentati al suo interno, se del caso dallo stesso Stato membro interessato. Di conseguenza, il Tribunale giudica che la decisione controversa è stata adottata conformemente alle regole di procedura che disciplinano la sua adozione³⁹⁵ e al divieto di discriminazioni.

In secondo luogo, il Tribunale esamina il rispetto, da parte del Consiglio, dell'obbligo di motivazione ad esso incombente nei confronti del ricorrente la cui candidatura sia stata respinta. Dopo aver ricordato la portata di detto obbligo di motivazione³⁹⁶ ed esaminato la natura giuridica della decisione controversa, il Tribunale giudica che la motivazione della decisione controversa, nella parte in cui respinge implicitamente la candidatura del ricorrente al posto di procuratore europeo del Regno del Belgio, in linea di principio doveva essergli comunicata contemporaneamente alla decisione controversa.

A questo proposito, il Tribunale constata che l'unica motivazione contenuta nella decisione controversa, come pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, si trova nel suo punto 13. Ivi è infatti illustrato che, «[p]er quanto riguarda i candidati designati da Belgio, Bulgaria e Portogallo, il Consiglio non ha seguito l'ordine di preferenza non vincolante del comitato di selezione, ma si è basato su una diversa valutazione dei meriti dei suddetti candidati effettuata nell'ambito dei

³⁹⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio, del 27 luglio 2020, relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea (GU 2020, L 244, pag. 18).

³⁹⁵ In particolare, agli articoli 14 e 16 del regolamento 2017/1939 nonché ai punti VI.2 e VII.2 delle regole di funzionamento del comitato di selezione.

³⁹⁶ Obbligo prescritto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

pertinenti organi preparatori del Consiglio». Orbene, il Tribunale ricorda che dal punto VII.2, terzo comma, delle regole di funzionamento del comitato di selezione risulta che la graduatoria stabilita da quest'ultimo riguardo ai tre candidati al posto di procuratore europeo designati dal Regno del Belgio sulla base delle qualifiche e dell'esperienza di tali candidati non vincolava il Consiglio. Quest'ultimo era dunque libero di fare propria detta graduatoria oppure di fondare la sua decisione su un'altra comparazione dei meriti dei candidati. Pertanto, a giudizio del Tribunale il ricorrente sbaglia nel sostenere che la motivazione della decisione controversa avrebbe dovuto permettergli di comprendere perché il Consiglio avesse deciso di non seguire l'ordine di preferenza stabilito dal comitato di selezione.

Tuttavia, il Tribunale rileva che la motivazione della decisione controversa contenuta nel punto 13 di quest'ultima, di per sé, non è idonea a consentire al ricorrente, né al Tribunale, di comprendere perché il Consiglio abbia considerato che la candidatura del candidato nominato al posto di procuratore europeo del Regno del Belgio fosse più meritevole di quella del ricorrente. Il Tribunale constata tuttavia che, nella sua lettera del 7 ottobre 2020, il Consiglio ha esposto in maniera sufficientemente dettagliata la motivazione per cui riteneva che il candidato nominato fosse più idoneo ad esercitare le funzioni di procuratore europeo rispetto agli altri due candidati.

Pertanto, secondo il Tribunale, benché sarebbe stato auspicabile che la motivazione complementare del rigetto della candidatura del ricorrente gli venisse comunicata in concomitanza con la pubblicazione della decisione controversa nella Gazzetta ufficiale, si deve rilevare che il ricorrente ha potuto conoscere detta motivazione mediante la lettera del Consiglio del 7 ottobre 2020, ossia anteriormente alla presentazione del ricorso, e che, nel caso di specie, una simile comunicazione gli ha permesso di valutare la fondatezza di tale decisione e di tutelare i propri diritti.

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale passa a esaminare gli argomenti del ricorrente secondo i quali la decisione controversa sarebbe viziata da un errore manifesto di valutazione. A tal proposito, il Tribunale ricorda che un'istituzione dispone di un ampio margine di discrezionalità in sede di valutazione e comparazione dei meriti dei candidati ad un posto vacante, e che gli elementi di tale valutazione dipendono non solo dalla competenza e dal valore professionale degli interessati, ma anche dal loro carattere, dal loro comportamento e dall'insieme della loro personalità. Ciò vale, a fortiori, qualora il posto vacante comporti grandi responsabilità, come quelle assunte dai procuratori europei in forza del regolamento 2017/1939 ³⁹⁷.

Infatti, il Tribunale rileva che i procuratori europei sono chiamati ad esercitare alte responsabilità, il che è del resto confermato dal grado AD 13 al quale sono nominati, che, secondo l'allegato I allo Statuto dei funzionari dell'Unione europea, corrisponde alle funzioni di consigliere o equivalente. La funzione di procuratore europeo si colloca dunque tra le funzioni di direttore (AD 15-AD 14) e quelle di capo unità o equivalente (AD 9-AD 14). Pertanto, secondo il Tribunale, il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità in sede di valutazione e comparazione dei meriti dei candidati al posto di procuratore europeo di uno Stato membro.

Dopo aver esaminato, uno per uno, gli argomenti dedotti dal ricorrente relativi all'ampio margine discrezionale di cui disponeva il Consiglio, il Tribunale constata che il ricorrente non ha dimostrato che, nel caso di specie, il Consiglio abbia violato i limiti del suo ampio potere discrezionale selezionando e nominando Yves van den Berge al posto di procuratore europeo.

³⁹⁷ Considerando 24, articolo 9, articolo 12, paragrafi 1, 3 e 5, e articolo 104 del regolamento 2017/1939.

III. Concorrenza

1. Intese (articolo 101 TFUE)

Sentenza del 2 febbraio 2022, Scania e a./Commissione (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

«Concorrenza – Intese – Mercato dei costruttori di autocarri – Decisione che constata un'infrazione all'articolo 101 TFUE e all'articolo 53 dell'accordo SEE – Accordi e pratiche concordate sui prezzi di vendita degli autocarri, sulle tempistiche relative all'introduzione delle tecnologie a basse emissioni e sul trasferimento ai clienti dei costi relativi a tali tecnologie – Procedimento "ibrido" scaglionato nel tempo – Presunzione d'innocenza – Principio di imparzialità – Carta dei diritti fondamentali – Infrazione unica e continuata – Restrizione della concorrenza per oggetto – Portata geografica dell'infrazione – Ammenda – Proporzionalità – Parità di trattamento – Competenza estesa al merito»

Con decisione del 27 settembre 2017 (in prosieguo: la «decisione impugnata») ³⁹⁸, la Commissione europea ha constatato che le società Scania AB, Scania CV AB e Scania Deutschland GmbH, tre entità del gruppo Scania, attive nella produzione e vendita di autocarri pesanti adibiti ai trasporti di lunga distanza (in prosieguo, congiuntamente: la «Scania»), avevano violato le norme del diritto dell'Unione che vietano le intese ³⁹⁹, avendo partecipato, dal gennaio 1997 al gennaio 2011, con loro concorrenti, ad accordi collusivi diretti a limitare la concorrenza nel mercato degli autocarri medi e pesanti nel SEE. La Commissione ha inflitto alla Scania un'ammenda di EUR 880 523 000.

La decisione impugnata è stata adottata a seguito di un procedimento detto «ibrido», che associa il procedimento di transazione ⁴⁰⁰ e il procedimento amministrativo ordinario in materia di intese.

Nel caso di specie, ciascuna impresa destinataria della comunicazione degli addebiti, ivi compresa la Scania, ha confermato alla Commissione la propria volontà di partecipare a discussioni in vista di una transazione. Tuttavia, a seguito di discussioni con la Commissione, la Scania ha deciso di ritirarsi da detto procedimento. La Commissione ha quindi adottato una decisione di transazione nei confronti delle imprese che avevano presentato una domanda formale in tal senso ⁴⁰¹ e ha proseguito l'indagine riguardante la Scania.

Con la sua sentenza del 2 febbraio 2022 il Tribunale respinge il ricorso proposto dalla Scania e diretto all'annullamento della decisione impugnata, fornendo chiarimenti in merito alla legittimità di un procedimento «ibrido» in materia di intese e alla nozione di infrazione unica e continuata.

³⁹⁸ Decisione C(2017) 6467 final, del 27 settembre 2017, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (Caso AT.39824 – Autocarri).

³⁹⁹ Articolo 101 TFUE e articolo 53 dell'accordo SEE.

⁴⁰⁰ Tale procedimento è disciplinato dall'articolo 10 bis del regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2004, L 123, pag. 18). Esso consente alle parti nei casi di cartelli di riconoscere la loro responsabilità e di ricevere, in cambio, una riduzione dell'importo dell'ammenda inflitta.

⁴⁰¹ Decisione C(2016) 4673 final, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso AT.39824 – Autocarri). Tale decisione è stata adottata sulla base dell'articolo 7 e dell'articolo 23, paragrafo 2, del 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).

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda la legittimità del procedimento «ibrido» seguito dalla Commissione, il Tribunale osserva anzitutto che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Scania, la decisione della Commissione di seguire un procedimento siffatto non implica, di per sé, una violazione del principio della presunzione di innocenza, dei diritti della difesa o del dovere di imparzialità. Infatti, le disposizioni che disciplinano il procedimento di transazione non ostano a che la Commissione possa seguire un siffatto procedimento nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 101 TFUE. Inoltre, in base alla giurisprudenza, nell'ambito di tali procedimenti la Commissione è legittimata ad adottare, in una prima fase, una decisione di transazione e, in una seconda fase, una decisione a seguito del procedimento ordinario, purché assicurati il rispetto dei principi e dei diritti summenzionati.

Ciò posto, il Tribunale verifica se, nelle circostanze del caso di specie, la Commissione abbia rispettato i suddetti principi.

Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del principio della presunzione di innocenza, la Scania sosteneva che la decisione di transazione aveva definito la posizione finale della Commissione con riferimento agli stessi fatti enunciati nella comunicazione degli addebiti e aveva concluso, sulla base degli stessi elementi di prova utilizzati nella decisione impugnata, che tali fatti, ai quali la Scania aveva parimenti partecipato, costituivano un'infrazione.

A tal riguardo il Tribunale osserva, in primo luogo, che nessun passaggio della motivazione della decisione di transazione, letta nel suo complesso, alla luce delle peculiari circostanze in cui quest'ultima era stata adottata, poteva essere inteso come un'espressione prematura della responsabilità della Scania. In secondo luogo, il Tribunale chiarisce che il riconoscimento, da parte dei destinatari di una decisione di transazione, della loro responsabilità non può portare al riconoscimento implicito della responsabilità dell'impresa che ha deciso di ritirarsi da detto procedimento, a causa della sua eventuale partecipazione ai medesimi fatti considerati illeciti nell'ambito della decisione di transazione. Invero, nell'ambito del procedimento amministrativo ordinario successivo all'adozione di una siffatta decisione, l'impresa interessata e la Commissione si trovano, rispetto al procedimento di transazione, in una situazione detta «tabula rasa», ove le responsabilità devono ancora essere accertate. Pertanto la Commissione è vincolata, da un lato, unicamente dalla comunicazione degli addebiti e, dall'altro, è tenuta a riesaminare il fascicolo alla luce di tutte le circostanze pertinenti, comprese tutte le informazioni e tutti gli argomenti addotti dall'impresa interessata in occasione dell'esercizio del suo diritto di essere ascoltata. Di conseguenza, una qualificazione giuridica dei fatti operata dalla Commissione nei confronti delle parti della transazione non presuppone di per sé che la stessa qualificazione giuridica dei fatti sia stata necessariamente adottata dalla Commissione nei confronti dell'impresa che si è ritirata da un siffatto procedimento. In tale contesto, nulla impedisce alla Commissione di basarsi su elementi di prova comuni nell'ambito delle due decisioni del procedimento ibrido.

Alla luce di tali considerazioni e tenuto conto del fatto che la Scania non aveva negato di aver avuto l'opportunità di produrre tutti gli elementi di prova diretti a contestare i fatti e gli elementi di prova sui quali la Commissione si è basata nell'ambito del procedimento amministrativo ordinario, ivi compresi quelli aggiunti al fascicolo dopo la comunicazione degli addebiti, il Tribunale esclude, nel caso di specie, l'esistenza di una violazione del principio della presunzione di innocenza.

Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione dei diritti della difesa, il Tribunale ha rilevato che, nella decisione di transazione, la Commissione non aveva in alcun modo anticipato il giudizio in ordine alla responsabilità della Scania nell'infrazione. Di conseguenza, dal fatto che essa non sia stata sentita nell'ambito di tale procedimento non è potuta derivare alcuna violazione dei suoi diritti della difesa.

Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del principio di imparzialità, il Tribunale ha constatato che la Scania non ha dimostrato che la Commissione non avesse offerto, nel corso del procedimento di indagine, tutte le garanzie atte ad escludere qualsiasi legittimo dubbio circa la sua

imparzialità nell'esame della causa. Infatti, quando la Commissione esamina, nell'ambito del procedimento ordinario, gli elementi di prova presentati dalle parti che hanno scelto di non procedere alla transazione, essa non è in alcun modo vincolata dalle constatazioni fattuali e dalle qualificazioni giuridiche da essa operate nella decisione di transazione. Inoltre, considerando che il principio vigente nel diritto dell'Unione è quello della libertà di forma dei mezzi probatori e che la Commissione dispone di un margine di discrezionalità quanto all'opportunità di adottare misure di indagine, il suo rifiuto di adottare nuove misure di indagine non risulta contrario al principio di imparzialità, ove non risulti dimostrato che l'assenza di tali misure sia dovuta alla parzialità della Commissione.

Per quanto attiene alla nozione di infrazione unica e continuata, il Tribunale esamina i presupposti relativi all'esistenza di una siffatta infrazione nel caso di specie e alla sua imputabilità alla Scania.

Per quanto riguarda la constatazione dell'esistenza di un'infrazione unica e continuata, il Tribunale ricorda che, contrariamente a quanto fatto valere dalla Scania, una siffatta constatazione non presuppone necessariamente l'accertamento di diverse infrazioni, ciascuna rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE, bensì la dimostrazione che le diverse condotte individuate si inseriscono in un piano d'insieme volto alla realizzazione di un unico obiettivo anticoncorrenziale.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che la Commissione aveva sufficientemente dimostrato che i contatti collusivi intervenuti nel tempo a diversi livelli, in particolare al livello dirigenziale, tra il 1997 e il 2004, al livello inferiore della sede, tra il 2000 e il 2008, e al livello tedesco, tra il 2004 e il 2011, considerati nel loro complesso, facevano parte di un piano d'insieme volto alla realizzazione dell'unico obiettivo anticoncorrenziale di limitare la concorrenza sul mercato degli autocarri medi e pesanti nel SEE.

Più precisamente, l'esistenza di collegamenti tra i tre livelli dei contatti collusivi emergeva dal fatto che i partecipanti alle riunioni erano sempre dipendenti delle stesse imprese, che esisteva una sovrapposizione temporale tra le riunioni tenutesi ai vari livelli e che esistevano contatti tra i dipendenti al livello inferiore delle rispettive sedi delle parti dell'intesa e i dipendenti al livello tedesco. Inoltre, la natura delle informazioni condivise, le imprese partecipanti, gli obiettivi e i prodotti interessati erano rimasti gli stessi durante tutto il periodo dell'infrazione. Pertanto, benché i contatti collusivi a livello dirigenziale si fossero interrotti nel settembre 2004, la stessa intesa, con il medesimo contenuto e la medesima portata, era proseguita dopo tale data, con la sola differenza che i dipendenti coinvolti rientravano nei diversi livelli organizzativi in seno alle imprese coinvolte e non invece nel livello dirigenziale. In tale contesto, l'asserita circostanza secondo cui i dipendenti della Scania al livello tedesco non sapevano di essere coinvolti nella prosecuzione delle pratiche intervenute agli altri due livelli o secondo cui i dipendenti della Scania che partecipavano alle riunioni al livello inferiore della sede non erano a conoscenza delle riunioni al livello dirigenziale non aveva alcuna rilevanza per quanto attiene alla constatazione dell'esistenza di un piano d'insieme. Infatti, la consapevolezza dell'esistenza di un piano siffatto deve essere valutata a livello delle imprese coinvolte e non a livello dei loro dipendenti.

Per quanto riguarda l'imputabilità dell'infrazione, il Tribunale rileva che, analogamente, i fattori che determinano l'imputabilità dell'infrazione unica e continuata devono anch'essi essere valutati a livello dell'impresa. Nel caso di specie, poiché l'impresa Scania ha partecipato direttamente a tutti gli aspetti rilevanti dell'intesa, la Commissione era legittimata ad imputarle l'infrazione nel suo complesso, senza essere obbligata a dimostrare il soddisfacimento dei criteri dell'interesse, della conoscenza e dell'accettazione del rischio.

2. Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE)

Sentenza del 19 gennaio 2022, Deutsche Telekom/Commissione (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

«Ricorsi di annullamento e per risarcimento danni – Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Mercato slovacco dei servizi di telecomunicazione a banda larga – Decisione che accerta una violazione dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE – Sentenza che annulla parzialmente la decisione e riduce l'importo dell'ammenda inflitta – Diniego della Commissione di versare interessi di mora – Articolo 266 TFUE – Articolo 90, paragrafo 4, lettera a), del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 – Violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli – Privazione del godimento dell'importo dell'ammenda indebitamente versato – Lucro cessante – Interessi di mora – Tasso – Danno»

Con decisione del 15 ottobre 2014⁴⁰², la Commissione europea ha inflitto alla società Deutsche Telekom AG (in prosieguo: la «Deutsche Telekom») un'ammenda di EUR 31 070 000 per abuso di posizione dominante sul mercato slovacco dei servizi di telecomunicazione a banda larga, in violazione dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE.

Deutsche Telekom ha proposto ricorso di annullamento di questa decisione, pur pagando l'ammenda, il 16 gennaio 2015. Con sentenza del 13 dicembre 2018⁴⁰³, il Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso di Deutsche Telekom e, nell'esercizio della sua competenza giurisdizionale anche nel merito, ha ridotto l'importo dell'ammenda di EUR 12 039 019. Il 19 febbraio 2019, la Commissione ha rimborsato tale importo a Deutsche Telekom.

Con lettera del 28 giugno 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha, di contro, rifiutato di versare a Deutsche Telekom gli interessi di mora per il periodo compreso tra la data del pagamento dell'ammenda e la data del rimborso della parte dell'ammenda considerata indebita (in prosieguo: il «periodo in questione»).

Pertanto, Deutsche Telekom ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione impugnata e la condanna della Commissione a versare un risarcimento per il lucro cessante in ragione della privazione del godimento, nel corso del periodo in questione, dell'importo principale della parte dell'ammenda indebitamente pagata o, in subordine, al risarcimento del danno che essa avrebbe subito in ragione del rifiuto della Commissione di versare gli interessi di mora su tale importo.

Con la sua sentenza, la Settima Sezione ampliata del Tribunale accoglie parzialmente il ricorso di annullamento e per risarcimento danni di Deutsche Telekom. In tale contesto, esso apporta taluni chiarimenti quanto all'obbligo della Commissione di versare interessi di mora sulla parte dell'importo di un'ammenda che, in esito a una sentenza del giudice dell'Unione, dev'essere rimborsata all'impresa interessata.

⁴⁰² Decisione C(2014) 7465 final, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE (caso AT.39523 – Slovak Telekom), rettificata dalla sua decisione C(2014) 10119 final, del 16 dicembre 2014, nonché dalla sua decisione C(2015) 2484 final, del 17 aprile 2015.

⁴⁰³ Sentenza del 13 dicembre 2018, **Deutsche Telekom/Commissione** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge la domanda di Deutsche Telekom di risarcimento, a titolo di responsabilità extracontrattuale dell'Unione, dell'asserito lucro cessante che avrebbe subito in ragione della privazione del godimento, nel corso del periodo in questione, della parte dell'ammenda indebitamente pagata e che corrisponderebbe al rendimento annuale dei suoi capitali investiti o al costo medio ponderato del suo capitale.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che la responsabilità extracontrattuale dell'Unione è subordinata al ricorrere di un insieme di condizioni cumulative, vale a dire l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli, la realtà del danno e l'esistenza di un nesso causale tra la violazione e il danno subito, ciò che spetta al ricorrente provare.

Orbene, nella specie, Deutsche Telekom ha omesso di apportare prove concludenti del carattere reale e certo del danno invocato. Segnatamente, Deutsche Telekom non ha né dimostrato che avrebbe necessariamente investito l'importo dell'ammenda indebitamente pagata nelle proprie attività, né che la privazione del godimento di detto importo l'ha indotta a rinunciare a progetti specifici e concreti. In tale contesto, Deutsche Telekom non ha nemmeno dimostrato che non avrebbe avuto la disponibilità dei fondi necessari per cogliere un'opportunità di investimento.

In secondo luogo, il Tribunale esamina la domanda di risarcimento danni proposta in subordine da Deutsche Telekom per violazione dell'articolo 266 TFUE, il cui primo comma prevede l'obbligo, per le istituzioni un atto delle quali sia stato annullato da una sentenza del giudice dell'Unione, di adottare tutte le misure che comporta l'esecuzione di tale sentenza.

Il Tribunale osserva, da una parte, che, nell'imporre alle istituzioni l'obbligo di adottare tutte le misure che comporta l'esecuzione delle sentenze del giudice dell'Unione, l'articolo 266, primo comma, TFUE conferisce diritti ai singoli che siano risultati vittoriosi dinanzi a detto giudice. D'altra parte, il Tribunale ricorda che gli interessi di mora rappresentano una componente indispensabile dell'obbligo di ripristino dello status quo che incombe alle istituzioni in virtù di detta disposizione. Nell'ipotesi di annullamento e di riduzione di un'ammenda inflitta a un'impresa per violazione delle norme della concorrenza, di conseguenza, deriva da tale disposizione l'obbligo della Commissione di restituire l'importo dell'ammenda indebitamente pagata oltre interessi di mora.

Il Tribunale precisa che, dal momento che, da una parte, la normativa finanziaria applicabile⁴⁰⁴ prevede un diritto alla ripetizione a favore della società che ha pagato a titolo provvisorio un'ammenda successivamente annullata e ridotta e, dall'altra, l'annullamento e la riduzione dell'importo dell'ammenda operati dal giudice dell'Unione hanno un effetto retroattivo, il credito di Deutsche Telekom esisteva ed era certo quanto al suo importo massimo alla data del pagamento provvisorio dell'ammenda. La Commissione era pertanto tenuta, ai sensi dell'articolo 266, primo comma, TFUE, a versare interessi di mora sulla parte dell'importo dell'ammenda ritenuta indebita dal Tribunale, per tutto il periodo in questione. Tale obbligo è inteso a risarcire forfettariamente la privazione del godimento di un credito connesso a un ritardo obiettivo e a incitare la Commissione a dar prova di una particolare attenzione all'atto dell'adozione di una decisione che implica il pagamento di un'ammenda.

⁴⁰⁴ Regolamento delegato n. 1268/2012 del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU 2012, L 362, pag. 1) e 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 abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1).

Il Tribunale aggiunge che, contrariamente a quanto dedotto dalla Commissione, l'obbligo di versare interessi di mora non si pone in contrasto con la funzione dissuasiva delle ammende nelle cause di concorrenza, ove tale funzione dissuasiva è necessariamente presa in considerazione dal giudice dell'Unione quando esercita la sua competenza giurisdizionale anche nel merito per ridurre, con effetto retroattivo, l'importo di un'ammenda. Peraltro, la funzione dissuasiva delle ammende deve essere conciliata con il principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui rispetto è garantito mediante il controllo di legittimità previsto dall'articolo 263 TFUE, unitamente alla competenza giurisdizionale anche nel merito quanto all'importo dell'ammenda.

Il Tribunale respinge parimenti gli altri argomenti dedotti dalla Commissione.

Da una parte, anche se l'importo dell'ammenda pagata dalla ricorrente non ha prodotto interessi quando era detenuto dalla Commissione, quest'ultima era tenuta, a seguito della sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, a rimborsare alla ricorrente la parte dell'importo dell'ammenda considerata indebita, unitamente agli interessi di mora, senza che ciò fosse precluso dall'articolo 90 del regolamento delegato n. 1268/2012, che disciplina il recupero delle ammende. Inoltre, l'obbligo di versare interessi di mora deriva direttamente dall'articolo 266, primo comma, TFUE e la Commissione non è abilitata a stabilire, mediante una decisione individuale, le condizioni alle quali essa verserà gli interessi di mora in caso di annullamento della decisione che ha inflitto un'ammenda e in caso di riduzione dell'importo dell'ammenda medesima.

D'altra parte, gli interessi dovuti nella specie sono interessi di mora e non interessi compensativi. Infatti, il credito principale di Deutsche Telekom era un diritto alla ripetizione connesso al pagamento di un'ammenda che era stato effettuato a titolo provvisorio. Tale credito sussisteva ed era certo quanto al suo importo massimo o quantomeno determinabile sulla base di elementi oggettivi acclarati alla data di detto pagamento.

In considerazione del fatto che la Commissione era tenuta a rimborsare a Deutsche Telekom la parte dell'ammenda indebitamente pagata, oltre a interessi di mora, e che non disponeva di alcun margine di discrezionalità al riguardo, il Tribunale conclude che il rifiuto di versare detti interessi a Deutsche Telekom costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 266, primo comma, TFUE, che fa sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. In considerazione della sussistenza di un nesso diretto tra la violazione accertata e il danno che consiste nella perdita, nel corso del periodo in questione, degli interessi di mora sulla parte dell'ammenda indebitamente pagata, il Tribunale riconosce a Deutsche Telekom un risarcimento di EUR 1 750 522,38, calcolato applicando, per analogia, il tasso previsto dall'articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del regolamento delegato n. 1268/2012, vale a dire il tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue operazioni principali di rifinanziamento nel gennaio 2015, pari allo 0,05 %, maggiorato di tre punti e mezzo percentuali.

**Sentenza del 26 gennaio 2022, Intel Corporation/Commissione (T-286/09 RENV,
[EU:T:2022:19](#))**

«Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Mercato dei microprocessori – Decisione che constata un'infrazione all'articolo 102 TFUE e all'articolo 54 dell'accordo SEE – Sconto di fedeltà – Restrizioni "allo scoperto" – Qualificazione come pratica abusiva – Analisi del concorrente altrettanto efficiente – Strategia globale – Infrazione unica e continuata»

Con decisione del 13 maggio 2009 ⁴⁰⁵, la Commissione europea ha inflitto al produttore di microprocessori Intel un'ammenda di EUR 1,06 miliardi per aver abusato della sua posizione dominante sul mercato mondiale dei processori ⁴⁰⁶ x86 ⁴⁰⁷, tra l'ottobre 2002 e il dicembre 2007, mediante una strategia volta a precludere ai suoi concorrenti tale mercato.

Secondo la Commissione, tale abuso era caratterizzato da due tipi di condotte commerciali adottate da Intel nei confronti dei suoi partner commerciali, vale a dire restrizioni allo scoperto e sconti condizionati. Per quanto concerne, più in particolare, questi ultimi, Intel avrebbe applicato sconti a quattro grandi produttori di apparecchiature informatiche [Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) e NEC] a condizione che questi si rifornissero presso di lei per tutto o quasi tutto il loro fabbisogno di processori x86. Analogamente, Intel avrebbe effettuato pagamenti a un distributore europeo di dispositivi microelettronici (Media-Saturn-Holding) a condizione che quest'ultimo vendesse esclusivamente computer muniti di processori x86 di Intel. Tali sconti e pagamenti (in prosieguo: gli «sconti controversi») avrebbero fidelizzato i quattro produttori e Media-Saturn e, in tal modo, avrebbero ridotto in modo significativo la capacità dei concorrenti di Intel di competere sulla base della qualità dei loro processori x86. Il comportamento anticoncorrenziale di Intel avrebbe pertanto contribuito a determinare una scelta più limitata per i consumatori e minori incentivi all'innovazione.

Il ricorso proposto da Intel avverso detta decisione è stato integralmente respinto dal Tribunale con sentenza del 12 giugno 2014 ⁴⁰⁸. Con sentenza del 6 settembre 2017, pronunciata dietro impugnazione di Intel, la Corte ha annullato tale sentenza e rinviato la causa dinanzi al Tribunale ⁴⁰⁹.

A sostegno della sua domanda di annullamento della sentenza iniziale, Intel addebitava al Tribunale, in particolare, un errore di diritto per aver omesso di esaminare gli sconti controversi alla luce di tutte le circostanze della fattispecie. A tal riguardo, la Corte ha constatato che il Tribunale si era basato, come la Commissione, sulla premessa che gli sconti di fedeltà accordati da un'impresa in posizione dominante avessero, per loro stessa natura, la capacità di restringere la concorrenza, cosicché non era necessaria un'analisi di tutte le circostanze della fattispecie, né, in particolare, un test AEC (noto in inglese come «as efficient competitor test»; in prosieguo: il «test AEC» oppure l'«analisi AEC») ⁴¹⁰. Ciò nondimeno, la Commissione ha effettuato, nella sua decisione, un esame approfondito di dette circostanze, che l'ha condotta a concludere che un concorrente altrettanto efficiente avrebbe dovuto praticare prezzi che non sarebbero stati economicamente sostenibili e che, pertanto, la pratica degli sconti controversi era atta ad avere effetti preclusivi dal mercato per un concorrente siffatto. La Corte

⁴⁰⁵ Decisione C(2009)3726 definitiva della Commissione, del 13 maggio 2009, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo [102 TFUE] e dell'articolo 54 dell'accordo SEE (caso COMP/C-3/37.990 – Intel).

⁴⁰⁶ Il processore è una componente essenziale di qualsiasi computer, in termini sia di funzionamento generale del sistema sia di costo globale dell'apparecchio.

⁴⁰⁷ I microprocessori utilizzati nei computer possono essere suddivisi in due categorie, segnatamente i processori x86 e i processori basati su altre architetture. L'architettura x86 è uno standard sviluppato da Intel per i suoi microprocessori, che serve al funzionamento dei sistemi operativi Windows e Linux.

⁴⁰⁸ Sentenza del 12 giugno 2014, *Intel/Commissione* (T-286/09, [EU:T:2014:547](#); in prosieguo: la «sentenza iniziale»).

⁴⁰⁹ Sentenza del 6 settembre 2017, *Intel/Commissione* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#); in prosieguo: la «sentenza sull'impugnazione»).

⁴¹⁰ L'analisi economica così svolta verteva, nella fattispecie, sulla capacità degli sconti controversi di precludere il mercato un concorrente efficiente al pari di Intel, sebbene non in posizione dominante. In concreto, l'esame era diretto a stabilire il prezzo a cui un concorrente efficiente al pari di Intel, e che sostenesse gli stessi costi di quest'ultima, avrebbe dovuto vendere i suoi processori per compensare un produttore di apparecchiature informatiche o un distributore di dispositivi microelettronici della perdita degli sconti in questione, allo scopo di determinare se, in un'ipotesi siffatta, detto concorrente potesse sempre coprire i propri costi.

ne ha concluso che il test AEC aveva rivestito un'importanza reale nella valutazione, da parte della Commissione, della capacità delle pratiche in questione di produrre un effetto di esclusione dal mercato dei concorrenti, cosicché il Tribunale era tenuto ad esaminare tutti gli argomenti di Intel formulati in merito a detto test e alla sua effettuazione da parte della Commissione. Poiché il Tribunale si era astenuto dall'effettuare un esame di questo tipo, la Corte ha annullato la sentenza iniziale e ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché esso potesse esaminare, alla luce degli argomenti dedotti da Intel, la capacità degli sconti controversi di restringere la concorrenza.

Con la sua sentenza del 26 gennaio 2022, il Tribunale, pronunciandosi sul rinvio, ha annullato parzialmente la decisione impugnata nei limiti in cui essa qualifica gli sconti controversi come abusivi, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, e infligge a Intel un'ammenda per l'insieme dei suoi comportamenti qualificati come abusivi.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale chiarisce, in via preliminare, la portata della controversia dopo il rinvio. A tal riguardo, esso osserva che l'annullamento della sentenza iniziale era giustificato da un unico errore, relativo alla mancata presa in considerazione, nella sentenza iniziale, dell'argomentazione di Intel volta a confutare l'analisi AEC presentata dalla Commissione. In siffatto contesto, il Tribunale ritiene di poter riprendere in conto, ai fini del suo esame, l'insieme delle considerazioni non inficiate dall'errore così accertato dalla Corte. Si tratta, nel caso di specie, da un lato, delle constatazioni della sentenza iniziale relative alle restrizioni allo scoperto e al loro carattere illegittimo alla luce dell'articolo 102 TFUE. Infatti, secondo il Tribunale, la Corte non ha invalidato, nella sua stessa sostanza, la distinzione stabilita nella decisione impugnata tra le pratiche che costituiscono tali restrizioni e gli altri comportamenti di Intel che sono gli unici coperti dall'analisi AEC in questione. Dall'altro, il Tribunale ha ripreso e fatto proprie le considerazioni esposte nella sentenza iniziale secondo le quali la Commissione, nella decisione impugnata, aveva dimostrato l'esistenza degli sconti controversi.

Fatta questa premessa, il Tribunale compie, in primo luogo, l'esame delle domande di annullamento della decisione impugnata esponendo il metodo definito dalla Corte per valutare la capacità di un sistema di sconti di restringere la concorrenza. A tale titolo, esso ricorda che, sebbene un sistema di sconti di esclusiva istituito da un'impresa in posizione dominante sul mercato possa essere qualificato come restrizione della concorrenza, poiché, tenuto conto della sua natura, i suoi effetti restrittivi sulla concorrenza possono presumersi, si tratta, nella fattispecie, solo di una presunzione semplice, che comunque non può esonerare la Commissione dall'esaminarne gli effetti anticoncorrenziali. Quindi, nell'ipotesi in cui un'impresa in posizione dominante sostenga, nel corso del procedimento amministrativo, sulla base di elementi di prova, che il suo comportamento non ha avuto la capacità di restringere la concorrenza e, in particolare, di produrre gli effetti di esclusione dal mercato che le sono addebitati, la Commissione deve analizzare la capacità di preclusione del sistema di sconti. Nell'ambito di tale analisi, quest'ultima è tenuta non soltanto ad analizzare, da un lato, l'ampiezza della posizione dominante dell'impresa sul mercato pertinente e, dall'altro, il tasso di copertura del mercato ad opera della pratica concordata, nonché le condizioni e le modalità di concessione degli sconti di cui trattasi, la loro durata e il loro importo, ma deve anche valutare l'eventuale esistenza di una strategia diretta ad escludere dal mercato i concorrenti quantomeno altrettanto efficaci. Inoltre, quando un test AEC è stato effettuato dalla Commissione, esso fa parte degli elementi che essa deve prendere in considerazione nel valutare la capacità del sistema di sconti di restringere la concorrenza.

In secondo luogo, il Tribunale verifica, per prima cosa, se la valutazione della Commissione in merito alla capacità degli sconti controversi di restringere la concorrenza si fonda sul metodo così definito. A tal riguardo, esso rileva innanzitutto che, nella decisione impugnata, la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel ritenere che il test AEC, sebbene da essa effettuato, non fosse necessario per permetterle di stabilire il carattere abusivo degli sconti controversi di Intel. Ciò posto, il Tribunale ritiene di non potersi limitare a detta constatazione. Poiché la sentenza sull'impugnazione indica che il test AEC ha avuto un'importanza reale nella valutazione, da parte della Commissione, della capacità della pratica di sconti in questione di produrre un effetto di esclusione dal mercato, il Tribunale era tenuto ad esaminare gli argomenti formulati da Intel in merito a tale test.

In terzo luogo, poiché l'analisi della capacità degli sconti controversi di restringere la concorrenza si inserisce nell'ambito della dimostrazione dell'esistenza di un'infrazione al diritto della concorrenza, nella fattispecie di un abuso di posizione dominante, il Tribunale ricorda le regole relative alla ripartizione dell'onere della prova nonché al livello di prova richiesto. In tal senso, il principio della presunzione d'innocenza, applicabile anche in tale materia, impone alla Commissione di dimostrare l'esistenza di tale infrazione, se necessario mediante un insieme di indizi precisi e concordanti, in modo da non lasciare sussistere alcun dubbio al riguardo. Quando la Commissione sostiene che taluni fatti accertati possono essere spiegati soltanto da un comportamento anticoncorrenziale, l'esistenza dell'infrazione in questione deve essere considerata non sufficientemente provata qualora le imprese interessate riescano a fornire un'altra spiegazione plausibile dei fatti. Per contro, laddove la Commissione si basi su elementi di prova che, in linea di principio, sono atti a dimostrare l'esistenza dell'infrazione, incombe alle imprese interessate dimostrare l'insufficienza del loro valore probatorio.

In quarto luogo, è alla luce delle suddette regole che il Tribunale esamina gli argomenti relativi agli errori che la Commissione avrebbe commesso nella sua analisi AEC. A questo proposito, esso considera che la Commissione non ha dimostrato in modo giuridicamente sufficiente la capacità di ciascuno degli sconti controversi di produrre un effetto di esclusione dal mercato, alla luce degli argomenti formulati da Intel riguardo alla valutazione, da parte della Commissione, dei criteri di analisi pertinenti.

Infatti, anzitutto, per quanto riguarda l'applicazione del test AEC a Dell, il Tribunale dichiara che, nelle circostanze del caso di specie, è vero che la Commissione poteva validamente basarsi, ai fini della valutazione della «quota contendibile»⁴¹¹, su dati noti di operatori economici diversi dall'impresa dominante. Tuttavia, dopo aver esaminato gli elementi di prova presentati da Intel a tale riguardo, il Tribunale conclude che questi ultimi sono in grado di far sorgere un dubbio nella mente del giudice in merito al risultato di tale valutazione e pertanto giudica insufficienti gli elementi utilizzati dalla Commissione per concludere nel senso della capacità degli sconti concessi a Dell di produrre un effetto di esclusione dal mercato per tutto il periodo pertinente. Inoltre, ciò vale anche, secondo il Tribunale, per l'analisi dello sconto concesso alla HP, poiché l'effetto di esclusione dal mercato constatato non era stato, in particolare, dimostrato per tutto il periodo dell'infrazione. Ancora, per quanto riguarda gli sconti concessi, a varie condizioni, alle società appartenenti al gruppo NEC, il Tribunale constata due errori che inficiano l'analisi della Commissione, l'uno relativo al valore degli sconti condizionati, l'altro relativo all'estrapolazione non sufficientemente giustificata dei risultati di un solo trimestre all'intero periodo dell'infrazione. Il Tribunale conclude poi nel senso dell'insufficienza di prova in merito alla capacità degli sconti concessi a Lenovo di produrre un effetto di esclusione dal mercato, a causa di errori commessi dalla Commissione nella valutazione numerica dei vantaggi in natura in questione. Infine, il Tribunale ha concluso nello stesso senso per quanto riguarda l'analisi AEC relativa a Media-Saturn, considerando, in particolare, che la Commissione non aveva in alcun modo spiegato le ragioni che l'avevano indotta ad estrapolare, nell'analisi dei pagamenti concessi a tale distributore, i risultati ottenuti, ai fini dell'analisi degli sconti concessi a NEC, per un periodo di un trimestre a tutto il periodo di infrazione.

In quinto e ultimo luogo, il Tribunale verifica se la decisione impugnata abbia tenuto debitamente conto di tutti i criteri volti a stabilire la capacità di una pratica tariffaria di produrre un effetto di esclusione dal mercato, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Orbene, a tal riguardo, esso constata che la Commissione non ha debitamente esaminato il criterio relativo al tasso di copertura

⁴¹¹ Tale espressione designa, nella fattispecie, la quota di mercato per la quale i clienti di Intel erano disposti e in grado di spostare il loro approvvigionamento verso un altro fornitore, che era necessariamente limitata, tenuto conto in particolare della natura del prodotto nonché dell'immagine di marchio e del profilo di Intel.

del mercato da parte della pratica contestata e non ha neppure proceduto a un'analisi corretta della durata degli sconti.

Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva, pertanto, che l'analisi realizzata dalla Commissione è incompleta e, in ogni caso, non permette di dimostrare in modo giuridicamente sufficiente che gli sconti controversi della ricorrente erano in grado di o idonei ad avere effetti anticoncorrenziali, e, per tale ragione, il Tribunale annulla la decisione, nella parte in cui essa considera tali pratiche come costitutive di un abuso ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

Infine, per quanto riguarda l'incidenza di un siffatto annullamento parziale della decisione impugnata sull'importo dell'ammenda inflitta dalla Commissione a Intel, il Tribunale dichiara di non essere in grado di individuare l'importo dell'ammenda afferente unicamente alle restrizioni allo scoperto. Di conseguenza, esso annulla integralmente l'articolo della decisione impugnata che infligge a Intel un'ammenda pari a 1,06 miliardi di EUR a titolo dell'infrazione constatata.

Sentenza del 15 giugno 2022, Qualcomm/Commissione (Qualcomm – premi di esclusiva) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

«Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Mercato dei chipset LTE – Decisione che constata un'infrazione all'articolo 102 TFUE e all'articolo 54 dell'accordo SEE – Premi di esclusiva – Diritti della difesa – Articolo 19 e articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003 – Effetti preclusivi»

La ricorrente, Qualcomm Inc., è una società americana che sviluppa e fornisce baseband chipset (in prosieguo: i «chipset»), prodotti destinati all'inserimento in smartphone e tablet per consentire agli stessi di collegarsi alle reti cellulari ⁴¹², secondo il rispettivo standard. I chipset sono quindi venduti a fabbricanti di apparecchiature originali, tra cui la Apple Inc., che li incorporano nei loro apparecchi.

Con decisione del 24 gennaio 2018 ⁴¹³, la Commissione europea ha inflitto alla ricorrente un'ammenda di quasi un miliardo di EUR per aver abusato della sua posizione dominante sul mercato mondiale dei chipset compatibili con lo standard LTE, nel corso di un periodo compreso tra febbraio 2011 e settembre 2016.

Secondo la Commissione, tale abuso era caratterizzato dalla concessione di premi a titolo di incentivo, in forza di accordi conclusi tra la ricorrente e la Apple. Infatti, tali accordi prevedevano che la ricorrente versasse premi alla Apple a condizione che quest'ultima si rifornisse presso di essa per tutto il suo fabbisogno di chipset LTE. In tali circostanze, la Commissione ha ritenuto che detti premi, che essa qualifica come premi di esclusiva, fossero idonei a produrre effetti anticoncorrenziali, in quanto avevano disincentivato la Apple dal passare a fornitori di chipset LTE concorrenti, come confermato da documenti interni e dalle spiegazioni della Apple.

Con la sua sentenza, il Tribunale annulla integralmente la decisione impugnata, basandosi, da un lato, sulla constatazione di varie irregolarità procedurali che hanno leso i diritti della difesa della ricorrente e, dall'altro, su un'analisi degli effetti anticoncorrenziali dei premi in questione, che esso ritiene

⁴¹² I chipset sono utilizzati sia per la trasmissione vocale che per la trasmissione di dati. Essi sono costituiti da diverse componenti. La loro compatibilità con uno o più standard di comunicazione cellulare, come GSM, UMTS o LTE, è una delle loro caratteristiche essenziali.

⁴¹³ Decisione C(2018) 240 final della Commissione, del 24 gennaio 2018, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE [caso AT.40220 – Qualcomm (premi di esclusiva)].

incompleta e inadatta a confermare l'idoneità dei premi stessi a produrre detti effetti. In tal modo, esso fornisce precisazioni sulla portata degli obblighi incombenti alla Commissione in relazione, da un lato, alla costituzione del fascicolo amministrativo al fine di consentire a qualsiasi impresa coinvolta di far valere utilmente i propri diritti della difesa e, dall'altro lato, alla sua analisi dell'idoneità a produrre effetti preclusivi nei confronti di concorrenti quantomeno altrettanto efficaci.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale si pronuncia sulla ricevibilità di talune prove supplementari prodotte dalla ricorrente dopo la chiusura della fase scritta del procedimento giurisdizionale. Tali prove consistono essenzialmente in due serie di documenti risultanti da due procedimenti giudiziari negli Stati Uniti. Ricordando che un siffatto deposito tardivo di mezzi di prova può essere ammesso solo ove venga dimostrata l'esistenza di circostanze eccezionali, come l'impossibilità di produrre i documenti in questione precedentemente, il Tribunale considera, nel caso di specie, che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, tenuto conto, in particolare, delle circostanze in cui la ricorrente li ha ottenuti, essa non disponeva di detti documenti al momento del deposito delle sue memorie scritte. Di conseguenza, il Tribunale dichiara che occorre ammettere le prove supplementari così prodotte.

Quanto al merito, il Tribunale, in un primo momento, esamina il motivo di ricorso vertente su errori procedurali manifesti, scegliendo di iniziare dalle censure relative alla violazione dei diritti della difesa in relazione alla costituzione del fascicolo di causa, per poi esaminare le differenze tra la comunicazione degli addebiti e la decisione impugnata.

Per quanto riguarda, da un lato, la costituzione del fascicolo di causa, il Tribunale ricorda innanzitutto che la Commissione è tenuta a registrare, nella forma di sua scelta, il preciso tenore di qualsiasi colloquio realizzato, ai sensi dell'articolo 19 del regolamento n. 1/2003, al fine di raccogliere informazioni relative all'oggetto di un'indagine.

Nel caso di specie, il Tribunale rileva, in primo luogo, che gli elementi comunicati alla ricorrente, su sua richiesta, dalla Commissione, dopo aver ricevuto la decisione impugnata rivelano lo svolgimento di riunioni e conferenze telefoniche con terzi, nella loro qualità di concorrenti o di clienti della ricorrente. A tale riguardo, il Tribunale ritiene che gli indizi relativi all'oggetto di tali scambi consentano di qualificarli come colloqui soggetti, in quanto tali, al summenzionato obbligo di registrazione. Orbene, alla luce degli elementi versati agli atti, il Tribunale constata che le note trasmesse dalla Commissione non forniscono alcuna indicazione sul contenuto delle discussioni svoltesi durante tali colloqui, in particolare sulla natura delle informazioni fornite sugli argomenti trattati. Di conseguenza, il Tribunale constata un primo inadempimento, da parte della Commissione, dei suoi obblighi di registrare i colloqui di cui trattasi e di includere tali registrazioni nel fascicolo di causa.

In secondo luogo, lo stesso vale, secondo il Tribunale, per gli scambi con un terzo la cui esistenza è stata rivelata ancora più tardi, nel corso del procedimento giurisdizionale. Infatti, dopo aver osservato che era pacifico che la Commissione non aveva documentato tali scambi, il Tribunale si basa sugli elementi versati agli atti, nonché su un'analisi dettagliata del loro contesto procedurale, per constatare che essi vertevano, almeno in parte, su informazioni relative all'oggetto dell'indagine controversa e, pertanto, che essi costituivano colloqui che richiedevano una registrazione.

In terzo luogo, il Tribunale ravvisa un ulteriore inadempimento della Commissione nell'ambito della costituzione del fascicolo amministrativo. A questo proposito, esso indica che gli elementi prodotti dalla Commissione dinanzi al Tribunale fanno riferimento a una riunione con un informatore terzo tenutasi prima che la Commissione iniziasse la sua indagine, nonché ad affermazioni a carico formulate da quest'ultimo in tale occasione. Orbene, dopo aver rilevato che la Commissione non aveva affatto documentato tale riunione, il Tribunale ritiene che tale omissione costituisca un vizio procedurale. Infatti, anche se il summenzionato obbligo di registrazione non si impone in occasione dei colloqui precedenti al primo atto di indagine, come nel caso di specie, la Commissione è

comunque tenuta, più in generale, a consentire alle imprese oggetto di indagine di accedere utilmente agli elementi a carico contenuti nel suo fascicolo. Ne deriva, in particolare, che essa è tenuta a documentare, per mezzo di uno scritto versato agli atti, ogni riunione con un informatore terzo che le abbia consentito di raccogliere verbalmente un elemento a carico che essa intende utilizzare, cosa che, nel caso di specie, ha omissso di fare.

Riguardo alle conseguenze da trarre dalle tre serie di irregolarità procedurali così accertate, da una giurisprudenza consolidata risulta che una violazione dei diritti della difesa può essere ammessa, in presenza di siffatte irregolarità, solo se l'impresa ricorrente dimostra che essa avrebbe potuto difendersi più efficacemente in loro assenza. Nel caso di specie, il Tribunale osserva che gli elementi versati agli atti dalla ricorrente tendono a dimostrare che tali riunioni e tali conferenze telefoniche potrebbero aver fatto riferimento a informazioni essenziali per il prosieguo del procedimento, che avrebbero potuto essere rilevanti per la ricorrente, consentendole di difendersi più efficacemente, alla luce, in particolare, della qualità dei terzi in questione.

Per quanto concerne, dall'altro lato, le differenze tra la comunicazione degli addebiti e la decisione impugnata, il Tribunale osserva, innanzitutto, che la decisione impugnata si limita a constatare un abuso sul solo mercato dei chipset LTE, mentre la comunicazione degli addebiti prospettava un abuso tanto su tale mercato quanto su quello dei chipset UMTS. In risposta alla comunicazione degli addebiti, la ricorrente ha cercato di dimostrare, mediante un'analisi economica, denominata «analisi del margine critico»⁴¹⁴, che i premi di cui trattasi non erano idonei a produrre effetti preclusivi su questi due mercati. Orbene, nella decisione impugnata, la Commissione ha respinto l'analisi in parola. Tuttavia, il Tribunale considera che, poiché la modifica degli addebiti relativa all'ambito dell'abuso aveva un'incidenza sulla pertinenza dei dati sui quali si fondava l'analisi della ricorrente volta a contestare l'idoneità della sua condotta a produrre effetti preclusivi, la Commissione avrebbe dovuto metterla in condizioni di essere ascoltata e, se del caso, di adeguare la sua analisi per tener conto del ritiro degli addebiti relativi ai chipset UMTS, la cui fornitura non veniva più contestata dalla Commissione. Di conseguenza, poiché la Commissione non ha ascoltato utilmente la ricorrente sul punto, il Tribunale dichiara che la Commissione ha violato i diritti della difesa di quest'ultima.

Sottolineando che le violazioni dei diritti della difesa della ricorrente così accertate sono sufficienti a giustificare l'annullamento della decisione impugnata, il Tribunale ritiene tuttavia opportuno proseguire il suo esame dopo aver accolto il motivo di ricorso vertente sulla violazione dei diritti della difesa.

Pertanto, in un secondo momento, il Tribunale esamina il motivo di ricorso vertente su errori manifesti di diritto e di valutazione, volto a contestare la conclusione secondo la quale i premi di cui trattasi erano idonei a produrre effetti anticoncorrenziali potenziali.

A tale riguardo, il Tribunale ricorda anzitutto che, secondo una giurisprudenza costante, quando un'impresa contesta, basandosi su elementi di prova, l'idoneità della condotta che le viene contestata a restringere la concorrenza e, in particolare, a produrre effetti preclusivi, spetta alla Commissione procedere a un'analisi dell'idoneità a produrre effetti preclusivi nei confronti di concorrenti quantomeno altrettanto efficaci, al fine di dimostrare il carattere abusivo della condotta contestata.

In via preliminare, il Tribunale rileva che la condotta contestata alla ricorrente rientra unicamente nell'ambito dei suoi rapporti contrattuali con la Apple durante il periodo considerato. Il Tribunale,

⁴¹⁴ Una siffatta analisi era volta a dimostrare che un ipotetico concorrente efficiente quanto la ricorrente avrebbe potuto fare concorrenza a quest'ultima nella fornitura di chipset compatibili con le due norme interessate ad Apple, essendo in grado di proporle un prezzo che copriva i suoi costi, potendo al contempo compensare la Apple per la perdita dei premi di cui trattasi.

all'esito di un'analisi dettagliata della decisione impugnata e delle indicazioni fornite dalla Commissione, osserva che, da un lato, la Commissione ha ritenuto che i premi di cui trattasi avessero disincentivato la Apple dal passare ai concorrenti della ricorrente per rifornirsi di chipset LTE per tutti i suoi apparecchi, vale a dire gli iPhone e gli iPad, basandosi su un'analisi dell'idoneità di detti premi a produrre effetti anticoncorrenziali. Dall'altro lato, la Commissione ha ritenuto che detti premi avessero effettivamente disincentivato la Apple dal passare ai concorrenti della ricorrente per rifornirsi di chipset LTE per taluni dei suoi apparecchi, ossia alcuni modelli di iPad che la Apple prevedeva di lanciare nel 2014 e nel 2015, e ciò basandosi su un'analisi degli effetti reali di detti premi.

In tale contesto, il Tribunale esamina le censure della ricorrente vertenti su questi due aspetti dell'analisi della Commissione.

In primo luogo, il Tribunale rileva che la Commissione, nel giungere alla conclusione che i premi in questione erano in grado di restringere la concorrenza rispetto all'intero fabbisogno della Apple di chipset LTE, tanto per gli iPhone quanto per gli iPad, ha omissso di prendere in considerazione tutte le circostanze di fatto pertinenti. Infatti, la Commissione ha ritenuto, a tale riguardo, che i premi in questione avessero disincentivato la Apple dal passare ai concorrenti della ricorrente per rifornirsi di chipset LTE, mentre, come risulta dalla decisione impugnata, la Apple non aveva alternative tecniche ai chipset LTE della ricorrente per la maggior parte del suo fabbisogno nel corso del periodo considerato, vale a dire quello corrispondente, in sostanza, agli iPhone. Orbene, il Tribunale ricorda che, dovendo prendere in considerazione tutte le circostanze pertinenti che accompagnano la condotta contestata, l'analisi dell'idoneità di tale condotta a produrre effetti anticoncorrenziali non può essere puramente ipotetica.

In secondo luogo, il Tribunale constata che la conclusione secondo cui i premi di cui trattasi avevano effettivamente disincentivato la Apple dal passare ai concorrenti della ricorrente per rifornirsi di chipset LTE per il suo fabbisogno di taluni modelli di iPad da lanciare nel 2014 e nel 2015 non è sufficiente a dimostrare il loro carattere anticoncorrenziale. A questo proposito, il Tribunale considera che una tale analisi non può porre rimedio alla mancata considerazione di tutte le circostanze di fatto pertinenti nell'ambito della dimostrazione generale da parte della Commissione dell'idoneità dei premi in questione a produrre effetti anticoncorrenziali nel corso del periodo interessato in relazione all'intero fabbisogno della Apple di chipset LTE. In ogni caso, il Tribunale rileva che l'analisi di detti effetti reali in relazione a taluni modelli di iPad da lanciare nel 2014 e nel 2015, anzitutto, è viziata da una mancanza di coerenza degli elementi di prova invocati a sostegno delle sue conclusioni, poi, è stata effettuata senza prendere in considerazione l'insieme degli elementi pertinenti a tale scopo e, infine, è stata operata basandosi su elementi che non consentivano di suffragare le sue conclusioni.

Constatando, di conseguenza, che la Commissione non ha sufficientemente dimostrato che i premi di cui trattasi dessero luogo a un abuso di posizione dominante, il Tribunale accoglie il motivo di ricorso annullando, anche su tale fondamento, la decisione impugnata.

Sentenza del 14 settembre 2022, Google e Alphabet/Commissione (Google Android) (T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

«Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Dispositivi mobili intelligenti – Decisione che accerta una violazione dell'articolo 102 e dell'articolo 54 dell'accordo SEE – Nozioni di piattaforma e di mercato multifaccia ("ecosistema") – Sistema operativo (Google Android) – Portale di vendita di applicazioni (Play Store) – Applicazioni per la ricerca e per la navigazione (Google Search e Chrome) – Accordi con i costruttori di dispositivi e con gli operatori di reti mobili – Infrazione unica e continuata – Nozioni di piano globale e di comportamenti attuati nell'ambito della medesima infrazione (pacchetti di prodotti, pagamenti in cambio dell'esclusiva e obblighi antiframmentazione) – Effetti preclusivi – Diritti della difesa – Competenza estesa al merito»

Google ⁴¹⁵, un'impresa del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione specializzata nei prodotti e servizi collegati a Internet, trae la maggior parte delle sue entrate dal suo prodotto di punta, il motore di ricerca Google Search. Il suo modello commerciale è basato sull'interazione tra, da un lato, un certo numero di prodotti e servizi proposti il più delle volte gratuitamente agli utenti e, dall'altro, servizi di pubblicità online che utilizzano i dati raccolti presso i suddetti utenti. Google propone, inoltre, il sistema operativo Android, di cui, nel luglio 2018, era dotato circa l'80 % dei dispositivi mobili intelligenti utilizzati in Europa, secondo la Commissione europea.

Diverse denunce indirizzate alla Commissione in merito a talune pratiche commerciali di Google in Internet mobile hanno indotto detta istituzione, il 15 aprile 2015, ad avviare un procedimento nei confronti di Google relativamente ad Android ⁴¹⁶.

Con decisione del 18 luglio 2018 ⁴¹⁷, la Commissione ha sanzionato Google per aver abusato della sua posizione dominante, imponendo restrizioni contrattuali anticoncorrenziali ai produttori di dispositivi mobili nonché agli operatori di reti mobili, per alcuni sin dal 1° gennaio 2011. Le restrizioni esaminate sono di tre ordini:

- in primo luogo, quelle inserite negli «accordi di distribuzione», che impongono ai produttori di dispositivi mobili di preinstallare le applicazioni di ricerca generica (Google Search) e di navigazione (Chrome) per poter ottenere da Google una licenza operativa per il suo portale di vendita di applicazioni (Play Store);
- in secondo luogo, quelle inserite negli «accordi antiframezzamento», che condizionano la concessione delle licenze operative necessarie alla preinstallazione delle applicazioni Google Search e Play Store da parte dei produttori di dispositivi mobili all'impegno di questi ultimi ad astenersi dal vendere dispositivi dotati di versioni del sistema operativo Android non approvate da Google;
- in terzo luogo, quelle inserite negli «accordi di ripartizione dei ricavi», che subordinano il rimborso di una parte degli introiti pubblicitari di Google ai produttori di dispositivi mobili e agli operatori di reti mobili interessati all'impegno, da parte di questi ultimi, a rinunciare alla preinstallazione di un servizio di ricerca generale concorrente su un portafoglio predefinito di dispositivi.

Secondo la Commissione, queste restrizioni avevano tutte l'obiettivo di proteggere e rafforzare la posizione dominante di Google in materia di servizi di ricerca generale e, pertanto, i redditi percepiti da tale impresa mediante annunci pubblicitari collegati a tali ricerche. L'obiettivo comune e l'interdipendenza delle restrizioni controverse hanno indotto pertanto la Commissione a qualificarle come infrazione unica e continuata all'articolo 102 TFUE e all'articolo 54 dell'accordo SEE.

⁴¹⁵ Nel testo, «Google» indica congiuntamente la società Google LLC, già Google Inc., nonché la sua società madre, Alphabet, Inc.

⁴¹⁶ Nel giugno 2017, la Commissione aveva già inflitto a Google un'ammenda di EUR 2,42 miliardi per aver abusato della sua posizione dominante sul mercato dei motori di ricerca, attribuendo un vantaggio illecito al proprio servizio di comparazione dei prezzi. Questa decisione è stata convalidata sostanzialmente dal Tribunale con sentenza del 10 novembre 2021, **Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping)**, (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). L'impugnazione proposta da Google avverso tale sentenza è attualmente pendente dinanzi alla Corte (C-48/22 P).

⁴¹⁷ Decisione C(2018) 4761 final della Commissione, del 18 luglio 2018, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE (caso AT.40099 – Google Android).

Di conseguenza, la Commissione ha inflitto a Google un'ammenda di circa EUR 4,343 miliardi, ossia l'ammenda più elevata mai inflitta in Europa da un'autorità di vigilanza sulla concorrenza.

Il ricorso proposto da Google è sostanzialmente respinto dal Tribunale, il quale si limita ad annullare la decisione soltanto nella parte in cui essa constata che i summenzionati accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio costituirebbero, di per sé stessi, un abuso. Tenuto conto delle circostanze specifiche del caso, il Tribunale giudica parimenti adeguato, in applicazione della sua competenza estesa al merito, fissare l'importo dell'ammenda inflitta a Google in EUR 4,125 miliardi.

Giudizio del Tribunale

In un primo tempo, il Tribunale esamina il motivo relativo a errori di valutazione nella definizione dei mercati rilevanti e nella conseguente valutazione della posizione dominante di Google su alcuni di tali mercati. In tale contesto, il Tribunale sottolinea di essere chiamato essenzialmente a verificare, in considerazione degli argomenti delle parti e del ragionamento illustrato nella decisione controversa, se l'esercizio, da parte di Google, del suo potere sui mercati rilevanti le consentisse effettivamente di agire in misura degna di nota, indipendentemente dai vari fattori che avrebbero potuto condizionare il suo comportamento.

Nel caso di specie, il Tribunale rileva anzitutto che la Commissione ha individuato, in una prima fase, quattro tipi di mercati rilevanti, ossia: il primo, il mercato mondiale (Cina esclusa) della concessione di licenze per sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti; il secondo, il mercato mondiale (Cina esclusa) dei portali di vendita di applicazioni per Android; il terzo, i vari mercati nazionali, all'interno dello Spazio economico europeo (SEE), di fornitura di servizi di ricerca generica; e, il quarto, il mercato mondiale dei navigatori Internet per dispositivi mobili non specifici di un sistema operativo. In una seconda fase, la Commissione ha concluso nel senso della detenzione, da parte di Google, di una posizione dominante sui primi tre mercati. Il Tribunale osserva tuttavia che la Commissione ha debitamente evidenziato, nella sua presentazione dei vari mercati rilevanti, la loro complementarità, presentandoli come interconnessi, in particolare, in considerazione della strategia globale attuata da Google per promuovere il proprio motore di ricerca, integrandolo in un «ecosistema».

Chiamato, in particolare, a pronunciarsi sulla definizione del perimetro del mercato della concessione di licenze per sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti e sulla conseguente valutazione della posizione in esso occupata da Google, il Tribunale constata anzitutto che la Commissione sfugge alle censure di Google quando sostiene che i sistemi operativi esclusivamente utilizzati da programmatori verticalmente integrati, quali l'iOS di Apple o BlackBerry, detti «senza licenza», non fanno parte del medesimo mercato, dato che i produttori di dispositivi mobili terzi non possono ottenerne la licenza. La Commissione non ha commesso errori nemmeno constatando anche che la posizione dominante di Google su questo mercato non era rimessa in discussione dal vincolo concorrenziale indiretto esercitato su questo stesso mercato dal sistema operativo senza licenza proposto da Apple. Pertanto, la Commissione ha concluso giustamente che la natura aperta della licenza operativa del codice sorgente Android non costituiva un vincolo concorrenziale sufficiente per controbilanciare la posizione dominante in questione.

In un secondo tempo, il Tribunale esamina i diversi motivi relativi alla valutazione errata del carattere abusivo delle restrizioni controverse.

In primo luogo, per quanto concerne le condizioni di preinstallazione imposte ai produttori di dispositivi mobili ⁴¹⁸, la Commissione le ha giudicate abusive distinguendo, da un lato, il pacchetto

⁴¹⁸ In considerazione delle somiglianze tra le cause, il Tribunale fa riferimento, a tal riguardo, alla sentenza del 17 settembre 2007, *Microsoft/Commissione* (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)), menzionata dalla Commissione nella decisione controversa.

delle applicazioni Google Search e Play Store dal pacchetto del navigatore Chrome e delle summenzionate applicazioni, e considerando, dall'altro, che questi pacchetti avevano ristretto la concorrenza nel corso dell'infrazione, senza che Google abbia potuto dedurre l'esistenza di nessuna giustificazione oggettiva.

A questo proposito, il Tribunale rileva che, al fine di dimostrare l'esistenza di un notevole vantaggio concorrenziale conferito dalle condizioni di preinstallazione controverse, la Commissione ha considerato che una siffatta preinstallazione poteva generare un «pregiudizio dello status quo» («status quo bias»), derivante dalla propensione degli utenti a servirsi delle applicazioni di ricerca e navigazione a loro disposizione e idoneo ad aumentare in modo significativo e duraturo l'utilizzo del servizio in questione, senza che questo vantaggio potesse essere compensato dai concorrenti di Google. Secondo il Tribunale, l'analisi esposta dalla Commissione a tal riguardo sfugge a tutte le critiche formulate da Google.

Passando poi alle censure riguardanti la conclusione secondo la quale i mezzi a disposizione dei concorrenti di Google non permettevano loro di controbilanciare il vantaggio concorrenziale ricavato da Google dalle condizioni di preinstallazione in questione, il Tribunale osserva che, benché tali condizioni non vietino la preinstallazione di applicazioni concorrenti, ciò nondimeno un siffatto divieto è previsto, per i dispositivi interessati, dagli accordi di ripartizione dei ricavi – che si tratti degli accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio o degli accordi di ripartizione dei ricavi per dispositivi, che li hanno sostituiti –, ossia per più del 50 % dei dispositivi Google Android venduti nel SEE dal 2011 al 2016, circostanza della quale la Commissione ha potuto tener conto a titolo degli effetti combinati delle restrizioni in questione. Inoltre, la Commissione ha potuto validamente basarsi anche sull'osservazione della situazione reale per suffragare le sue conclusioni constatando, a tale titolo, il ricorso in pratica limitato alla preinstallazione di applicazioni concorrenti, al loro download o all'accesso ai servizi di ricerca concorrenti tramite browser. Infine, giudicando anche vane le critiche di Google nei confronti delle considerazioni che hanno indotto la Commissione a concludere per la mancanza di qualsiasi giustificazione obiettiva per i pacchetti presi in considerazione, il Tribunale respinge integralmente il motivo relativo alla valutazione errata del carattere abusivo delle condizioni di preinstallazione.

In secondo luogo, per quanto concerne la valutazione della condizione di preinstallazione unica inclusa negli accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio, il Tribunale dichiara, anzitutto, che la Commissione poteva legittimamente considerare gli accordi controversi come costitutivi di accordi di esclusiva, in quanto i pagamenti previsti erano subordinati all'assenza di una preinstallazione di servizi di ricerca generale concorrenti sul portafoglio di prodotti interessati.

Ciò premesso, tenuto conto del fatto che, per concludere che presentassero un carattere abusivo, la Commissione ha ritenuto che tali accordi fossero idonei a incitare i produttori di dispositivi mobili nonché gli operatori di reti mobili interessati a non preinstallare servizi del genere concorrenti, ad essa spettava, in base alla giurisprudenza applicabile a questo tipo di pratiche⁴¹⁹, procedere a un'analisi della loro capacità di restringere la concorrenza basata sui meriti alla luce di tutte le circostanze rilevanti, fra le quali figurano il tasso di copertura del mercato ad opera della pratica contestata nonché la sua capacità di esclusione dal mercato di concorrenti almeno altrettanto efficienti.

L'analisi illustrata dalla Commissione a tal fine si basava essenzialmente su due elementi, ossia, da un lato, l'esame della copertura della pratica contestata e, dall'altro, i risultati del test detto «del

⁴¹⁹ V. sentenza del 6 settembre 2017, *Intel/Commissione* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#)).

concorrente altrettanto efficiente»⁴²⁰ che essa ha applicato. Orbene, relativamente al fatto che la Commissione ha ritenuto, a titolo del primo elemento, che gli accordi in questione coprissero una «parte significativa» dei mercati nazionali dei servizi di ricerca generale, a prescindere dal tipo di dispositivo impiegato, il Tribunale giudica che tale constatazione non è corroborata dagli elementi dedotti dalla Commissione nella decisione controversa. Un'analoga insufficienza vizia inoltre una delle premesse del test AEC, ossia la quota delle richieste di ricerca contestabile da un concorrente ipoteticamente almeno altrettanto efficiente la cui applicazione sarebbe stata preinstallata accanto a Google Search. Il Tribunale constata parimenti diversi errori di ragionamento concernenti la valutazione di variabili essenziali del test AEC eseguito dalla Commissione, ossia, anzitutto, la valutazione dei costi attribuibili a un siffatto concorrente; poi, la valutazione della sua capacità di ottenere la preinstallazione della sua applicazione; e, infine, la valutazione degli introiti ricavabili in funzione della vetustà dei dispositivi mobili in circolazione. Da ciò consegue che il test AEC eseguito dalla Commissione non può corroborare la constatazione di un abuso derivante, di per sé, dagli accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio, di modo che il Tribunale accoglie il motivo corrispondente.

In terzo luogo, per quanto concerne la valutazione delle restrizioni inserite negli accordi antiframmentazione, il Tribunale osserva preliminarmente che la Commissione considera abusiva una pratica siffatta, in quanto essa mira a ostacolare lo sviluppo e la presenza sul mercato di dispositivi che funzionano con un fork Android⁴²¹ non compatibile, senza per ciò solo negare a Google il diritto di imporre requisiti di compatibilità riguardanti i soli dispositivi sui quali le sue applicazioni sono installate. Dopo aver constatato l'esistenza effettiva della pratica in questione, il Tribunale giudica inoltre che la Commissione ha legittimamente riconosciuto la capacità dei fork Android non compatibili di esercitare una pressione concorrenziale su Google. Ciò premesso, alla luce degli elementi illustrati dalla Commissione, idonei a dimostrare l'ostacolo allo sviluppo e alla commercializzazione di prodotti concorrenti sul mercato delle concessioni di licenze per sistemi operativi, quest'ultima poteva ben ritenere, secondo il Tribunale, che la pratica in questione avesse condotto al rafforzamento della posizione dominante di Google sul mercato dei servizi di ricerca generale, rappresentando nel contempo un freno all'innovazione, in quanto essa aveva limitato la varietà delle offerte a disposizione degli utenti.

In un terzo tempo, il Tribunale esamina il motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa, con il quale Google intende far accertare, da un lato, una violazione del suo diritto di consultazione del fascicolo e, dall'altro, una violazione del suo diritto di essere ascoltata.

Esaminando, in primo luogo, la presunta violazione del diritto di accedere al fascicolo, il Tribunale precisa preliminarmente che le censure di Google a tale titolo vertono sul contenuto di un insieme di note trasmesse dalla Commissione nel febbraio 2018 in merito a riunioni organizzate da quest'ultima con terzi per tutta la durata della sua indagine. Poiché dette riunioni erano costituite tutte da audizioni riguardanti la raccolta di informazioni relative all'oggetto dell'indagine, ai sensi dell'articolo 19 del regolamento n. 1/2003⁴²², incombeva, di conseguenza, alla Commissione assicurare una registrazione idonea a consentire all'impresa in questione, al momento opportuno, di averne conoscenza e di esercitare i propri diritti della difesa. Nel caso di specie, il Tribunale constata la

⁴²⁰ In prosieguo: il «test AEC», secondo la sua denominazione in lingua inglese (As Efficient Competitor Test).

⁴²¹ Si tratta, nel caso di specie, di sistemi operativi sviluppati da terzi a partire dal codice sorgente Android divulgato da Google mediante concessione di una licenza libera per sistemi operativi, il quale contiene elementi basilari di un siffatto sistema, ma non le applicazioni e i servizi Android di cui Google è proprietaria. In tale contesto, gli accordi antiframmentazione in questione definivano un criterio di riferimento di compatibilità minima per l'applicazione del codice sorgente Android.

⁴²² 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).

violazione degli obblighi così ricordati a causa, da un lato, del tempo trascorso tra lo svolgimento delle audizioni e la trasmissione delle note ad esse relative e, dall'altro, del carattere sommario di queste ultime. Per quanto concerne le conseguenze da trarre da questa irregolarità procedurale, il Tribunale ricorda nondimeno che, secondo la giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa può essere constatata, in presenza di irregolarità di tal genere, solo qualora l'impresa interessata dimostri che, in mancanza di essa, avrebbe potuto predisporre meglio la propria difesa. Nel caso di specie, il Tribunale giudica però che questa dimostrazione non si ricava dagli elementi che gli sono stati comunicati o dagli argomenti che gli sono stati esposti a tal riguardo.

Passando, in secondo luogo, alla presunta violazione del diritto di essere ascoltata, il Tribunale osserva che le censure di Google a questo titolo costituiscono il lato procedurale delle censure dirette a contestare la fondatezza dell'accertamento della natura abusiva di determinati accordi di ripartizione dei ricavi, in quanto esse mirano a censurare il diniego di un'audizione relativa al test AEC eseguito in tale contesto. Orbene, dato che la Commissione ha opposto tale diniego a Google benché essa le avesse inviato due lettere di esposizione dei fatti per integrare in modo sostanziale il contenuto e la portata dell'approccio inizialmente illustrato nella comunicazione degli addebiti a tale riguardo, senza pertanto adottare, come avrebbe dovuto, una comunicazione supplementare degli addebiti seguita da un'audizione, il Tribunale giudica che la Commissione ha violato i diritti della difesa di Google, privando così quest'ultima dell'opportunità di garantire meglio la propria difesa sviluppando i propri argomenti nel corso di un'audizione. Il Tribunale aggiunge che, nel caso di specie, l'interesse a un'audizione risulta tanto più rilevante in considerazione delle insufficienze precedentemente rilevate in sede di esecuzione del test AEC da parte della Commissione. Di conseguenza, l'accertamento della natura abusiva degli accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio dev'essere annullato anche su tale base.

Infine, chiamato a procedere, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito, a una valutazione autonoma dell'importo dell'ammenda, il Tribunale precisa preliminarmente che, benché la decisione controversa debba essere dunque parzialmente annullata, nella parte in cui essa considera di per sé abusivi gli accordi di ripartizione dei ricavi per portafoglio, quest'annullamento parziale non incide per ciò solo sulla validità globale dell'accertamento dell'infrazione compiuto, nella decisione controversa, in considerazione degli effetti preclusivi risultanti dalle altre pratiche abusive attuate da Google durante il periodo dell'infrazione.

Mediante una valutazione adeguata dell'insieme delle circostanze relative alla sanzione, il Tribunale giudica che occorre riformare la decisione controversa, disponendo che l'importo dell'ammenda da infliggere a Google per l'infrazione commessa dev'essere pari a EUR 4,125 miliardi. A tal fine, analogamente alla Commissione, il Tribunale ritiene opportuno tener conto del carattere intenzionale dell'esecuzione delle pratiche illecite nonché del valore delle vendite pertinenti realizzate da Google durante l'ultimo anno della sua partecipazione completa all'infrazione. Viceversa, per quanto concerne la considerazione della gravità e della durata dell'infrazione, il Tribunale ritiene opportuno, per le ragioni esposte nella sentenza, tener conto dell'evoluzione nel tempo dei diversi aspetti dell'infrazione e della complementarità delle pratiche in questione al fine di valutare l'incidenza degli effetti preclusivi correttamente accertati dalla Commissione nella decisione controversa.

3. Contributi nel settore delle concentrazioni

Sentenza del 13 luglio 2022, Illumina/Commissione (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato dell'industria farmaceutica – Articolo 22 del regolamento (CE) n. 139/2004 – Richiesta di rinvio proveniente da un'autorità garante della concorrenza non competente ai sensi della legislazione nazionale ad esaminare l'operazione di concentrazione – Decisione della Commissione di esaminare l'operazione di concentrazione – Decisioni della Commissione che accolgono le richieste di altre autorità nazionali garanti della concorrenza di aderire alla richiesta di rinvio –

La Illumina è un'impresa americana specializzata nel sequenziamento genomico. Essa sviluppa, produce e commercializza sistemi integrati di analisi genetica, in particolare sequenziatori genomici di nuova generazione, utilizzati, tra l'altro, nello sviluppo di test di screening di tipo oncologico. La Grail è un'impresa americana di biotecnologia che si basa sul sequenziamento genomico per sviluppare siffatti test di screening.

Il 21 settembre 2020 tali due imprese⁴²³ hanno reso pubblico un progetto inteso all'acquisizione del controllo esclusivo della Grail da parte della Illumina. In mancanza di fatturati superiori alle soglie pertinenti, la concentrazione di cui trattasi non aveva dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento sulle concentrazioni⁴²⁴, e non è stata quindi notificata alla Commissione europea. Essa non è stata neppure notificata negli Stati membri dell'Unione o negli Stati facenti parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, dal momento che essa non raggiungeva neppure le soglie nazionali pertinenti.

A norma dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, un'autorità nazionale garante della concorrenza ha la facoltà di chiedere il rinvio alla Commissione dell'esame di qualsiasi concentrazione che non abbia dimensione europea, ma che incida sul commercio fra Stati membri e rischi di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato membro interessato.

Orbene, nel caso di specie, dopo aver ricevuto, il 7 dicembre 2020, una denuncia relativa alla concentrazione di cui trattasi, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che detta concentrazione sembrava soddisfare le condizioni necessarie per poter essere oggetto di un rinvio da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza⁴²⁵. Pertanto, il 19 febbraio 2021 essa ha inviato agli Stati membri una lettera (in prosieguito: la «lettera di invito»), al fine, per un verso, di informarli e, per altro verso, di invitarli a trasmetterle una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni. Il 9 marzo 2021 l'Autorità garante della concorrenza francese le ha sottoposto una siffatta domanda di rinvio, alla quale le autorità garanti della concorrenza greca, belga, norvegese, islandese e dei Paesi Bassi hanno successivamente chiesto di aderire, ciascuna per quanto di proprio interesse. L'11 marzo 2021 la Commissione ha informato le imprese interessate della richiesta di rinvio (in prosieguito: la «lettera di informazione»). Con decisioni del 19 aprile 2021 (in prosieguito: le «decisioni impugnate»), la Commissione ha accolto la richiesta di rinvio, nonché le rispettive richieste di adesione.

La Illumina, sostenuta dalla Grail, ha proposto un ricorso di annullamento avverso le decisioni impugnate nonché avverso la lettera di informazione. Con la sua sentenza, pronunciata in formazione ampliata a seguito di un procedimento accelerato, il Tribunale respinge integralmente detto ricorso. In tale occasione il Tribunale si pronuncia per la prima volta sull'applicazione del meccanismo di rinvio, previsto all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, a un'operazione la cui notifica non

⁴²³ In prosieguito, congiuntamente: le «imprese interessate».

⁴²⁴ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 24, pag. 1) (in prosieguito: il «regolamento sulle concentrazioni»).

⁴²⁵ Per quanto riguarda, in particolare, l'incidenza potenziale della concentrazione di cui trattasi sulla concorrenza nel mercato interno, l'analisi preliminare svolta dalla Commissione l'ha indotta a manifestare preoccupazioni quanto al fatto che l'operazione potrebbe consentire alla Illumina, ben installata in Europa, di bloccare l'accesso dei concorrenti della Grail ai sistemi di sequenziamento di nuova generazione, necessari allo sviluppo dei test di screening oncologico e, pertanto, di limitare in futuro il loro sviluppo.

era richiesta nello Stato che ne ha chiesto il rinvio, ma che implica l'acquisizione di un'impresa la cui importanza per la concorrenza non si riflette nel suo fatturato. Nel caso di specie il Tribunale ammette, in linea di principio, che la Commissione possa dichiararsi competente in una situazione siffatta. Peraltro, il Tribunale fornisce chiarimenti sul computo del termine di quindici giorni lavorativi impartito agli Stati membri per presentare una richiesta di rinvio in una situazione di tal genere.

L'analisi così accolta dal Tribunale prefigurava un rinnovato approccio della Commissione in merito all'applicazione del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, alla luce degli orientamenti pubblicati il 31 marzo 2021⁴²⁶, la cui applicazione apre la strada ad una migliore valutazione, da parte delle norme dell'Unione in materia di controllo delle concentrazioni, di operazioni che coinvolgono imprese innovative e dotate di un forte potenziale concorrenziale.

Giudizio del Tribunale

In un primo momento, il Tribunale si pronuncia sulla ricevibilità del ricorso, che la Commissione contesta alla luce della natura degli atti impugnati.

A tal riguardo il Tribunale rileva, per un verso, che le decisioni impugnate presentano, in quanto tali, carattere vincolante e, per altro verso, che ciascuna di esse comporta una modifica del regime giuridico applicabile all'esame della concentrazione di cui trattasi. Inoltre tali decisioni, che hanno posto fine al procedimento specifico di rinvio, hanno stabilito definitivamente la posizione della Commissione al riguardo. Invero, accettando le richieste presentate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza interessate, a norma dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, la Commissione si è riconosciuta competente ad esaminare la concentrazione di cui trattasi secondo il regime procedurale e sostanziale previsto a tal fine dal regolamento sulle concentrazioni, al quale si ricollega, in particolare, l'obbligo di sospensione previsto dal suo articolo 7. Tanto premesso, le decisioni impugnate devono quindi essere considerate come atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

Per contro, secondo il Tribunale, ciò non può valere per la lettera di informazione, la quale, pur facendo sorgere anch'essa l'obbligo di sospensione, rimane nondimeno una semplice tappa intermedia del procedimento di rinvio, di modo che il ricorso è dichiarato irricevibile nella parte in cui è diretto contro tale lettera di informazione.

In un secondo momento, quanto al merito, il Tribunale esamina, in primo luogo, il motivo relativo all'incompetenza della Commissione. A tal proposito il Tribunale precisa anzitutto che esso è chiamato, in tale contesto, a determinare se, in forza dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, la Commissione sia competente ad esaminare una concentrazione qualora essa sia oggetto di una richiesta di rinvio proveniente da uno Stato membro che dispone di un regime nazionale di controllo delle concentrazioni, ma non rientri nell'ambito di applicazione di tale normativa nazionale.

Nella specie il Tribunale constata, per un verso, che, ammettendo la propria competenza in una simile ipotesi, la Commissione non si è basata su un'interpretazione erronea dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni.

Infatti, il tenore letterale di tale disposizione, in particolare l'uso della locuzione «qualsiasi concentrazione», indica che uno Stato membro ha il diritto di rinviare alla Commissione qualsiasi concentrazione che soddisfi le condizioni cumulative ivi enunciate, e ciò indipendentemente

⁴²⁶ Orientamenti della Commissione sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per determinate categorie di casi (GU 2021, C 113, pag. 1).

dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Risulta inoltre dalla genesi di questa stessa disposizione che il meccanismo di rinvio da essa istituito doveva servire, in origine, principalmente agli Stati membri privi di un proprio regime di controllo delle concentrazioni, senza tuttavia limitare la sua applicabilità a quest'unica situazione. Peraltro, dal punto di vista dell'economia generale del regolamento sulle concentrazioni e delle finalità da esso perseguite, il Tribunale sottolinea che il suo ambito di applicazione e, pertanto, la portata della competenza di esame della Commissione relativa alle concentrazioni dipendono certamente, in via principale, dal superamento delle soglie di fatturato che definiscono la dimensione europea, ma altresì, in subordine, dai meccanismi di rinvio previsti, segnatamente, all'articolo 22 di detto regolamento.

In tali circostanze, dopo aver ricordato che l'obiettivo del regolamento sulle concentrazioni è di consentire un controllo effettivo di tutte le concentrazioni che abbiano effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione, il Tribunale dichiara, infine, che il meccanismo di rinvio in questione si presenta come un meccanismo correttivo che contribuisce a tale obiettivo. Infatti, esso conferisce la flessibilità necessaria per far esaminare, a livello dell'Unione, operazioni di concentrazione che possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno che, altrimenti, si sottrarrebbero, a causa del mancato superamento delle soglie di fatturato, ad un controllo in forza dei regimi di controllo delle concentrazioni sia dell'Unione sia degli Stati membri. Pertanto, è mediante una corretta interpretazione dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni che la Commissione si è riconosciuta competente ad esaminare la concentrazione di cui trattasi.

Per altro verso, il Tribunale dichiara che una siffatta interpretazione non viola né il principio di attribuzione delle competenze⁴²⁷, né il principio di sussidiarietà⁴²⁸, né tantomeno il principio di proporzionalità⁴²⁹. Infine, per quanto riguarda il principio della certezza del diritto, il Tribunale sottolinea che solo l'interpretazione adottata nelle decisioni impugnate garantisce la certezza del diritto necessaria e l'applicazione uniforme dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni nell'Unione. Il Tribunale conclude, pertanto, dichiarando l'integrale infondatezza del motivo relativo all'incompetenza della Commissione.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il motivo vertente, in via principale, sulla tardività della richiesta di rinvio, il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento sulle concentrazioni, la richiesta di rinvio va presentata entro quindici giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione è stata resa nota allo Stato membro interessato, se non è prescritta la notificazione di tale concentrazione.

A tal riguardo il Tribunale dichiara, anzitutto, che il rendere nota una concentrazione deve essere inteso come una trasmissione attiva di informazioni allo Stato membro interessato, tali da consentirgli di valutare, in via preliminare, se le condizioni richieste ai fini di una richiesta di rinvio siano soddisfatte. Ne consegue che è con la lettera di invito che, nel caso di specie, è stata resa nota la concentrazione di cui trattasi. Orbene, in tali circostanze, è giocoforza constatare che la richiesta di rinvio è stata effettivamente presentata in tempo utile, di modo che essa non può essere considerata tardiva.

⁴²⁷ Come sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5 TUE.

⁴²⁸ Come enunciato all'articolo 5, paragrafi 1 e 3, TUE e attuato dal protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (GU 2016, C 202, pag. 206).

⁴²⁹ Come enunciato all'articolo 5, paragrafi 1 e 4, TUE.

Ciò posto, nell'ambito dell'esame delle censure sollevate in subordine relativamente ad una violazione dei principi di certezza del diritto e di «buona amministrazione», il Tribunale sottolinea poi che la Commissione è comunque tenuta ad osservare un termine ragionevole nello svolgimento dei procedimenti amministrativi, in modo particolare nell'ambito del controllo delle concentrazioni, tenuto conto degli obiettivi fondamentali di efficacia e di celerità sottesi al regolamento sulle concentrazioni. Orbene, nel caso di specie, il Tribunale dichiara che il decorso di un termine di 47 giorni tra la ricezione della denuncia e l'invio della lettera di invito è stato irragionevole. Tuttavia, poiché non è stato dimostrato che tale inosservanza, da parte della Commissione, di un termine ragionevole abbia pregiudicato la capacità delle imprese interessate di difendersi in modo efficace, essa non può giustificare l'annullamento delle decisioni impugnate. Di conseguenza, il Tribunale respinge in toto anche il secondo motivo.

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale respinge anche il motivo relativo alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto. Al riguardo, ritenendo che le allegazioni relative a tale secondo principio siano insufficientemente dimostrate, il Tribunale limita il suo esame alle censure relative al principio di tutela del legittimo affidamento. Esso ricorda in proposito che, per poter utilmente avvalersene, spetta all'interessato dimostrare di aver ottenuto dalle autorità competenti dell'Unione assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, idonee ad ingenerare in lui aspettative fondate. Orbene, nel caso di specie, la Illumina ha omesso di dimostrare tali circostanze e non può utilmente avvalersi del riorientamento della prassi decisionale della Commissione.

4. Aiuti di Stato

Sentenza del 4 maggio 2022, Wizz Air Hungary/Commissione (TAROM - aiuto per il salvataggio) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

«Aiuti di Stato – Trasporto aereo – Misura di sostegno adottata dalla Romania – Aiuto per il salvataggio della TAROM – Decisione di non sollevare obiezioni – Ricorso di annullamento – Qualità d'interessato – Salvaguardia dei diritti procedurali – Ricevibilità – Orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Misura volta a prevenire problemi di ordine sociale o a risolvere fallimenti del mercato – Principio dell'aiuto "una tantum" – Rilevanza di un aiuto anteriore concesso prima dell'adesione della Romania all'Unione – Serie difficoltà – Obbligo di motivazione»

Il 19 febbraio 2020 la Romania ha notificato alla Commissione un piano di aiuti per il salvataggio della TAROM, una compagnia aerea rumena principalmente attiva nel trasporto aereo di passeggeri, di merci e di posta. La misura notificata consisteva in un prestito per finanziare il fabbisogno di liquidità della TAROM dell'importo di circa EUR 36 660 000, rimborsabile al termine di un periodo di sei mesi con possibilità di rimborso parziale anticipato.

Senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione ha qualificato, con decisione del 24 febbraio 2020 ⁴³⁰, la misura notificata come aiuto di Stato compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli

⁴³⁰ Decisione C(2020) 1160 final della Commissione, del 24 febbraio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.56244 (2020/N) – Romania – Aiuto per il salvataggio della TAROM (GU 2020, C 310, pag. 3).

orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà ⁴³¹.

La compagnia aerea Wizz Air Hungary Zrt. (in prosieguo: la «ricorrente») ha proposto un ricorso di annullamento di tale decisione, che viene respinto dalla Decima Sezione ampliata del Tribunale. Nella sua sentenza, l'organo giurisdizionale fornisce precisazioni in merito all'esame della compatibilità degli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione rispetto alla condizione, prevista dagli orientamenti, che siffatti aiuti devono contribuire a un obiettivo di interesse comune. Il Tribunale analizza altresì, in modo inedito, la condizione dell'aiuto «una tantum» per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, prevista dai medesimi orientamenti.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale respinge, in primo luogo, i motivi di annullamento relativi all'errore di diritto in cui la Commissione sarebbe incorsa nel decidere di non avviare il procedimento d'indagine formale, nonostante i dubbi che essa avrebbe dovuto nutrire al momento della valutazione preliminare della compatibilità dell'aiuto notificato con il mercato interno.

A tal riguardo, la ricorrente sosteneva, in particolare, che la constatazione della compatibilità dell'aiuto notificato con il mercato interno era contraria a due delle condizioni previste dagli orientamenti affinché un aiuto per il salvataggio in favore di un'impresa in difficoltà possa essere considerato compatibile con il mercato interno, vale a dire: 1) la condizione relativa al contributo della misura di aiuto a un obiettivo di interesse comune, e 2) quella dell'aiuto «una tantum» per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà. Secondo la ricorrente, il mancato rispetto di dette condizioni rivelerebbe i dubbi che avrebbero dovuto condurre la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale.

Anzitutto, il Tribunale ricorda che, laddove un aiuto notificato susciti dubbi quanto alla sua compatibilità con il mercato interno, la Commissione ha l'obbligo di avviare il procedimento d'indagine formale.

Per quanto riguarda, poi, la prima condizione applicabile agli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione la cui violazione veniva invocata, ossia quella relativa al perseguimento di un obiettivo di interesse comune, il Tribunale rileva che dal punto 43 degli orientamenti risulta che, per essere dichiarato compatibile con il mercato interno in base agli orientamenti, l'aiuto notificato deve perseguire un obiettivo di interesse comune, vale a dire essere volto a prevenire problemi di ordine sociale o a risolvere un fallimento del mercato. Ciò è confermato dal punto 44 di tali orientamenti, secondo il quale gli Stati membri devono dimostrare che il dissesto in cui si trova il beneficiario rischia di comportare gravi difficoltà di ordine sociale o un grave fallimento del mercato, in particolare mostrando che esiste il rischio di interruzione di un importante servizio difficile da riprodurre e che un eventuale concorrente avrebbe difficoltà a garantire al posto del beneficiario.

Secondo il Tribunale, da detti punti degli orientamenti risulta che, sebbene lo Stato membro interessato debba dimostrare che l'aiuto è volto a prevenire problemi di ordine sociale o a risolvere un fallimento del mercato, tuttavia esso non è tenuto a dimostrare che, in assenza della misura di aiuto, alcune conseguenze negative si verificherebbero necessariamente, ma solo che esse rischiano di verificarsi.

⁴³¹ Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU 2014, C 249, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti»).

Per quanto riguarda la questione se la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi sull'esistenza di un rischio che, in assenza della misura di aiuto notificata, si verificassero difficoltà di ordine sociale o un fallimento del mercato, o circa il fatto che tale misura mirasse a prevenire il loro verificarsi o a porvi rimedio, il Tribunale constata che, tenuto conto del cattivo stato delle infrastrutture stradale e ferroviaria rumene, la Commissione poteva legittimamente ritenere che la connettività regionale mediante collegamenti aerei interni e la connettività internazionale garantite dalla TAROM costituissero un servizio importante, la cui interruzione rischiava di comportare gravi difficoltà di ordine sociale o di costituire un fallimento del mercato, ai sensi del punto 44, lettera b), degli orientamenti.

In tale contesto, il Tribunale precisa inoltre che, sebbene in occasione dell'esame dell'esistenza e della legittimità di un aiuto di Stato possa essere necessario che la Commissione vada, ove occorra, al di là del semplice esame degli elementi di fatto e di diritto portati alla sua conoscenza, non se ne può dedurre che ad essa incomba ricercare, di propria iniziativa e in mancanza di qualsiasi indizio in tal senso, tutte le informazioni che potrebbero presentare un nesso con il caso di cui è investita, quand'anche simili informazioni siano pubblicamente disponibili.

Alla luce di tali precisazioni il Tribunale, esaminando i diversi argomenti dedotti dalla ricorrente, conclude che essi non sono di natura tale da rimettere in discussione l'analisi della Commissione che ha confermato l'importanza della TAROM per la connettività delle regioni rumene e l'impatto molto significativo che un dissesto della stessa avrebbe su tali regioni. Ne consegue che la Commissione ha potuto, senza nutrire dubbi, concludere su questa sola base che l'aiuto notificato soddisfaceva i requisiti previsti ai punti 43 e 44 degli orientamenti.

Infine, per quanto riguarda la seconda condizione applicabile agli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione la cui violazione veniva invocata dalla ricorrente, ossia quella dell'aiuto «una tantum», il Tribunale ricorda che, secondo il punto 70 degli orientamenti, siffatti aiuti dovrebbero essere concessi alle imprese in difficoltà per una sola operazione di ristrutturazione. In tale contesto, il punto 71 degli orientamenti prevede in particolare che, quando un'impresa ha già beneficiato di un aiuto per il salvataggio o la ristrutturazione, la Commissione non autorizzerà nuovi aiuti a meno che siano trascorsi almeno dieci anni (1) dalla concessione dell'aiuto precedente, (2) dalla fine del precedente periodo di ristrutturazione o (3) dalla cessazione dell'attuazione del precedente piano di ristrutturazione.

A tal riguardo, il Tribunale osserva che, sebbene la TAROM avesse beneficiato fino al 2019 dell'attuazione di un aiuto per la ristrutturazione in forma di un prestito e di diverse garanzie su altri prestiti sottoscritti dalla stessa, resta tuttavia il fatto che tale aiuto era stato accordato tra il 1997 e il 2003 e che le garanzie su prestiti erano state tutte escusse immediatamente dopo la loro concessione. Dal momento che il trasferimento effettivo delle risorse non è decisivo per determinare la data di concessione dell'aiuto, ricorreva la prima ipotesi prevista dal punto 71 degli orientamenti, ossia il decorso di un periodo di almeno dieci anni dalla data di concessione del precedente aiuto per la ristrutturazione.

Per quanto riguarda le ipotesi seconda e terza previste dal punto 71 degli orientamenti, vale a dire il decorso di un periodo di almeno dieci anni dalla fine del precedente periodo di ristrutturazione o dalla cessazione dell'attuazione del precedente piano di ristrutturazione, il Tribunale rileva che la nozione di «periodo di ristrutturazione» si riferisce al periodo durante il quale vengono adottate le misure di ristrutturazione, il quale è, in linea di principio, distinto da quello in cui viene attuata la misura di aiuto di Stato che accompagna tali misure. Orbene, in violazione dell'onere della prova che incombe su di essa a questo proposito, la ricorrente non ha fornito alcun elemento di prova o indizio del fatto che il precedente periodo di ristrutturazione sia terminato meno di dieci anni prima della concessione della misura di aiuto notificata.

Per quanto concerne la nozione di «piano di ristrutturazione», il Tribunale precisa, inoltre, che il fatto che un aiuto per la ristrutturazione sia correlato a un piano di ristrutturazione non significa che, in quanto tale, detto aiuto sia parte del citato piano di ristrutturazione, dal momento che, al contrario,

l'esistenza di quest'ultimo costituisce una condizione essenziale affinché un simile aiuto possa essere considerato compatibile con il mercato interno. Così, il Tribunale respinge altresì l'argomento della ricorrente, secondo il quale la circostanza che l'aiuto per la ristrutturazione concesso alla TAROM tra il 1997 e il 2003 sia stato attuato fino al 2019 significherebbe che anche il piano di ristrutturazione, che era correlato a tale aiuto, è durato fino al 2019.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge altresì le censure della ricorrente relative al fatto che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto nel decidere di non avviare il procedimento d'indagine formale, nonostante i dubbi che essa avrebbe dovuto nutrire al momento della valutazione preliminare della condizione dell'aiuto «una tantum» per il salvataggio e la ristrutturazione.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione che incombe sulla Commissione e, di conseguenza, il ricorso nel suo complesso.

Sentenza del 18 maggio 2022, Ryanair/Commissione (Condor – aiuto per il salvataggio) (T-577/20, [EU:T:2022:301](#))

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Prestito concesso dalla Germania alla Condor Flugdienst – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE – Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà – Difficoltà intrinseche e che non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo – Difficoltà troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso – Rischio di interruzione di un importante servizio»

Il 25 settembre 2019, la compagnia aerea Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: la «Condor»), che fornisce servizi di trasporto aereo principalmente a operatori turistici a partire da vari aeroporti tedeschi, ha chiesto l'avvio di una procedura di insolvenza a causa della messa in liquidazione della Thomas Cook Group plc (in prosieguo: il «gruppo Thomas Cook»), che la detiene al 100 %.

Lo stesso giorno, la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione europea una misura di aiuto per il salvataggio in favore della Condor, limitata ad una durata di sei mesi. L'aiuto notificato mirava a mantenere un trasporto aereo ordinato e a limitare le conseguenze negative per la Condor, i suoi passeggeri e il suo personale, causate dalla liquidazione della sua società madre, consentendole di proseguire le sue attività finché non avesse raggiunto un accordo con i creditori e ne fosse effettuata, se del caso, la cessione.

Senza avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione, con decisione del 14 ottobre 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata») ⁴³², ha qualificato la misura notificata come aiuto di Stato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà ⁴³³.

⁴³² Decisione C(2019) 7429 final della Commissione, del 14 ottobre 2019, relativa all'aiuto di Stato SA.55394 (2019/N) – Germania – Aiuto per il salvataggio della Condor (GU 2020, C 294, pag. 3).

⁴³³ Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU 2014, C 249, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti»).

Il ricorso di annullamento avverso tale decisione, proposto dalla compagnia aerea Ryanair DAC (in prosieguo: la «ricorrente»), è respinto dalla Decima Sezione ampliata del Tribunale. In tale occasione il giudice fornisce, in particolare, precisazioni sull'esame della compatibilità di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione con il mercato interno alla luce della regola, prevista dagli orientamenti, secondo la quale un'impresa facente parte di un gruppo può beneficiare di simili aiuti solo a condizione che le sue difficoltà siano intrinseche e non risultino da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo, e che tali difficoltà siano troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale respinge, in primo luogo, i motivi di annullamento vertenti sul fatto che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto decidendo di non avviare il procedimento di indagine formale nonostante i dubbi che avrebbe dovuto nutrire in occasione dell'esame preliminare della compatibilità dell'aiuto notificato con il mercato interno.

Al riguardo, la ricorrente faceva valere, più in particolare, che la constatazione della compatibilità dell'aiuto notificato con il mercato interno era contraria ai punti 22, 44, lettera b), e 74 degli orientamenti, il che sarebbe indicativo di dubbi che avrebbero dovuto indurre la Commissione ad avviare il procedimento di indagine formale.

Pur confermando che la Commissione ha l'obbligo di avviare il procedimento d'indagine formale in presenza di dubbi in ordine alla compatibilità di un aiuto notificato con il mercato interno, il Tribunale respinge, anzitutto, la censura vertente sulla violazione da parte della Commissione del punto 22 degli orientamenti.

Ai sensi di tale punto 22, «[un']impresa facente parte di un gruppo più grande, non può, in linea di principio, beneficiare di aiuti ai sensi [degli] orientamenti, salvo qualora si possa dimostrare che le sue difficoltà sono intrinseche e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e che sono troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso».

Per quanto riguarda la frase «salvo qualora si possa dimostrare che le sue difficoltà sono intrinseche e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo», da un'interpretazione testuale, teleologica e contestuale di detto punto 22 risulta, secondo il Tribunale, che tale frase prevede un'unica condizione che deve essere interpretata nel senso che le difficoltà di un'impresa facente parte di un gruppo devono essere considerate intrinseche se non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo.

Al riguardo, il Tribunale rileva che la finalità del punto 22 degli orientamenti è quella di evitare che un gruppo di imprese scarichi i propri costi, debiti o passività su un'entità del gruppo, rendendola così ammissibile ad un aiuto per il salvataggio quando altrimenti non lo sarebbe. Per contro, l'obiettivo di tale punto non è quello di escludere dall'ambito di applicazione degli aiuti per il salvataggio un'impresa facente parte di un gruppo per il solo fatto che le sue difficoltà traggono origine dalle difficoltà incontrate dal resto del gruppo o da un'altra impresa del gruppo, purché tali difficoltà non siano state artificiosamente create o arbitrariamente ripartite all'interno del suddetto gruppo.

Nel caso di specie, poiché la ricorrente non è riuscita a confutare le conclusioni della Commissione secondo cui le difficoltà della Condor risultavano principalmente dalla messa in liquidazione del gruppo Thomas Cook e non da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo, essa non ha dimostrato la sussistenza di dubbi quanto alla compatibilità della misura di aiuto notificata con la condizione di cui al punto 22 degli orientamenti.

Tale conclusione non è rimessa in discussione dalla constatazione che le difficoltà della Condor erano, al riguardo, connesse alla cancellazione di crediti di importi considerevoli che quest'ultima vantava nei confronti del gruppo Thomas Cook nell'ambito dell'accentramento dei fondi di questo. Infatti, l'accentramento dei fondi all'interno di un gruppo è una prassi corrente e diffusa all'interno dei gruppi societari, che mira a facilitare il finanziamento del gruppo consentendo alle società di tale gruppo di

risparmiare sui costi di finanziamento. Inoltre, nel caso di specie, tale sistema di accentramento dei fondi era stato attuato dal gruppo Thomas Cook da diversi anni e non era all'origine delle difficoltà di quest'ultimo.

In mancanza di qualsiasi indizio concreto che consentisse di stabilire il carattere arbitrario del sistema di accentramento dei fondi del gruppo Thomas Cook, non spettava alla Commissione indagare, di propria iniziativa, sul carattere equo di detto sistema.

Inoltre, la ricorrente non era neppure riuscita a dimostrare la sussistenza di dubbi nell'esame della condizione di cui al punto 22 degli orientamenti, secondo la quale le difficoltà di un'impresa che, come la Condor, fa parte di un gruppo devono essere troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso. Al riguardo il Tribunale ricorda, da un lato, che lo stesso gruppo Thomas Cook era in liquidazione ed aveva cessato tutte le sue attività. Esso precisa, dall'altro, che la Commissione non era obbligata ad attendere l'esito delle discussioni vertenti su un'eventuale cessione della Condor al fine di risolvere le sue difficoltà finanziarie, tenuto conto dell'urgenza connessa a ogni aiuto per il salvataggio e dell'incertezza inerente a qualsiasi negoziazione commerciale in corso.

Il Tribunale respinge poi la censura vertente sul fatto che la Commissione avrebbe dovuto avere dubbi quanto alla questione se l'aiuto notificato soddisfacesse i requisiti di cui al punto 44, lettera b), degli orientamenti, che precisa le modalità secondo le quali gli Stati membri possono dimostrare che il dissesto in cui si trova il beneficiario rischia di comportare gravi difficoltà di ordine sociale o un grave fallimento del mercato.

Conformemente al punto 44, lettera b), degli orientamenti, gli Stati membri possono fornire tale prova dimostrando che «esiste il rischio di interruzione di un importante servizio difficile da riprodurre e che un eventuale concorrente avrebbe difficoltà a garantire al posto del beneficiario (ad esempio, un fornitore di infrastruttura nazionale)».

Affinché un servizio sia considerato «importante» non è necessario, secondo il Tribunale, che tale servizio svolga un ruolo sistemico essenziale per l'economia di una regione dello Stato membro interessato, né che l'impresa che svolge tale ruolo sia incaricata di un servizio di interesse economico generale o di un servizio avente un'importanza a livello nazionale. Pertanto, tenuto conto del fatto che un rimpatrio immediato riguardante da 200 000 a 300 000 passeggeri della Condor ripartiti tra 50 e 150 destinazioni diverse non avrebbe potuto essere assicurato da altre compagnie aeree concorrenti nel breve termine, giustamente la Commissione aveva concluso nel senso dell'esistenza di un rischio di interruzione di un importante servizio difficile da riprodurre, di modo che l'uscita della Condor dal mercato poteva comportare un grave fallimento di detto mercato.

Infine, il Tribunale respinge del pari in quanto infondata la censura della ricorrente secondo la quale la Commissione avrebbe effettuato un esame incompleto e insufficiente della condizione dell'aiuto per il salvataggio «una tantum» di cui al punto 74 degli orientamenti.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione incombente sulla Commissione e, di conseguenza, il ricorso nella sua interezza.

Sentenza dell'8 giugno 2022, Regno Unito e ITV/Commissione (T-363/19 e T-456/19, [EU:T:2022:349](#))

«Aiuti di Stato – Regime di aiuti concesso dal Regno Unito a favore di alcuni gruppi multinazionali – Decisione che dichiara il regime di aiuti incompatibile con il mercato interno e illegale e che ingiunge il recupero degli aiuti versati – Decisioni anticipate in materia fiscale (tax rulings) – Regime fiscale relativo al finanziamento dei gruppi e riguardante in particolare le società controllate estere – Vantaggi fiscali selettivi»

Conformemente alle norme sulla tassazione delle società del Regno Unito, sono tassati solo gli utili derivanti da attività e da attivi nel Regno Unito. Tuttavia, le norme applicabili alle società estere controllate (SEC) prevedono che gli utili di dette SEC siano tassati nel Regno Unito mediante un onere fiscale (in prosieguo: l'«onere fiscale SEC») qualora si ritenga che siano stati artificialmente sottratti al Regno Unito.

Un simile onere fiscale SEC era previsto, in particolare, per gli utili finanziari non commerciali delle SEC, qualora essi derivassero da attività le cui funzioni significative del personale erano svolte nel Regno Unito o fossero stati generati da fondi o attivi provenienti da detto Stato.

Orbene, le norme applicabili alle SEC, come vigenti tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2018, prevedevano l'esenzione dall'onere fiscale SEC per gli utili finanziari non commerciali derivanti da prestiti infragruppo concessi da una SEC ad altri membri del gruppo non residenti nel Regno Unito (in prosieguo: i «prestiti ammissibili») e per i quali tali gruppi potevano presentare una domanda di esenzione parziale o integrale dall'onere fiscale SEC (in prosieguo: il «regime di esenzione»).

Con decisione del 2 aprile 2019 ⁴³⁴, la Commissione europea ha qualificato tale regime di esenzione come regime di aiuti di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno, nei limiti in cui esso si applicava a utili derivanti da attività le cui funzioni significative del personale erano svolte nel Regno Unito, in quanto non era giustificato né dalla necessità di disporre di norme antielusione gestibili né da quella di rispettare le libertà sancite nei trattati.

Per contro, nei limiti in cui il regime di esenzione si applicava a utili derivanti da fondi o da attivi provenienti dal Regno Unito, la Commissione ha ritenuto che, nonostante il carattere a priori selettivo di tali esenzioni, esse fossero giustificate in quanto miravano all'applicazione, in modo più facilmente gestibile, delle norme applicabili alle SEC.

Il governo del Regno Unito e la società ITV plc ⁴³⁵, che aveva beneficiato del regime di esenzione (in prosieguo: i «ricorrenti»), hanno proposto ricorsi diretti all'annullamento della decisione controversa.

Tali ricorsi sono respinti dalla Seconda Sezione ampliata del Tribunale. Nella sua sentenza, quest'ultimo conferma, in particolare, che le norme tributarie del Regno Unito applicabili alle SEC costituiscono un quadro di riferimento appropriato per valutare la selettività del regime di esenzione, dal momento che esse costituiscono un corpus di norme fiscali distinto all'interno del sistema generale dell'imposta sulle società nel Regno Unito.

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda l'analisi di misure fiscali alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il Tribunale ricorda, in via preliminare, che l'esame sia del criterio del vantaggio che di quello della selettività richiede la determinazione delle normali regole in materia di imposizione fiscale che costituiscono il quadro di riferimento pertinente ai fini di tale esame.

⁴³⁴ Decisione (UE) 2019/1352 della Commissione, del 2 aprile 2019, relativa all'aiuto di Stato SA.44896 concesso dal Regno Unito riguardante un'esenzione relativa al finanziamento dei gruppi SEC (GU 2019, L 216, pag. 1; in prosieguo: la «decisione controversa»).

⁴³⁵ ITV plc, fiscalmente residente nel Regno Unito, è la società holding a capo del gruppo ITV, attivo nella creazione, produzione e distribuzione di contenuti audiovisivi attraverso varie piattaforme in tutto il mondo. Tale gruppo comprende, in particolare, società estere controllate (SEC), quali ITV Enterprises BV e ITV (Finance) Europe BV, due società costituite in diritto dei Paesi Bassi e che erano titolari di diversi prestiti concessi ad altre società del gruppo ITV.

Il Tribunale respinge, anzitutto, i motivi dei ricorrenti vertenti su errori di valutazione della Commissione, nei limiti in cui essa aveva individuato il quadro di riferimento nelle norme tributarie applicabili alle SEC.

A tale riguardo, il Tribunale ricorda che il quadro di riferimento non può essere costituito da qualche disposizione del diritto nazionale dello Stato membro interessato estrapolata artificialmente da un quadro normativo più ampio. Per contro, qualora risulti che la misura è chiaramente separabile dal suddetto sistema generale, non si può escludere che il quadro di riferimento da prendere in considerazione sia più ristretto di tale sistema generale.

Pertanto, nella misura in cui mirano a tassare utili artificialmente sottratti al Regno Unito dalle SEC, le norme fiscali applicabili alle SEC si basano su una logica distinta da quella sottostante al sistema generale di tassazione nel Regno Unito, che riguarda gli utili realizzati nel Regno Unito. Inoltre, dal momento che esse definiscono in modo specifico per la tassazione degli utili delle SEC in particolare la base imponibile, il soggetto passivo dell'imposta, il fatto generatore e le aliquote d'imposta, tali norme costituiscono un corpus completo di norme, distinto dal regime generale di tassazione delle società nel Regno Unito.

Il Tribunale, poi, respinge i motivi dei ricorrenti vertenti su un errore di valutazione che vizierebbe la constatazione dell'esistenza di un vantaggio. Infatti, poiché il regime di esenzione consentiva di sottrarre alla tassazione taluni utili che avrebbero dovuto essere oggetto di un onere fiscale SEC in quanto erano stati artificialmente sottratti al Regno Unito, tale regime concedeva, di conseguenza, un vantaggio alle società beneficiarie delle esenzioni.

Per quanto riguarda, infine, gli argomenti dei ricorrenti vertenti su errori di valutazione nell'analisi della selettività del regime di esenzione, il Tribunale precisa, anzitutto, che la Commissione aveva correttamente ritenuto che l'obiettivo delle norme tributarie applicabili alle SEC fosse circoscritto alla tassazione degli utili delle SEC artificialmente sottratti al Regno Unito, al fine di tutelare la base imponibile dell'imposta sulle società nel Regno Unito. Il Tribunale ritiene, inoltre, che la Commissione aveva correttamente stabilito che le esenzioni di cui trattasi, in quanto esentano unicamente gli utili finanziari non commerciali delle SEC derivanti dai prestiti ammissibili, ad esclusione di quelli derivanti dai prestiti non ammissibili, comportano un trattamento differenziato delle due situazioni, mentre esse sono comparabili, alla luce dell'obiettivo di dette norme. Infatti, poiché tanto i benefici derivanti da prestiti ammissibili quanto quelli derivanti da prestiti non ammissibili potevano essere generati in conseguenza di funzioni significative del personale svolte nel Regno Unito, non si può ritenere che l'esclusione dei prestiti inammissibili dalle esenzioni in questione riguardi situazioni particolari di sottrazione artificiale di utili.

Alla luce di tali osservazioni, il Tribunale conclude che, tenuto conto del fatto che il regime di esenzione derogava alle norme tributarie applicabili alle SEC ed esentava unicamente gli utili finanziari non commerciali delle SEC derivanti dai prestiti ammissibili, tale sistema comportava un trattamento differenziato di due situazioni comparabili alla luce dell'obiettivo di dette norme ed era, quindi, a priori selettivo.

Il Tribunale rileva, per altro verso, che nessuna delle circostanze addotte dal Regno Unito può giustificare tale disparità di trattamento. Infatti, poiché non è stato dimostrato che l'identificazione e la localizzazione delle funzioni significative del personale svolte nel contesto dei prestiti infragruppo rientrassero in un esercizio particolarmente oneroso, le esenzioni in questione non potevano essere giustificate da ragioni di praticabilità amministrativa. Inoltre, poiché l'imposizione di un onere fiscale SEC riguardava solo utili considerati artificialmente sottratti, non si può ritenere che l'imposizione di tale onere fiscale costituisca un ostacolo alla libertà di stabilimento. Pertanto, le esenzioni in questione non potevano essere giustificate dalla necessità di rispettare la libertà di stabilimento.

Infine, il Tribunale conferma il recupero degli aiuti disposto dalla Commissione presso i beneficiari delle esenzioni di cui trattasi senza prevedere deroghe per i casi in cui non sia stato ottenuto alcun

vantaggio, ricordando che, nel caso di un regime di aiuti, la Commissione non è tenuta a compiere un'analisi dell'aiuto concesso in ogni singolo caso.

**Sentenza del 30 novembre 2022, Austria/Commissione (T-101/18,
[EU:T:2022:728](#))**

«Aiuti di Stato – Industria nucleare – Aiuto previsto dall'Ungheria per lo sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso il sito di Paks – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno purché siano rispettati determinati impegni – Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE – Conformità dell'aiuto al diritto dell'Unione diverso dal diritto degli aiuti di Stato – Nesso indissolubile – Promozione dell'energia nucleare – Articolo 192, primo comma, del Trattato Euratom – Principi di protezione dell'ambiente, del “chi inquina paga”, di precauzione e di sostenibilità – Determinazione dell'attività economica di cui trattasi – Fallimento del mercato – Distorsione della concorrenza – Proporzionalità dell'aiuto – Necessità di un intervento statale – Determinazione degli elementi dell'aiuto – Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici – Obbligo di motivazione»

Con decisione del 6 marzo 2017 ⁴³⁶ (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione europea ha approvato l'aiuto all'investimento notificato dall'Ungheria a favore dell'impresa statale MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (in prosieguo: la «società Paks II»), relativo al funzionamento di due reattori nucleari in costruzione sul sito della centrale nucleare di Paks, che devono gradualmente sostituire i quattro reattori nucleari già in funzione su tale sito.

Tale aiuto all'investimento (in prosieguo: l'«aiuto in questione»), consistente, in sostanza, nel mettere gratuitamente a disposizione della società Paks II i nuovi reattori nucleari ai fini del loro funzionamento, è in gran parte finanziato da un prestito sotto forma di un meccanismo di credito rinnovabile di EUR 10 miliardi concesso dalla Federazione russa all'Ungheria nell'ambito di un accordo intergovernativo in materia di cooperazione sull'uso pacifico dell'energia nucleare. Conformemente a tale accordo, la costruzione dei nuovi reattori è stata affidata, mediante aggiudicazione diretta, alla società Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (in prosieguo: la «JSC NIAEP»).

Nella decisione impugnata, la Commissione ha dichiarato l'aiuto in questione compatibile con il mercato interno subordinatamente a determinate condizioni, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. In forza di tale disposizione, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche possono essere considerati compatibili con il mercato interno, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

La Repubblica d'Austria ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo vertente sull'illegittimità della decisione impugnata, nella misura in cui la Commissione ha dichiarato l'aiuto in questione compatibile con il mercato interno nonostante il fatto che l'aggiudicazione diretta alla società JSC NIAEP dell'appalto per la costruzione dei nuovi reattori nucleari costituisca una violazione delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici.

⁴³⁶ Decisione (UE) 2017/2112 della Commissione, del 6 marzo 2017, concernente la misura/il regime di aiuti/l'aiuto di Stato SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) che l'Ungheria intende attuare a sostegno dello sviluppo di due nuovi reattori nucleari presso la centrale nucleare di Paks II (GU 2017, L 317, pag. 45).

La Repubblica d'Austria ha fatto valere al riguardo, in particolare, che, poiché l'aggiudicazione dell'appalto per la costruzione dei nuovi reattori costituiva una modalità inscindibilmente connessa all'aiuto in questione, la Commissione era tenuta ad esaminare quest'ultimo anche alla luce delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici. A suo avviso, dalla sentenza *Austria/Commissione*⁴³⁷ risulterebbe inoltre che la Commissione avrebbe dovuto valutare l'aiuto in questione alla luce delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, indipendentemente dalla questione se l'aggiudicazione dell'appalto di costruzione costituisse una modalità inscindibilmente connessa a tale aiuto.

Il Tribunale respinge, anzitutto, l'argomento della Repubblica d'Austria basato sulla sentenza *Austria/Commissione*. Mentre da quest'ultima risulta che l'attività economica promossa dall'aiuto deve essere compatibile con il diritto dell'Unione, nessuna violazione del diritto dell'Unione a causa dell'attività sostenuta, vale a dire la produzione di energia nucleare, è stata invocata dalla Repubblica d'Austria nel caso di specie. Inoltre, da tale sentenza non risulta che la Corte abbia inteso ampliare la portata del controllo incombente alla Commissione nell'ambito di un procedimento diretto a verificare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, abbandonando la propria giurisprudenza secondo cui occorre distinguere tra le modalità che presentavano un nesso inscindibile con l'oggetto dell'aiuto e quelle che non lo avevano.

Inoltre, il riconoscimento, nell'ambito di un procedimento volto a verificare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, di un obbligo che imponga alla Commissione di prendere posizione in modo definitivo sull'esistenza o sull'assenza di una violazione di disposizioni del diritto dell'Unione distinte da quelle relative agli aiuti di Stato, a prescindere dal collegamento tra la modalità di aiuto e l'oggetto di tale aiuto, confliggerebbe, da un lato, con le norme e le garanzie procedurali che sono proprie dei procedimenti specificamente previsti per il controllo dell'applicazione di tali disposizioni e, dall'altro, con il principio dell'autonomia dei procedimenti amministrativi e dei mezzi di ricorso.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale dichiara poi che la decisione di aggiudicazione dell'appalto per la costruzione dei due nuovi reattori, che si collocava a monte della misura di aiuto in questione, non costituisce una modalità inscindibile dall'oggetto di tale aiuto. Lo svolgimento di una procedura di appalto pubblico e l'eventuale ricorso ad un'altra impresa per la costruzione dei reattori non modificherebbero né l'oggetto dell'aiuto, vale a dire la messa a disposizione a titolo gratuito dei due nuovi reattori ai fini del loro funzionamento, né il relativo beneficiario, che è la società Paks II. Inoltre, anche supponendo che una gara di appalto pubblico avrebbe inciso sull'importo dell'aiuto, ciò che la Repubblica d'Austria non ha dimostrato, una circostanza del genere non avrebbe di per sé avuto alcuna conseguenza sul vantaggio che detto aiuto costituiva per il suo beneficiario, vale a dire la messa a disposizione gratuita dei due nuovi reattori ai fini del loro funzionamento.

Il Tribunale sottolinea, infine, che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica d'Austria, la Commissione poteva legittimamente rinviare, nella decisione impugnata, alla sua valutazione effettuata nell'ambito di un procedimento per inadempimento precedente, nel quale essa aveva concluso che l'aggiudicazione diretta della costruzione dei due nuovi reattori alla società JSC NIAEP non violava il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici. Infatti, il principio della certezza del diritto esclude che la Commissione possa riesaminare l'aggiudicazione dell'appalto di costruzione nell'ambito del procedimento sugli aiuti di Stato in mancanza di nuove informazioni rispetto al momento in cui ha deciso di chiudere il procedimento per inadempimento.

In secondo luogo, il Tribunale respinge i motivi relativi all'esistenza di distorsioni sproporzionate della concorrenza e di disparità di trattamento che comportino l'esclusione dei produttori di energia

⁴³⁷ Sentenza del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione* (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)).

rinnovabile dal mercato interno liberalizzato dell'energia elettrica. Esso ricorda, in proposito, che gli Stati membri sono liberi di determinare la composizione del loro mix energetico e che la Commissione non può esigere che i finanziamenti statali siano destinati alle fonti di energia alternative.

In terzo luogo, dopo aver respinto il motivo vertente sul rafforzamento o sulla creazione di una posizione dominante sul mercato, il Tribunale respinge anche il motivo attinente al rischio per la liquidità del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica ungherese.

IV. Proprietà intellettuale

1. Marchio dell'Unione europea

Sentenza dell'8 giugno 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

«Marchio dell'Unione europea – Procedimento di decadenza – Marchio dell'Unione europea denominativo UM – Uso effettivo del marchio – Uso con il consenso del titolare – Uso nella forma con la quale il marchio è stato registrato – Articolo 51, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 207/2009 [divenuto articolo 58, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2017/1001] – Rappresentanza del titolare del marchio – Prove dell'uso presentate entro il termine impartito»

Nel 2010 la società esercente attività medica MSM ⁴³⁸ ha presentato una domanda di registrazione del segno denominativo UM come marchio dell'Unione europea per servizi medici. Nel 2015 tale società è stata oggetto di una procedura d'insolvenza ed è stato nominato un curatore fallimentare.

La ricorrente, la sig.ra Ulrike Muschaweck, ha successivamente depositato, nel 2017, una domanda di decadenza del marchio contestato per il motivo del mancato uso effettivo di quest'ultimo ⁴³⁹. Dopo la dichiarazione di fallimento della società esercente attività medica MSM, lo stesso anno, tale marchio è stato trasferito allo studio medico HUMJC ⁴⁴⁰ e, un anno dopo, riscritto a nome del sig. Joachim Conze, avente causa di detto studio medico.

La divisione di annullamento dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) ha accolto parzialmente la domanda della ricorrente, dichiarando la decadenza del marchio contestato per tutti i prodotti e i servizi registrati, ad eccezione dei servizi medici in materia di chirurgia dell'ernia. Tale decisione è stata oggetto di un ricorso che è stato respinto dalla seconda commissione di ricorso dell'EUIPO.

Investito di un ricorso diretto all'annullamento di tali due decisioni, il Tribunale interpreta per la prima volta le direttive dell'EUIPO relative all'esame dei marchi dell'Unione europea ⁴⁴¹ e, in tal modo, fornisce precisazioni sul prolungamento di un termine nell'ipotesi di una seconda domanda di proroga di un termine prorogabile. Pertanto, il Tribunale respinge il ricorso e dichiara che il marchio contestato è stato effettivamente oggetto di un uso effettivo per i servizi medici nel settore della chirurgia dell'ernia.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale ritiene che il sig. Conze fosse abilitato a conferire mandato di propria iniziativa e senza il consenso della ricorrente, nella sua qualità di partner dello studio medico HUMJC, lo studio legale che rappresenterebbe quest'ultimo dinanzi alla divisione di annullamento. Infatti, se la

⁴³⁸ Medizinische Systeme D^r. Muschaweck GmbH (in prosieguito: la «società esercente attività medica MSM»).

⁴³⁹ Sulla base dell'articolo 51, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio dell'Unione europea (GU 2009, L 78, pag. 1).

⁴⁴⁰ Studio medico Hernienzentrum D^r. Ulrike Muschaweck und PD D^r. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ In prosieguito: le «direttive concernenti l'esame dell'EUIPO». Esse possono essere consultate sul [sito dell'EUIPO](#).

ricorrente avesse dovuto approvare la decisione relativa a tale rappresentanza, vi sarebbe stato un rischio elevato che essa non l'avrebbe approvata, tenuto conto della sua qualità di richiedente la decadenza del marchio contestato. Orbene, una situazione del genere pregiudicherebbe il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ⁴⁴² dello studio medico HUMJC.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo relativo al deposito tardivo, dinanzi alla divisione di annullamento, degli elementi di prova dell'uso del marchio contestato da parte dello studio medico HUMJC.

Il Tribunale ricorda che le direttive concernenti l'esame dell'EUIPO costituiscono la codificazione di una linea di condotta che l'EUIPO stesso si propone di adottare e che, fatta salva la loro conformità alle disposizioni di diritto di rango superiore, l'EUIPO deve conformarsi a tali regole. Infatti, sebbene tali direttive non abbiano valore vincolante, esse costituiscono tuttavia una fonte di riferimento sulla prassi dell'EUIPO in materia di marchio. In forza delle direttive concernenti l'esame dell'EUIPO, quando una domanda di proroga di un termine prorogabile è presentata prima della scadenza di detto termine e non è accolta, alla parte interessata è concesso almeno un giorno affinché essa possa rispettare il termine, anche se la domanda di proroga è pervenuta l'ultimo giorno prima della scadenza del termine ⁴⁴³. Al fine di preservare l'effetto utile di tali direttive, il Tribunale ritiene che tale nuovo termine sia concesso a partire dalla data in cui l'organo dell'EUIPO investito della domanda di proroga di un termine comunica la propria risposta. Inoltre, una seconda domanda di proroga di uno stesso termine viene respinta, a meno che il richiedente non spieghi e non giustifichi debitamente le «circostanze eccezionali» che gli hanno impedito di realizzare l'azione richiesta nei due periodi precedenti e che continuano ad impedirgli di realizzarla ⁴⁴⁴.

Nel caso di specie, il Tribunale constata, da un lato, che il termine di deposito delle prove dell'uso del marchio contestato, la cui proroga era stata richiesta una seconda volta dallo studio medico HUMJC, è un termine prorogabile e che tale studio ha presentato siffatta domanda l'ultimo giorno prima della scadenza di detto termine. Dall'altro, esso rileva che il fatto di concedere, in sostanza, per motivi di equità, almeno un giorno di termine supplementare a seguito di una domanda di proroga di un termine presentata l'ultimo giorno di tale termine non viola una disposizione di diritto di rango superiore. Pertanto, la divisione di annullamento non avrebbe potuto limitarsi a respingere la seconda domanda di proroga del termine dello studio medico HUMJC senza concedere un termine supplementare a partire dal giorno della comunicazione della sua risposta. Pertanto, gli elementi di prova prodotti tra la presentazione di tale seconda domanda di proroga e la risposta della divisione di annullamento non possono essere considerati presentati tardivamente e devono essere presi in considerazione ai fini dell'esame dell'uso del marchio contestato.

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale conferma l'esistenza di un uso effettivo del marchio contestato per i servizi medici del settore della chirurgia dell'ernia. Innanzitutto, esso osserva che il periodo da prendere in considerazione per la prova dell'uso effettivo del marchio contestato è costituito dai cinque anni precedenti la data di presentazione della domanda di decadenza, anche se tale periodo coinciderebbe in parte con il periodo di tolleranza ⁴⁴⁵. Il Tribunale dichiara poi che il marchio contestato era stato utilizzato dallo studio medico HUMJC con il consenso della società esercente

⁴⁴² Conformemente all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁴⁴³ Punto 4.3. delle direttive concernenti l'esame dell'EUIPO, relativo alla proroga dei termini impartiti dall'EUIPO.

⁴⁴⁴ Ibidem.

⁴⁴⁵ Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, primo comma, e dell'articolo 51, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 207/2009, tale periodo di tolleranza riguarda il periodo di cinque anni dalla data di registrazione del marchio dell'Unione europea. Durante tale periodo, il titolare non può essere dichiarato decaduto dai suoi diritti.

attività medica MSM, titolare di tale marchio durante il periodo considerato. Più precisamente, il curatore fallimentare di tale società aveva dato, da diversi anni, un consenso implicito all'uso del marchio contestato. Infine, pronunciandosi sull'uso territoriale del marchio contestato, il Tribunale constata che le prove dimostrano un'attività dello studio medico HUMJC non soltanto a Monaco di Baviera, ma su tutto il territorio tedesco nonché a Londra.

**Sentenza del 6 luglio 2022, Zdút/EUIPO – Nehera e a. (nehera) (T-250/21,
[EU:T:2022:430](#))**

«Marchio dell'Unione europea – Procedimento di dichiarazione di nullità – Marchio dell'Unione europea figurativo NEHERA – Motivo di nullità assoluta – Assenza di malafede – Articolo 52, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 207/2009 [divenuto articolo 59, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2017/1001]»

Nel 2014, il sig. Ladislav Zdút, ricorrente, ha ottenuto, presso l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), la registrazione del marchio dell'Unione europea figurativo NEHERA per prodotti appartenenti al settore tessile.

La sig.ra Nehera, il sig. Nehera e la sig.ra Sehnal hanno presentato, nel 2019, una domanda di dichiarazione di nullità contro tale marchio, basata sulla malafede del ricorrente all'atto del deposito della domanda di registrazione⁴⁴⁶. Essi hanno fatto valere che loro nonno, il sig. Jan Nehera, aveva creato in Cecoslovacchia, negli anni '30, un'impresa che commercializzava abbigliamento e accessori e aveva depositato e utilizzato un marchio nazionale, identico al marchio contestato, dotato di notorietà.

Tale domanda è stata accolta dalla seconda commissione di ricorso dell'EUIPO. Quest'ultima ha concluso che l'intenzione del ricorrente era di trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà del sig. Jan Nehera e dal vecchio marchio cecoslovacco e che, pertanto, il ricorrente era in malafede al momento del deposito della domanda di registrazione del marchio contestato.

Il ricorrente ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale diretto all'annullamento di tale decisione della commissione di ricorso dell'EUIPO.

Il Tribunale annulla la decisione impugnata e precisa la nozione di malafede quando quest'ultima si basa sull'intenzione di trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà di un ex marchio o dalla celebrità del nome di una persona.

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale rileva che, al fine di valutare la malafede del richiedente, è possibile prendere in considerazione il grado di notorietà di cui godeva il segno di cui trattasi nel momento in cui ne è stata chiesta registrazione, in particolare quando tale segno era stato precedentemente registrato o utilizzato da un terzo come marchio. Infatti, la circostanza che l'uso di un segno di cui è chiesta la registrazione possa consentire al richiedente di trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà di un marchio o di un segno anteriore, o ancora dal nome di una persona celebre, è tale da dimostrare la malafede del richiedente. Il pubblico di riferimento per valutare l'esistenza della notorietà e del

⁴⁴⁶ Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio dell'Unione europea (GU 2009, L 78, pag. 1).

vantaggio indebitamente tratto da quest'ultima è il consumatore medio dei prodotti per i quali il marchio contestato è stato registrato.

Il Tribunale considera poi che un comportamento parassitario nei confronti della notorietà di un segno o di un nome è possibile, in linea di principio, solo se tale segno o tale nome gode effettivamente e attualmente di una certa notorietà o di una certa celebrità. Orbene, nel caso di specie, alla data di deposito della domanda di registrazione del marchio contestato, il vecchio marchio cecoslovacco e il nome del sig. Jan Nehera non erano più né registrati o protetti, né utilizzati da un terzo per commercializzare abbigliamento, e neppure notori presso il pubblico di riferimento. In tale contesto, il Tribunale precisa che la mera circostanza che il richiedente del marchio sapesse o dovesse sapere che un terzo aveva utilizzato, in passato, un marchio identico o simile al marchio richiesto non è sufficiente a dimostrare l'esistenza della malafede di quest'ultimo.

Inoltre, il Tribunale ricorda che l'esistenza di un nesso nella mente del pubblico di riferimento tra il marchio contestato e il segno anteriore non può bastare, di per sé, a concludere per l'esistenza di un vantaggio indebitamente tratto dalla notorietà del segno o del nome anteriore. A tal riguardo, esso sottolinea che il ricorrente ha compiuto uno sforzo commerciale proprio, al fine di far rivivere l'immagine del vecchio marchio cecoslovacco e che il semplice fatto di aver fatto riferimento a tale marchio e all'immagine storica del suo creatore a fini promozionali non appare contrario agli usi consueti di lealtà in campo industriale e commerciale.

Peraltro, il Tribunale riconosce che non si può escludere che, in talune circostanze particolari, il riutilizzo da parte di un terzo di un vecchio marchio in passato notorio o del nome di una persona in precedenza celebre possa dare una falsa impressione di continuità o di eredità con tale precedente marchio o con tale persona. Ciò potrebbe verificarsi, in particolare, nel caso in cui il richiedente il marchio si presenti presso il pubblico di riferimento come il successore legale o economico del titolare del vecchio marchio, pur se non esiste alcuna relazione di continuità o di successione tra il titolare del marchio precedente e lui. Una circostanza del genere potrebbe essere presa in considerazione al fine di dimostrare, se del caso, la malafede del richiedente. Orbene, nel caso di specie, non appare, secondo il Tribunale, che il ricorrente abbia deliberatamente cercato di stabilire una falsa impressione di continuità o di eredità tra la sua impresa e quella del sig. Jan Nehera.

Infine, il Tribunale si pronuncia sull'asserita intenzione del ricorrente di frodare i discendenti e gli eredi del sig. Jan Nehera e di usurpare i loro diritti. A tale riguardo, esso rileva che al momento del deposito della domanda di registrazione del marchio contestato, il vecchio marchio cecoslovacco e il nome del sig. Jan Nehera non erano più oggetto di alcuna tutela giuridica. Pertanto, i discendenti e gli eredi di quest'ultimo non erano titolari di alcun diritto che poteva essere oggetto di frode o usurpato dal ricorrente.

Di conseguenza, il Tribunale conclude per l'assenza di malafede da parte del ricorrente e annulla la decisione della seconda commissione di ricorso dell'EUIPO.

2. Disegni o modelli

Sentenza del 27 aprile 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Canaletta di scarico per doccia) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

«Disegno o modello comunitario – Procedimento di dichiarazione di nullità – Disegno o modello comunitario registrato che rappresenta una canaletta di scarico per doccia – Disegno o modello anteriore prodotto dopo la presentazione della domanda di dichiarazione di nullità – Articolo 28, paragrafo 1, lettera b), v), del regolamento (CE) n. 2245/2002 – Potere discrezionale della commissione di ricorso – Ambito di applicazione – Articolo 63, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 6/2002 – Procedura orale e mezzi istruttori – Articoli 64 e 65 del regolamento n. 6/2002 – Causa di nullità – Carattere individuale – Articolo 6 e

La Easy Sanitary Solutions BV è titolare di un disegno o modello comunitario che rappresenta una canaletta di scarico per doccia. La I-Drain BVBA, predecessore legale della Group Nivelles NV, ricorrente, ha presentato una domanda di dichiarazione di nullità fondata sull'assenza di novità e di carattere individuale di tale disegno o modello. Detta domanda di dichiarazione di nullità menzionava solo un disegno o modello internazionale anteriore. Tuttavia, nella sua risposta alle osservazioni della Easy Sanitary Solutions, la I-Drain ha presentato estratti dei cataloghi Blücher sui quali figurava un altro disegno o modello, vale a dire una placca di copertura.

La divisione di annullamento dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), la commissione di ricorso e successivamente il Tribunale hanno esaminato il disegno o modello contestato prendendo in considerazione, quale disegno o modello anteriore, la placca di copertura dei cataloghi Blücher. Con sentenza del 13 maggio 2015⁴⁴⁷, il Tribunale ha annullato la prima decisione della commissione di ricorso. Le impugnazioni avverso tale sentenza sono state respinte con sentenza della Corte del 21 settembre 2017⁴⁴⁸.

Il procedimento è stato rinviato dinanzi alla commissione di ricorso dell'EUIPO. Dopo avere constatato che il disegno o modello anteriore esaminato dalle istanze che si erano pronunciate in precedenza non figurava nella domanda di dichiarazione di nullità, la commissione di ricorso ha preso in considerazione, quale disegno o modello anteriore, unicamente i disegni o modelli menzionati nella domanda di dichiarazione di nullità. Essa ha concluso che il disegno o modello contestato possedeva un carattere individuale ed era quindi, a fortiori, nuovo. La domanda di dichiarazione di nullità è stata respinta.

Adito con un ricorso della Group Nivelles, il Tribunale respinge il ricorso e dichiara che possono essere presi in considerazione soltanto i disegni o modelli anteriori identificati nella domanda di dichiarazione di nullità.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale rileva che l'identificazione del disegno o modello anteriore deve essere effettuata al momento della presentazione della domanda di dichiarazione di nullità, in quanto essa definisce l'oggetto della controversia. Pertanto, il potere discrezionale conferito all'EUIPO per tenere conto dei fatti e delle prove che le parti non hanno prodotto in tempo utile⁴⁴⁹ è applicabile solo ai fatti e alle prove⁴⁵⁰ e non all'indicazione e alla riproduzione dei disegni o modelli anteriori⁴⁵¹. Infatti, se pure la presa in considerazione di prove complementari può ampliare il contesto fattuale della domanda di dichiarazione di nullità sommandosi ad altre prove sui disegni o modelli anteriori già

⁴⁴⁷ Sentenza del 13 maggio 2015, **Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Canaletta di scarico per doccia)** (T-15/13, [EU:T:2015:281](#)).

⁴⁴⁸ Sentenza del 21 settembre 2017, **Easy Sanitary Solutions e EUIPO/Group Nivelles** (C-361/15 P e C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#)).

⁴⁴⁹ Articolo 63, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (GU 2002, L 3, pag. 1).

⁴⁵⁰ Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, lettera b), vi), del regolamento (CE) n. 2245/2002 della Commissione, del 21 ottobre 2002, recante modalità di esecuzione del regolamento n. 6/2002 (GU 2002, L 341, pag. 28).

⁴⁵¹ Articolo 28, paragrafo 1, lettera b), v), del regolamento n. 2245/2002.

invocati, essa non può tuttavia estendere il contesto giuridico e fattuale di tale domanda, in quanto la portata di quest'ultima è stata definitivamente fissata alla data della sua presentazione identificando il disegno o modello anteriore invocato. Di conseguenza, devono essere esaminati solo i disegni o modelli anteriori identificati nella domanda di dichiarazione di nullità.

In secondo luogo, il Tribunale respinge in quanto inoperante il motivo concernente l'errore commesso dalla commissione di ricorso nella determinazione delle caratteristiche del disegno o modello contestato, in quanto l'errore invocato non figura nella motivazione della decisione, bensì nella sintesi dei fatti. Inoltre, il disegno e modello contestato deve essere confrontato con i disegni o modelli anteriori nella forma in cui è stato registrato. Le conclusioni sull'oggetto e sulle caratteristiche del disegno o modello contestato non possono essere lasciate alla libera disposizione delle parti.

In terzo luogo, il Tribunale conferma la sussistenza del carattere individuale del disegno o modello contestato. Anzitutto, esso sottolinea che un disegno o modello anteriore incorporato in un prodotto diverso da quello interessato dal disegno o modello contestato costituisce, in linea di principio, un disegno o modello anteriore rilevante ai fini della valutazione del carattere individuale. Esso precisa poi che gli eventuali errori commessi dalla commissione di ricorso riguardo alle caratteristiche dei disegni o modelli anteriori che rappresentano solo un elemento di una canaletta per doccia non incidono sulla legittimità della decisione, in quanto la comparazione con i disegni o modelli completi è esente da errori. Infatti, poiché un disegno o modello anteriore deve costituire un'antioriorità compatta, sono rilevanti soltanto i disegni o modelli che rappresentano canalette per doccia complete. Infine, tenuto conto dell'aspetto elegante e minimalista del disegno o modello contestato, esso suscita un'impressione generale diversa da quella del disegno o modello anteriore, determinata da caratteristiche più funzionali e non decorative.

Inoltre, il Tribunale precisa che, se pure l'EUIPO può ricorrere alla procedura orale ⁴⁵², un rifiuto è viziato da errore manifesto solo se è dimostrato che esso non disponeva di tutti gli elementi necessari. Per quanto riguarda il rifiuto di ascoltare testimoni ⁴⁵³, non sussiste alcun errore manifesto se le dichiarazioni potevano essere presentate per iscritto e, a maggior ragione, se, come nel caso di specie, tali dichiarazioni sono state effettivamente prodotte.

Infine, il Tribunale sottolinea che, per ragioni di metodologia e di economia procedurale, non è necessario esaminare il requisito della novità, giacché la sussistenza del carattere individuale di un disegno o modello consente di dedurre la novità.

⁴⁵² Articolo 64, paragrafo 1, del regolamento n. 6/2002.

⁴⁵³ Articolo 65, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 6/2002.

V. Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive

1. Ucraina

Sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Divieto temporaneo di radiodiffusione e sospensione delle autorizzazioni di radiodiffusione dei contenuti di taluni organi di informazione – Inserimento nell'elenco delle entità alle quali si applicano misure restrittive – Competenza del Consiglio – Diritti della difesa – Diritto di essere ascoltato – Libertà di espressione e d'informazione – Proporzionalità – Libertà d'impresa – Principio di non discriminazione in base alla nazionalità»

A seguito dell'aggressione militare perpetrata dalla Federazione russa (in prosieguo: la «Russia») contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato diversi «pacchetti» di misure restrittive nei confronti della Russia. Tali misure completano le precedenti misure che il Consiglio aveva adottato dal 2014 in considerazione delle azioni di tale Stato che avevano destabilizzato la situazione in Ucraina ⁴⁵⁴ e in reazione all'annessione illegale da parte di tale Stato della Crimea e della città di Sebastopoli ⁴⁵⁵.

È in tale contesto che il Consiglio ha adottato, il 1° marzo 2022, la decisione 2022/351 ⁴⁵⁶ e il regolamento 2022/350 ⁴⁵⁷ (in prosieguo: gli «atti impugnati») al fine di vietare temporaneamente le iniziative di propaganda intraprese dalla Russia che prendono di mira la società civile nell'Unione e nei paesi limitrofi, a sostegno della sua aggressione militare contro l'Ucraina, condotte attraverso alcuni organi di informazione sotto il suo controllo, iniziative che costituiscono una minaccia per l'ordine e la sicurezza dell'Unione. A tale titolo, è vietata a qualsiasi operatore stabilito nell'Unione europea la radiodiffusione dei contenuti prodotti dalle persone giuridiche, dalle entità o dagli organismi elencati negli allegati degli atti impugnati ⁴⁵⁸.

La ricorrente, RT France, è stata inserita nell'elenco delle entità allegato agli atti impugnati. Tale società per azioni semplificata a socio unico, con sede in Francia, svolge come attività l'edizione di

⁴⁵⁴ Decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13).

⁴⁵⁵ 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 2014, L 78, pag. 16).

⁴⁵⁶ Decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 5).

⁴⁵⁷ Regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 1).

⁴⁵⁸ Decisione 2014/512/PESC, articolo 4 octies: «1. È vietata agli operatori la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX, anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati.

2. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato IX».

canali a struttura tematica. L'intero capitale sociale della ricorrente è detenuto dall'associazione ANO «TV Novosti», un'associazione autonoma senza scopo di lucro della Federazione russa, senza capitale sociale, con sede legale a Mosca (Russia). La ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti impugnati adducendo che i suoi diritti della difesa, la sua libertà di espressione e di informazione nonché la sua libertà d'impresa erano stati violati. Essa faceva valere altresì la violazione del principio di non discriminazione. Metteva peraltro in dubbio la competenza del Consiglio ad adottare gli atti in questione.

Il Tribunale, statuendo in composizione di Grande Sezione e al termine di un procedimento accelerato deciso d'ufficio ⁴⁵⁹, si pronuncia, per la prima volta, su misure restrittive adottate dal Consiglio per vietare la radiodiffusione di contenuti audiovisivi. A tal riguardo, il Tribunale ricorda la competenza del Consiglio ad adottare siffatte misure a titolo della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea (PESC) e si pronuncia, in particolare, sul rispetto dei diritti della difesa e sulle limitazioni all'esercizio della libertà di espressione di un organo di informazione audiovisivo alla luce delle condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda, in primo luogo, la competenza del Consiglio ad adottare le misure restrittive in questione, il Tribunale rileva che, in virtù delle pertinenti disposizioni del Trattato sull'Unione europea, l'Unione contribuisce «alla pace e alla sicurezza» internazionale ⁴⁶⁰ e che al Consiglio è stato conferito a tal fine il potere di adottare «decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica» ⁴⁶¹. Il Tribunale precisa che la competenza dell'Unione in materia di PESC riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione ⁴⁶² e che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale è intesa in particolare a promuovere la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo, il rispetto della dignità umana, il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale ⁴⁶³. Poiché la nozione di «posizione dell'Unione» si presta ad un'interpretazione ampia, tali posizioni possono assumere la forma di decisioni che prevedono misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli, come conferma la lettera dell'articolo 275, secondo comma, TFUE ⁴⁶⁴. Con l'adozione della decisione impugnata, il Consiglio ha quindi esercitato la competenza attribuita all'Unione dai Trattati ai sensi delle disposizioni relative alla PESC.

A tal riguardo, il Tribunale sottolinea che la circostanza che autorità amministrative nazionali dispongano, come l'Autorità di regolamentazione della comunicazione audiovisiva e digitale (Arcom) in Francia, di una competenza ad adottare sanzioni nei confronti delle entità audiovisive di cui trattasi

⁴⁵⁹ Svolto conformemente all'articolo 151, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale. Il presidente del Tribunale aveva precedentemente respinto, con ordinanza del 30 marzo 2022 (**RT France/Consiglio**, T-125/22 R, non pubblicata, [EU:T:2022:199](#)), una domanda di provvedimenti provvisori presentata dalla ricorrente.

⁴⁶⁰ Articolo 3, paragrafo 5, TUE.

⁴⁶¹ Articolo 29 TUE.

⁴⁶² Articolo 24, paragrafo 1, TUE.

⁴⁶³ Articolo 21, paragrafo 1, TUE.

⁴⁶⁴ Articolo 275, secondo comma, TFUE: «(...) la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

non osta a detta competenza del Consiglio, in quanto la competenza riconosciuta a tali autorità non si fonda sugli stessi valori e non persegue gli stessi obiettivi. Queste ultime non possono, infatti, garantire gli stessi risultati di un intervento uniforme ed immediato del Consiglio su tutto il territorio dell'Unione, come quello attuabile ai sensi della PESC.

Per quanto riguarda le violazioni dei diritti fondamentali invocate dalla ricorrente, il Tribunale osserva che, conformemente alle disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, questi ultimi non costituiscono prerogative assolute e possono essere oggetto di limitazioni, a condizione che tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.

Pertanto, per quanto riguarda la violazione dei diritti della difesa, e in particolare del diritto di essere ascoltato, il Tribunale osserva, alla luce degli obiettivi della PESC, che le misure in questione si inseriscono in un contesto straordinario e di estrema urgenza, caratterizzato da un rapido aggravamento della situazione che ha reso difficile qualsiasi modulazione delle misure volte a prevenire l'allargamento del conflitto. Inoltre, in una strategia di contrasto alle minacce cosiddette «ibride», compresa la disinformazione, la necessità di adottare misure restrittive nei confronti di organi di informazione, quali la ricorrente, finanziati dal bilancio dello Stato russo e controllati direttamente o indirettamente dalla leadership di tale paese, che è il paese aggressore, nella misura in cui tali organi di informazione sono stati ritenuti la fonte di un'attività continua e concertata di disinformazione e manipolazione dei fatti, è divenuta, in seguito all'insorgere del conflitto armato, imperativa e urgente, al fine di tutelare l'integrità del dibattito democratico in seno alla società europea. Tenuto conto del contesto del tutto eccezionale in cui sono stati adottati gli atti impugnati, dell'obiettivo che essi perseguono e dell'efficacia delle misure restrittive previste da questi ultimi, il Tribunale dichiara che le autorità dell'Unione non erano tenute, di conseguenza, ad ascoltare la ricorrente prima dell'inserimento iniziale del suo nome negli elenchi in questione e, di conseguenza, che non vi è stata violazione del suo diritto di essere ascoltata.

Per quanto riguarda poi la violazione della libertà di espressione e d'informazione⁴⁶⁵, il Tribunale richiama anzitutto i principi giurisprudenziali sviluppati in materia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁴⁶⁶. Tenuto conto del potere che gli organi di informazione esercitano nella società moderna, il diritto dei giornalisti di comunicare informazioni su questioni di interesse generale è protetto a condizione che essi agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni «affidabili e precise» in conformità con l'etica giornalistica e i principi di un giornalismo responsabile. Alla luce dell'esame della proporzionalità delle misure restrittive in questione, si deve, a tal proposito, tener conto del fatto che gli organi di informazione audiovisivi hanno effetti molto più immediati e potenti rispetto alla carta stampata. Il Tribunale fa altresì notare che, a differenza delle dichiarazioni relative a questioni di interesse pubblico che richiedono una protezione solida, le dichiarazioni che sostengono o giustificano l'uso e l'apologia della violenza, l'odio, o altre forme di intolleranza di solito non sono protette e occorre quindi prestare particolare attenzione ai termini impiegati e al contesto nel quale si inserisce la loro diffusione.

Esaminando le condizioni di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il Tribunale osserva poi che le misure restrittive di cui trattasi erano previste in particolare «dalla legge», nel senso che esse sono state enunciate in atti aventi, in particolare, portata generale, che disponevano di basi giuridiche

⁴⁶⁵ Articolo 11 della Carta.

⁴⁶⁶ V., in particolare, a tal riguardo: Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ da 178 a 182, e Corte EDU, 15 ottobre 2015, Perinçek c. Svizzera, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197, 205, 206 e 230.

chiare nel diritto dell'Unione ⁴⁶⁷, e che, considerate le condotte della ricorrente, erano prevedibili. È parimenti soddisfatta la condizione relativa al perseguimento di un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione. Infatti, con le misure restrittive di cui trattasi, il Consiglio persegue il duplice obiettivo di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione, minacciati dalla campagna di propaganda in questione, e di esercitare una pressione sulle autorità russe affinché pongano fine all'aggressione militare contro l'Ucraina.

Il Tribunale ritiene peraltro che il Consiglio abbia potuto giustamente considerare i diversi elementi di prova forniti come un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti, idonei a dimostrare che la ricorrente sosteneva attivamente, già prima dell'adozione degli atti impugnati, la politica tenuta dalla Russia nei confronti dell'Ucraina e che essa diffondeva informazioni che giustificavano l'aggressione militare in questione, le quali costituivano una minaccia importante e diretta per l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione. A tal riguardo, il Tribunale ritiene che gli elementi addotti dalla ricorrente non attestino un trattamento complessivamente equilibrato da parte di quest'ultima delle informazioni sulla guerra in corso.

Nel contesto, infine, del bilanciamento degli interessi in gioco, il Tribunale sottolinea che il trattamento dell'informazione in questione non può beneficiare della protezione rafforzata che l'articolo 11 della Carta conferisce alla libertà di stampa. A tal proposito, occorre prendere in considerazione anche il patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966, del quale sono parti sia gli Stati membri sia la Russia, ai sensi del quale «qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge» ⁴⁶⁸. Tenuto conto del contesto straordinario della causa, il Tribunale conclude che le limitazioni di cui trattasi alla libertà di espressione della ricorrente sono proporzionate agli scopi perseguiti mediante le misure adottate.

Per quanto riguarda, peraltro, la violazione della libertà d'impresa, il Tribunale conclude altresì che le misure in questione, essendo temporanee e reversibili, non arrecano un pregiudizio sproporzionato al contenuto essenziale della libertà d'impresa della ricorrente.

Per quanto riguarda, infine, la violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, sancito in particolare all'articolo 21, paragrafo 2, della Carta, il Tribunale indica che esso deve applicarsi conformemente all'articolo 18, primo comma, TFUE ⁴⁶⁹, che riguarda le situazioni che ricadono nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro sull'unico fondamento della sua nazionalità. Il Tribunale rileva su tale punto che, nel caso di una discriminazione asseritamente attuata a causa dell'azionariato russo della ricorrente, la quale sarebbe stata trattata per questa ragione in modo meno favorevole rispetto ad altri organi di informazione audiovisivi francesi (che non sono soggetti allo stesso tipo di controllo da parte di un'entità di un paese terzo), una disparità di trattamento di tale natura non rientra nell'ambito di applicazione di detta disposizione.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge il ricorso.

⁴⁶⁷ Vale a dire l'articolo 29 TUE, per quanto riguarda la decisione impugnata, e l'articolo 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato.

⁴⁶⁸ Articolo 20, paragrafo 1.

⁴⁶⁹ Articolo 18, primo comma, TFUE: «Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

2. Siria

Sentenza del 18 maggio 2022, Foz/Consiglio (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti della Siria – Congelamento dei capitali – Errore di valutazione – Proporzionalità – Diritto di proprietà – Diritto di esercitare un'attività economica – Sviamento di potere – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto a un processo equo – Determinazione dei criteri d'inserimento»

Il sig. Amer Foz è un imprenditore di nazionalità siriana. Il suo nome è stato inserito nel febbraio 2020⁴⁷⁰ negli elenchi delle persone ed entità oggetto delle misure restrittive adottate nei confronti della Repubblica araba siriana dal Consiglio dell'Unione europea, nei quali è stato successivamente mantenuto nel maggio 2020 e nel maggio 2021⁴⁷¹. Egli vi era stato inserito in quanto imprenditore di spicco con interessi e attività commerciali a livello personale e familiare in molteplici settori dell'economia siriana, che traeva vantaggi finanziari dall'accesso a opportunità commerciali e sosteneva il regime siriano, essendo nel contempo associato al fratello Samer Foz, a sua volta inserito negli elenchi. Nel maggio 2021 il Consiglio aveva altresì indicato che il sig. Amer Foz, insieme al fratello, realizzava una serie di progetti commerciali, in particolare nel settore della produzione di cavi e di energia elettrica dall'energia solare, e che i due fratelli erano coinvolti in attività con lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (in prosieguo: l'«ISIL») per conto del regime siriano, compresa la fornitura di armi e munizioni in cambio di petrolio e frumento.

Il nome del sig. Amer Foz è stato inserito negli elenchi in questione alla luce di tre criteri, ossia quello dell'imprenditore di spicco che opera in Siria, quello dell'associazione con il regime siriano e quello del legame con una persona o entità oggetto delle misure restrittive⁴⁷².

Il Tribunale respinge il ricorso di annullamento proposto dal sig. Amer Foz avverso gli atti in base ai quali il suo nome è stato inserito negli elenchi in questione (in prosieguo: gli «atti iniziali», gli «atti di mantenimento del 2020» e gli «atti di mantenimento del 2021»), precisando i criteri relativi a tale inserimento in ipotesi di applicazione simultanea, da parte del Consiglio, di diversi criteri di inserimento. In tale contesto, il Tribunale chiarisce in particolare la portata del criterio del legame con un'altra persona o entità già oggetto di misure restrittive. Esso esamina altresì, in maniera inedita, il requisito relativo all'esistenza di informazioni sufficienti per ritenere che le persone inserite negli

⁴⁷⁰ Decisione di esecuzione (PESC) 2020/212 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2020, L 43 I, pag. 6), e regolamento di esecuzione (UE) 2020/211 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2020, L 43 I, pag. 1).

⁴⁷¹ Decisione (PESC) 2020/719 del Consiglio, del 28 maggio 2020, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2020, L 168, pag. 66) e regolamento di esecuzione (UE) 2020/716 del Consiglio, del 28 maggio 2020, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2020, L 168, pag. 1); decisione (PESC) 2021/855 del Consiglio, del 27 maggio 2021, che modifica la decisione 2013/255/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GU 2021, L 188, pag. 90) e regolamento di esecuzione (UE) 2021/848 del Consiglio, del 27 maggio 2021, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU 2021, L 188, pag. 18).

⁴⁷² La motivazione si basava, da un lato, sul criterio dell'imprenditore di spicco che opera in Siria, definito al paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 27 e dell'articolo 28 della decisione 2013/255, come modificata dalla decisione 2015/1836, e al paragrafo 1 bis, lettera a), dell'articolo 15 del regolamento n. 36/2012, come modificato dal regolamento 2015/1828, dall'altro, sul criterio dell'associazione con il regime siriano, definito al paragrafo 1 dell'articolo 27 e dell'articolo 28 di detta decisione e al paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 15 di detto regolamento, e, infine, sul criterio del legame con una persona o entità oggetto delle misure restrittive, definito nell'ultima frase del paragrafo 2 dell'articolo 27 e dell'articolo 28 della decisione 2013/255 e nell'ultima frase del paragrafo 1 bis dell'articolo 15 del regolamento n. 36/2012.

elenchi non presentano un concreto rischio di elusione delle misure adottate. Qualora tale requisito sia soddisfatto, una persona che abbia un legame con un'altra persona o entità oggetto delle misure restrittive non è, quindi, mantenuta nei suddetti elenchi.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ricorda, anzitutto, che, per una medesima persona, più motivi di inserimento possono coincidere pur fondandosi, in tale ipotesi, su criteri diversi. In applicazione, per analogia, della sentenza *Kaddour/Consiglio* ⁴⁷³, una persona può essere qualificata come imprenditore di spicco che opera in Siria ed essere considerata come associata, segnatamente a causa dei suoi legami d'affari, a un'altra persona oggetto delle misure restrittive in base alle medesime attività. Allo stesso modo, tale persona può essere associata al regime siriano essendo nel contempo legata, per le stesse ragioni, a una persona oggetto delle misure restrittive.

Per quanto riguarda, poi, il criterio del legame del sig. Amer Foz con una persona o un'entità oggetto delle misure restrittive ⁴⁷⁴, il Tribunale ricorda che il fratello del sig. Amer Foz è stato iscritto in ragione del suo status di imprenditore di spicco che opera in Siria e della sua associazione con il regime siriano. Poiché quest'ultimo non ha dimostrato, dinanzi al Tribunale ⁴⁷⁵, che le misure adottate nei suoi confronti dovevano essere annullate, queste ultime beneficiano della presunzione di validità degli atti delle istituzioni dell'Unione e continuano, pertanto, a produrre effetti giuridici finché non siano state revocate, annullate o dichiarate invalide. Dato che il Consiglio non sostiene che l'appartenenza alla famiglia Foz sia un criterio di inserimento autonomo, a differenza dell'appartenenza alle famiglie Al-Assad o Makhoulouf, in base alla decisione 2013/255, il Tribunale considera che l'esistenza di tale rapporto di fratellanza deve essere esaminata in quanto elemento di fatto, nell'ambito segnatamente dell'esame dei legami d'affari intrattenuti dai sigg. Amer e Samer Foz.

Il Tribunale dichiara, in proposito, che il Consiglio ha fornito un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti per quanto riguarda i legami intrattenuti dai sigg. Amer e Samer Foz nell'ambito di detti rapporti d'affari, alla data di adozione degli atti iniziali, da un lato, tramite l'impresa familiare Aman Holding e la società ASM International General Trading, dall'altro, tramite detta impresa familiare per quanto concerne gli atti di mantenimento del 2020 e, infine, per quanto riguarda gli atti di mantenimento del 2021, dato che essi erano coinvolti in attività con l'ISIL per conto del regime siriano. L'esistenza di legami d'affari tra i due uomini si concretizza altresì in una forma di concertazione nella gestione dei loro portafogli azionari.

Infine, alla luce delle disposizioni rilevanti della decisione 2013/255, come modificata dalla decisione 2015/1836, tenuto conto della posizione privilegiata del sig. Samer Foz in seno all'economia siriana e della sua influenza, dei legami d'affari presenti o passati tra il sig. Amer Foz e quest'ultimo, dovuti al fatto che sono fratelli, dell'importanza dell'impresa familiare nella quale essi detenevano quote e hanno occupato posti di responsabilità, nonché dell'impossibilità di escludere una possibile concertazione tra il sig. Amer Foz e suo fratello per cedere le loro quote in diverse società, il Tribunale dichiara che è ragionevole ritenere che il sig. Amer Foz presenti un concreto rischio di elusione delle misure restrittive.

⁴⁷³ Sentenza del 23 settembre 2020, *Kaddour/Consiglio* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#), punto 77).

⁴⁷⁴ Articolo 27, paragrafo 2, e articolo 28, paragrafo 2, della decisione 2013/255, come modificata dalla decisione 2015/1836.

⁴⁷⁵ V., a tal riguardo, sentenza del 24 novembre 2021, *Foz/Consiglio* (T-258/19, non pubblicata, [EU:T:2021:820](#)).

3. Repubblica democratica del Congo

Sentenza del 27 aprile 2022, Ilunga Luyoyo/Consiglio (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione nella Repubblica democratica del Congo – Congelamento dei capitali – Restrizione in materia di ammissione nei territori degli Stati membri – Mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi delle persone interessate – Prova della fondatezza dell'inserimento e del mantenimento negli elenchi – Permanenza delle circostanze di fatto e di diritto che hanno determinato l'adozione delle misure restrittive»

Di fronte al peggioramento della situazione della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (RDC) e all'aggravamento della situazione politica in tale paese alla fine del 2016, il Consiglio aveva adottato, il 12 dicembre 2016, la decisione 2016/2231 e il regolamento 2016/2230 ⁴⁷⁶, i quali prevedono, in particolare, il congelamento dei capitali e delle risorse economiche appartenenti a persone coinvolte in atti che pregiudicano lo Stato di diritto nella RDC o che costituiscono gravi violazioni dei diritti umani.

Il nome del ricorrente, il sig. Ilunga Luyoyo, era stato inizialmente inserito negli elenchi delle persone soggette a tali misure restrittive nel 2016. Con la decisione 2020/2033 e il regolamento 2020/2021 ⁴⁷⁷, il Consiglio ha mantenuto tale inserimento ⁴⁷⁸ in detti elenchi, con la motivazione che egli si era reso responsabile, in qualità di comandante di un'unità antisommossa (LNI), fino al 2017, nonché di un'unità responsabile della tutela delle istituzioni e degli alti funzionari (UPIHP), fino al dicembre 2019, delle violazioni dei diritti umani commesse dalla polizia nazionale congolese (PNC), la quale aveva fatto un uso sproporzionato della forza ed era ricorsa alla repressione violenta nel settembre 2016 a Kinshasa. Il Consiglio aveva aggiunto che il sig. Ilunga Luyoyo aveva conservato il suo grado di generale ed era rimasto attivo sulla scena pubblica nella RDC.

Il sig. Ilunga Luyoyo addebitava al Consiglio di aver commesso un errore manifesto di valutazione in quanto egli non svolgeva più alcuna funzione in seno alla PNC dal 2019 e non esercitava più alcuna funzione pubblica particolare. Egli sosteneva, segnatamente, che i suoi precedenti ruoli non potevano giustificare il mantenimento del suo nome negli elenchi di cui è causa.

Il Tribunale accoglie il ricorso di annullamento proposto dal sig. Ilunga Luyoyo, in quanto il Consiglio non ha dimostrato la fondatezza del mantenimento delle misure restrittive nei suoi confronti, in particolare alla luce dell'evoluzione della sua situazione personale a partire dall'inserimento iniziale del suo nome negli elenchi di cui è causa.

⁴⁷⁶ Decisione (PESC) 2016/2231 del Consiglio, del 12 dicembre 2016, che modifica la decisione 2010/788 concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica democratica del Congo (GU 2016, L 336 I, pag. 7) e regolamento (UE) 2016/2230 del Consiglio, del 12 dicembre 2016, recante modifica del regolamento (CE) n. 1183/2005 che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti delle persone che violano l'embargo sulle armi per quanto riguarda la Repubblica democratica del Congo (GU 2016, L 336I, pag. 1).

⁴⁷⁷ Decisione (PESC) 2020/2033 del Consiglio, del 10 dicembre 2020, che modifica la decisione 2010/788/PESC concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica democratica del Congo (GU 2020, L 419, pag. 30) e regolamento di esecuzione (UE) 2020/2021 del Consiglio, del 10 dicembre 2020, che attua l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1183/2005 che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti delle persone che violano l'embargo sulle armi per quanto riguarda la Repubblica democratica del Congo (GU 2020, L 419, pag. 5), in prosieguo: gli «atti impugnati».

⁴⁷⁸ Ciò si è già verificato tre volte. V., a tal proposito, sentenza del 12 febbraio 2020, *Ilunga Luyoyo/Consiglio* (T-166/18, non pubblicata, [EU:T:2020:50](#)), sentenza del 3 febbraio 2021, *Ilunga Luyoyo/Consiglio* (T-124/19, non pubblicata, [EU:T:2021:63](#)) e sentenza del 15 settembre 2021, *Ilunga Luyoyo/Consiglio* (T-101/20, non pubblicata, [EU:T:2021:575](#)).

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ricorda, anzitutto, che il giudice dell'Unione deve assicurarsi che una decisione recante l'adozione di misure restrittive si fondi su una base di fatto sufficientemente solida. A tal fine, poiché, in caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe l'onere di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, occorre che le informazioni o gli elementi prodotti suffraghino le motivazioni che sono state indicate. A tal riguardo, il Tribunale osserva che era pacifico tra le parti che il sig. Ilunga Luyoyo non ricopriva più alcun ruolo in seno alla PNC dal dicembre 2019 e che il Consiglio disponeva di queste informazioni al momento del riesame delle misure restrittive in questione.

Il Tribunale ricorda, poi, che le misure restrittive hanno natura cautelare e, per definizione, provvisoria e la loro validità è sempre subordinata al permanere delle circostanze di fatto e di diritto alla base della loro adozione nonché alla necessità del loro mantenimento al fine della realizzazione dell'obiettivo ad esse correlato; spetta quindi al Consiglio, in sede di riesame periodico delle misure restrittive, procedere a una valutazione aggiornata della situazione e trarre un bilancio dell'impatto di tali misure.

Il Tribunale dichiara che, nel caso di specie, il Consiglio non si è avvalso di elementi idonei a dimostrare un nesso tra violazioni dei diritti umani e il sig. Ilunga Luyoyo a partire dal dicembre 2019, ossia quasi un anno prima dell'adozione degli atti impugnati, o che dimostrino l'eventuale reintegrazione di quest'ultimo in un qualsiasi ruolo connesso alla situazione della sicurezza nella RDC. Peraltro, la circostanza che il sig. Ilunga Luyoyo abbia conservato il suo grado di generale non consente, di per sé sola, di affermare che egli era in grado esercitare una qualsivoglia influenza sulle forze di sicurezza della RDC. Per quanto riguarda il ruolo di presidente della Federazione pugilistica congolese svolto dal sig. Ilunga Luyoyo, nessun elemento di informazione concreto tratto dagli articoli di stampa prodotti dal Consiglio consente di dimostrare l'influenza che il titolare di tale ruolo potrebbe esercitare in materia di politica della sicurezza nella RDC o di ritenere che il sig. Ilunga Luyoyo esercitasse, a tale titolo, funzioni altamente politicizzate.

Poiché il Consiglio non ha fornito elementi sufficienti che consentano di affermare la perdurante esistenza di un nesso sufficiente tra il sig. Ilunga Luyoyo e la situazione della sicurezza che ha dato luogo alle violazioni dei diritti umani nella RDC, sebbene quest'ultimo non occupasse più, da un considerevole periodo di tempo antecedente all'adozione degli atti impugnati, i vari ruoli che avevano giustificato l'inserimento del suo nome negli elenchi di cui è causa, il Tribunale dichiara altresì che il Consiglio non poteva validamente fondarsi, a sostegno del mantenimento delle misure restrittive adottate nei confronti del sig. Ilunga Luyoyo, sulla circostanza che quest'ultimo non avesse preso le distanze del precedente regime al potere nella RDC.

4. Lotta al terrorismo

Sentenza del 30 novembre 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Consiglio (cause riunite T-148/19 e T-316/14 RENV [EU:T:2022:727](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate nei confronti del PKK nell'ambito della lotta al terrorismo – Congelamento dei capitali – Posizione comune 2001/931/PESC – Applicabilità alle situazioni di conflitto armato – Gruppo terroristico – Base fattuale delle decisioni di congelamento dei capitali – Decisione adottata da un'autorità competente – Autorità di uno Stato terzo – Riesame – Proporzionalità – Obbligo di motivazione – Diritti della difesa – Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – Adattamento del ricorso»

Dal 2002 il Kurdistan Workers' Party (PKK) è inserito, in quanto organizzazione coinvolta in atti terroristici, negli elenchi delle persone o entità oggetto di misure di congelamento dei capitali, allegati

alla posizione comune 2001/931/PESC e al regolamento n. 2580/2001⁴⁷⁹. Negli atti da esso adottati nel 2014 nei confronti di tale organizzazione, il Consiglio si era fondato su decisioni nazionali adottate, rispettivamente, da un'autorità britannica e da autorità americane, alle quali si erano aggiunte, a partire dal 2015, decisioni giudiziarie adottate dai giudici francesi.

Con sentenza del 22 aprile 2021, *Consiglio/PKK* (C-46/19 P)⁴⁸⁰, la Corte aveva annullato la sentenza pronunciata dal Tribunale il 15 novembre 2018, nella causa *PKK/Consiglio* (T-316/14)⁴⁸¹, che aveva a sua volta annullato vari atti adottati dal Consiglio dell'Unione europea tra il 2014 e il 2017⁴⁸², i quali avevano mantenuto l'iscrizione del PKK negli elenchi controversi. Tale causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale (T-316/14 RENV) e riunita alla causa *PKK/Consiglio* (T-148/19), nella quale il PKK ha altresì chiesto l'annullamento degli atti adottati nei suoi confronti dal Consiglio tra il 2019 e il 2020⁴⁸³.

Con la sua sentenza pronunciata nelle due cause, il Tribunale annulla i regolamenti adottati dal Consiglio nel 2014, per quanto riguarda il mantenimento del PKK negli elenchi controversi, per il motivo che il Consiglio ha violato il suo obbligo di procedere ad un aggiornamento della valutazione della persistenza del rischio di coinvolgimento terroristico del PKK. Per quanto riguarda gli atti successivi del Consiglio, il Tribunale conclude, per contro, che i motivi dedotti dal ricorrente in relazione alle decisioni nazionali americane e britanniche non consentono di rimettere in discussione la valutazione del Consiglio, fondata segnatamente sulla presa in considerazione di episodi e di fatti successivi, riguardo alla persistenza di tale rischio. In tale occasione, il Tribunale precisa altresì la propria giurisprudenza relativa alla portata dell'articolo 266 TFUE in materia di misure restrittive.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ricorda, anzitutto, i principi che impongono l'adozione iniziale delle misure restrittive e il loro riesame da parte del Consiglio a titolo della posizione comune 2001/931/PESC⁴⁸⁴. Così, in assenza di mezzi dell'Unione che consentano alla stessa di condurre le indagini, il procedimento che può condurre all'adozione di una misura iniziale di congelamento dei capitali si svolge su due livelli:

⁴⁷⁹ Posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 93), e regolamento (CE) del Consiglio n. 2580/2001, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU 2001, L 344, pag. 70). Tali atti sono stati regolarmente aggiornati.

⁴⁸⁰ Sentenza del 22 aprile 2021, *Consiglio/PKK* (C-46/19 P, [EU:T:2021:316](#)).

⁴⁸¹ Sentenza del 15 novembre 2018, *PKK/Consiglio* (T-316/14, [EU:T:2018:788](#)).

⁴⁸² Regolamento di esecuzione (UE) n. 125/2014 del Consiglio, del 10 [febbraio] 2014 (GU 2014, L 40, pag. 9); regolamento di esecuzione (UE) n. 790/2014 del Consiglio, del 22 luglio 2014 (GU 2014, L 217, pag. 1); decisione (PESC) 2015/521 del Consiglio, del 26 marzo 2015 (GU 2015, L 82, pag. 107); regolamento di esecuzione (UE) 2015/513 del Consiglio, del 26 marzo 2015 (GU 2015, L 82, pag. 1); decisione (PESC) 2015/1334 del Consiglio, del 31 luglio 2015 (GU 2015, L 206, pag. 61); regolamento di esecuzione (UE) 2015/1325 del Consiglio, del 31 luglio 2015 (GU 2015, L 206, pag. 12); regolamento di esecuzione (UE) 2015/2425 del Consiglio, del 21 dicembre 2015 (GU 2015, L 334, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2016/1127 del Consiglio, del 12 luglio 2016 (GU 2016, L 188, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2017/150 del Consiglio, del 27 gennaio 2017 (GU 2017, L 23, pag. 3); decisione (PESC) 2017/1426 del Consiglio, del 4 agosto 2017 (GU 2017, L 204, pag. 95); regolamento di esecuzione (UE) 2017/1420 del Consiglio, del 4 agosto 2017 (GU 2017, L 204, pag. 3).

⁴⁸³ Decisione (PESC) 2019/25 del Consiglio, dell'8 gennaio 2019 (GU 2019, L 6, pag. 6); decisione (PESC) 2019/1341 del Consiglio, dell'8 agosto 2019 (GU 2019, L 209, pag. 15); regolamento di esecuzione (UE) 2019/1337 del Consiglio, dell'8 agosto 2019 (GU 2019, L 209, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2020/19 del Consiglio, del 13 gennaio 2020 (GU 2020, L 8I, pag. 1); decisione (PESC) 2020/1132 del Consiglio, del 30 luglio 2020 (GU 2020, L 247, pag. 18); regolamento di esecuzione (UE) 2020/1128 del Consiglio, del 30 luglio 2020 (GU 2020, L 247, pag. 1).

⁴⁸⁴ V. articolo 1, paragrafi 4 e 6, della posizione comune 2001/931/PESC.

uno nazionale, mediante l'adozione da parte di un'autorità nazionale competente di una decisione nei confronti dell'interessato, l'altro europeo, mediante la decisione del Consiglio che include l'interessato nell'elenco in questione, sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo da cui risulti che una siffatta decisione è stata adottata a livello nazionale. Una siffatta previa decisione ha la funzione di accertare la sussistenza di prove o indizi seri e credibili del coinvolgimento della persona interessata in attività terroristiche, considerati affidabili da dette autorità nazionali. Di conseguenza, non spetta al Consiglio verificare la veridicità o l'imputazione dei fatti accertati nelle decisioni nazionali di condanna che hanno fondato un'iscrizione iniziale e l'onere della prova ad esso incombente al riguardo ha quindi un oggetto relativamente ristretto.

Il Tribunale osserva poi che occorre distinguere, per ciascuno degli atti contestati, a seconda che essi siano fondati sulle decisioni delle autorità nazionali competenti che hanno giustificato l'iscrizione iniziale del ricorrente o a seconda che essi si basino su decisioni successive di tali autorità nazionali o su elementi considerati autonomamente dal Consiglio ⁴⁸⁵. Pertanto, per quanto riguarda gli elementi sui quali il Consiglio può basarsi al fine di dimostrare la persistenza del rischio di coinvolgimento in attività terroristiche nella fase del riesame periodico delle misure precedentemente adottate ⁴⁸⁶, spetta al Consiglio, in caso di contestazione, dimostrare la fondatezza degli accertamenti di fatto menzionati negli atti di mantenimento dell'entità interessata negli elenchi e al giudice dell'Unione verificare la loro esattezza materiale.

Il Tribunale rileva, peraltro, che il Consiglio resta altresì soggetto all'obbligo di motivazione per quanto riguarda sia gli episodi accertati nelle decisioni nazionali prese in considerazione nella fase dell'adozione iniziale degli atti di cui trattasi, sia gli episodi accertati in decisioni nazionali successive o gli episodi di cui il Consiglio ha tenuto eventualmente conto a titolo autonomo.

Per quanto riguarda l'ordinanza del Ministro dell'interno del Regno Unito del 29 marzo 2001 intesa a proscrivere il PKK, il Tribunale ricorda di aver già ritenuto, nella sua giurisprudenza, che tale decisione promanesse da un'«autorità competente» ai sensi della posizione comune 2001/931/PESC, in quanto quest'ultima non esclude la presa in considerazione di decisioni promananti da autorità amministrative, qualora tali autorità possano essere considerate «equivalenti» alle autorità giudiziarie allorché le loro decisioni possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale vertente sugli elementi di fatto e di diritto. Infatti, le ordinanze del Ministro dell'interno del Regno Unito possono essere impugnate dinanzi alla Proscribed Organisations Appeal Commission (commissione di ricorso per le organizzazioni pros critte) e, se del caso, dinanzi a un giudice d'appello.

Nel caso di specie, dopo aver precisato che la posizione comune non richiede che la decisione dell'autorità competente in questione s'inserisca necessariamente nell'ambito di un procedimento penale stricto sensu, il Tribunale constata che l'ordinanza del 2001 interviene effettivamente nell'ambito della lotta al terrorismo e si inserisce in un procedimento nazionale diretto all'imposizione di misure di tipo preventivo o repressivo nei confronti del PKK. Il Tribunale conclude che gli atti impugnati rispettano le condizioni poste a tale riguardo dalla posizione comune ⁴⁸⁷.

Il Tribunale considera, per contro, che spettava al Consiglio verificare la qualificazione dei fatti operata dall'autorità nazionale competente e la corrispondenza degli atti presi in considerazione da quest'ultima con la definizione dell'atto terroristico stabilita dalla posizione comune. Esso ritiene

⁴⁸⁵ Questi due tipi di fondamenti sono disciplinati da disposizioni diverse della posizione comune 2001/931, dato che i primi rientrano nell'articolo 1, paragrafo 4, di tale posizione e i secondi nel suo articolo 1, paragrafo 6.

⁴⁸⁶ V. articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931/PESC.

⁴⁸⁷ Articolo 1, paragrafo 4, della posizione comune 2001/931/PESC.

sufficiente al riguardo l'indicazione, nelle esposizioni dei motivi adottate dal Consiglio a sostegno degli atti impugnati, secondo la quale esso ha verificato che le motivazioni alla base delle decisioni adottate dalle autorità nazionali competenti rientrassero nella definizione del terrorismo contenuta nella posizione comune 2001/931/PESC. Il Tribunale precisa che tale obbligo di verifica verte unicamente sugli episodi accertati nelle decisioni delle autorità nazionali che hanno fondato l'iscrizione iniziale dell'entità interessata. Infatti, quando mantiene il nome di un'entità negli elenchi di congelamento dei capitali nell'ambito di un riesame periodico ⁴⁸⁸, il Consiglio deve soltanto dimostrare che il rischio che tale entità sia coinvolta in simili atti persista.

Pertanto, nell'ambito di tale riesame, il Consiglio è tenuto a verificare se, dopo l'iscrizione iniziale del nome della persona o dell'entità interessata, la situazione di fatto non sia mutata alla luce del coinvolgimento della stessa in attività terroristiche, e, in particolare, se la decisione nazionale non sia stata abrogata o revocata a motivo di elementi nuovi o di una modifica della valutazione dell'autorità nazionale competente. A tale proposito, il solo fatto che la decisione nazionale che ha costituito il fondamento dell'iscrizione iniziale resti in vigore, alla luce del tempo trascorso e in funzione dell'evoluzione delle circostanze del caso di specie, può non essere sufficiente per concludere per la persistenza del rischio. In una situazione del genere, il Consiglio è tenuto a fondare il mantenimento delle misure restrittive su una valutazione aggiornata della situazione che dimostri che tale rischio sussiste. In tal caso, il Consiglio può basarsi su elementi recenti tratti non solo da decisioni nazionali adottate da autorità competenti, ma anche da altre fonti, e quindi sulle proprie valutazioni.

Il Tribunale rileva che, in tale ipotesi, il giudice dell'Unione è tenuto a verificare, ai fini del rispetto dell'obbligo di motivazione, il carattere sufficientemente preciso e concreto dei motivi invocati nell'esposizione dei motivi sottesa al mantenimento negli elenchi di congelamento dei capitali e, ai fini del controllo della legittimità nel merito, se tali motivi siano fondati e riposino su una base fattuale sufficientemente solida. Pertanto, indipendentemente dalla questione se tali elementi siano tratti da una decisione nazionale adottata da un'autorità competente o da altre fonti, spetta al Consiglio, in caso di contestazione, dimostrare la fondatezza degli accertamenti di fatto considerati e al giudice dell'Unione verificare l'esattezza materiale dei fatti di cui trattasi.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 266 TFUE, invocato dal PKK nella sola causa T-148/19, in forza del quale l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione di una sentenza di annullamento comporta ⁴⁸⁹, il Tribunale ricorda che tale obbligo si impone sin dalla pronuncia della sentenza di cui trattasi qualora quest'ultima annulli una decisione, a differenza di una sentenza che annulla un regolamento ⁴⁹⁰. Così, alla data di adozione delle decisioni del 2019 riguardanti il PKK, il Consiglio era tenuto o a cancellare il PKK dall'elenco o ad adottare un atto di nuova iscrizione conforme alla motivazione della sentenza del 15 novembre 2018 (T-316/14). Il Tribunale sottolinea che, senza tale obbligo, l'annullamento pronunciato dal giudice dell'Unione sarebbe privato di effetto utile.

Il Tribunale osserva, a tale riguardo, che il Consiglio ha riprodotto nelle decisioni del 2019 la stessa motivazione che aveva adottato negli atti dal 2015 al 2017 che erano stati censurati nella sentenza del

⁴⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931/PESC.

⁴⁸⁹ Articolo 266 TFUE: «L'istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata dichiarata contraria ai trattati sono tenuti a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta. Tale obbligo non pregiudica quello eventualmente risultante dall'applicazione dell'articolo 340, secondo comma».

⁴⁹⁰ In forza dell'articolo 60, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, le sentenze che annullano regolamenti hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine di impugnazione o a decorrere dal suo rigetto.

15 novembre 2018. Sebbene il Consiglio abbia proposto impugnazione contro tale sentenza, che non aveva effetto sospensivo, un simile rifiuto da parte del Consiglio di trarre le conseguenze della cosa giudicata era tale da nuocere alla fiducia che i singoli ripongono nel rispetto delle decisioni giurisdizionali. Tuttavia, poiché la sentenza del 15 novembre 2018 (T-316/14) è stata annullata dalla sentenza della Corte del 22 aprile 2021 (C-46/19 P), in particolare nella parte in cui aveva a sua volta annullato gli atti dal 2015 al 2017, e tenuto conto del carattere retroattivo di tale annullamento da parte della Corte, il Tribunale ritiene che la violazione da parte del Consiglio dei suoi obblighi non possa condurre all'annullamento delle decisioni del 2019. Poiché il ricorrente ha potuto tuttavia ritenersi legittimato a proporre il ricorso nella causa T-148/19, il Tribunale, di conseguenza, tiene conto di tale elemento nell'ambito della ripartizione delle spese tra le parti.

In considerazione di quanto precede, il Tribunale conclude, in relazione al riesame periodico effettuato dal Consiglio ⁴⁹¹, che quest'ultimo ha violato il suo obbligo di procedere ad un aggiornamento della valutazione della persistenza del rischio di coinvolgimento terroristico del PKK per quanto riguarda gli atti del 2014. Il Tribunale annulla di conseguenza i regolamenti di esecuzione n. 125/2014 e n. 790/2014 del Consiglio nella causa T-316/14 RENV. Per contro, per quanto riguarda gli atti successivi dal 2015 al 2017 e le decisioni del 2019, il Tribunale conclude che i motivi dedotti dal ricorrente non consentono di rimettere in discussione la valutazione del Consiglio relativa alla persistenza di un rischio di coinvolgimento terroristico del PKK, la quale resta validamente fondata sul mantenimento in vigore dell'ordinanza del Ministro dell'interno del Regno Unito nonché, a seconda dei casi, su altri episodi successivi. Pertanto, il Tribunale respinge il ricorso quanto al resto nella causa T-316/14 RENV, nonché il ricorso nella causa T-148/19.

⁴⁹¹ Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della posizione comune 2001/931/PESC.

VI. Coesione economica, sociale e territoriale

Sentenza del 22 giugno 2022, Italia/Commissione (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

«FESR – Politica regionale – Programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" in Italia – Decisione che approva il contributo finanziario del FESR al "Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche" – Inammissibilità delle spese sostenute dal beneficiario a titolo di IVA – Articolo 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 – Nozione di "IVA recuperabile a norma della normativa nazionale sull'IVA"»

Nel 2015, la Repubblica italiana ha adottato la «Strategia italiana per la banda ultralarga». Tale strategia comprendeva, tra l'altro, l'obiettivo di garantire nel territorio italiano alte velocità di connessione a Internet. In particolare, erano interessate le aree a fallimento di mercato, nelle quali le reti di accesso a Internet di nuova generazione erano inesistenti e in cui gli operatori privati non intendevano installare reti del genere in tempi brevi (in prosieguo: le «aree bianche»).

Un intervento pubblico diretto per circa EUR 4 miliardi è stato previsto ⁴⁹² al fine di installare le reti di accesso di nuova generazione in dette aree bianche.

Nel 2017, le autorità italiane hanno inviato alla Commissione europea una domanda di contributo finanziario del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per la realizzazione del «Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche». Beneficiario del contributo del FESR era il Ministero dello Sviluppo economico (Italia), mentre l'attuazione di tale progetto doveva spettare alla Infratel Italia SpA (in prosieguo: la «Infratel»), una società detenuta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia). Pertanto, al fine di realizzare l'infrastruttura della rete di accesso a Internet e di garantirne manutenzione e sfruttamento commerciale, la Infratel ha selezionato come concessionario la società Open Fiber SpA.

Secondo le autorità italiane, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) connessa ai costi di costruzione era ammissibile al finanziamento del FESR, in quanto doveva essere pagata dal Ministero dello Sviluppo economico che, non essendo soggetto passivo dell'IVA e non potendo detrarla, non poteva recuperarla in forza della normativa nazionale sull'IVA. Infatti, nell'ambito del circuito di fatturazione, il concessionario emetteva nei confronti della Infratel le fatture corrispondenti al costo delle opere realizzate, IVA inclusa, e la Infratel emetteva poi fatture per gli stessi importi, IVA inclusa, nei confronti del Ministero dello Sviluppo economico. Tale ministero provvedeva, da un lato, al pagamento dell'imponibile delle fatture emesse dalla Infratel e, dall'altro, al versamento dell'IVA direttamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia), secondo il meccanismo di scissione dei pagamenti («split payment») dell'IVA previsto dalla normativa nazionale.

⁴⁹² Con decisione C(2016) 3931 final, del 30 giugno 2016, la Commissione ha considerato che tale finanziamento pubblico costituiva un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno.

Con la decisione impugnata ⁴⁹³, la Commissione ha ritenuto che la spesa per IVA relativa al «Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche» non fosse ammissibile al contributo finanziario del FESR. A suo avviso, l'IVA pagata dal Ministero dello Sviluppo economico in occasione dell'attuazione di tale progetto non costituiva un onere economico per il beneficiario e non poteva essere considerata non recuperabile in forza della normativa nazionale sull'IVA, ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento n. 1303/2013 ⁴⁹⁴.

Il ricorso proposto dalla Repubblica italiana avverso detta decisione è accolto dal Tribunale.

Tale causa induce il Tribunale a interpretare, per la prima volta, l'articolo 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento n. 1303/2013, articolo che prevede l'esclusione di principio dell'IVA dai costi ammissibili alle sovvenzioni dei fondi SIE, salvo nei casi in cui non sia recuperabile «a norma della normativa nazionale sull'IVA». Per numerosi investimenti pubblici ammissibili ai finanziamenti dell'Unione, il costo dell'IVA rappresenta un aspetto significativo sotto il profilo finanziario per gli enti pubblici (nel caso di specie, il costo totale dell'IVA era pari a oltre EUR 210 milioni, di cui EUR 125 milioni idonei a essere finanziati dal FESR).

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale constata anzitutto che, stabilendo che l'IVA non costituisce un costo ammissibile a un contributo dei fondi SIE che abbia natura di sovvenzione, salvo nei casi in cui detta IVA non sia recuperabile in forza della normativa nazionale sull'IVA, l'articolo 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento n. 1303/2013 garantisce il corretto funzionamento dei meccanismi di coesione economica, sociale e territoriale istituiti da tale regolamento.

Da un lato, infatti, l'inclusione dell'IVA nei costi ammissibili a una sovvenzione dei fondi SIE comporterebbe a favore del beneficiario di tale sovvenzione un arricchimento senza causa se, dopo aver assolto l'IVA dovuta sulla cessione di beni o sulla prestazione di servizi sovvenzionata, questi fosse legittimato a recuperarla in applicazione della normativa nazionale. Dall'altro lato, l'esclusione dell'IVA dai costi ammissibili quando tale imposta non sia recuperabile finirebbe con l'aumentare la quota di finanziamento che incombe al beneficiario dei fondi SIE e potrebbe, pertanto, ostacolare la realizzazione delle operazioni che detti fondi dovrebbero finanziare.

Il Tribunale constata poi, tenuto conto del tenore letterale dell'articolo 69, paragrafo 3, lettera c), del regolamento n. 1303/2013 e alla luce dei lavori preparatori, che tale disposizione limita ormai

⁴⁹³ Decisione di esecuzione C(2019) 2652 final della Commissione, del 3 aprile 2019, che approva il contributo finanziario al «Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche» selezionato nel quadro dei programmi operativi «POR Abruzzo FESR 2014-2020», «Basilicata», «POR Calabria FESR FSE», «Campania», «POR Emilia Romagna FESR», «POR Lazio FESR», «POR Liguria FESR», «POR Lombardia FESR», «POR Marche FESR 2014-2020», «POR Piemonte FESR», «POR Puglia FESR-FSE», «POR Sardegna FESR», «Sicilia», «Toscana», «POR Umbria FESR», «POR Veneto FESR 2014-2020» e «Imprese e competitività» in Italia.

⁴⁹⁴ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320). Il regolamento n. 1303/2013 stabilisce, con effetto dal 1° gennaio 2014, le norme comuni applicabili ai «fondi strutturali e di investimento europei» (in prosieguo: i «fondi SIE»), di cui il FESR fa parte, nonché le disposizioni generali applicabili al FESR.

l'inammissibilità dell'IVA ai contributi dei fondi SIE alla sola ipotesi in cui tale imposta sia recuperabile in forza della normativa nazionale sull'IVA, e non con qualsiasi altro mezzo ⁴⁹⁵.

Inoltre, il Tribunale precisa che l'espressione «IVA recuperabile a norma della normativa nazionale sull'IVA» include necessariamente l'IVA detraibile, ma non è limitata unicamente a tale fattispecie, dato che anche altre possibilità di recupero previste dal diritto nazionale in materia di IVA possono ostare alla presa in considerazione dell'IVA nell'ambito del contributo dei fondi SIE.

Infine, il Tribunale, fondandosi sull'interpretazione contestuale e sulla giurisprudenza, nonché sulla genesi della previgente normativa, da cui deriva il regolamento n. 1303/2013 ⁴⁹⁶, constata che il beneficiario del contributo del FESR è l'entità o la persona in riferimento alla quale deve essere valutata la recuperabilità dell'IVA.

Di conseguenza, se l'IVA dovuta a motivo della realizzazione di un'operazione sovvenzionata da un fondo SIE è effettivamente e definitivamente a carico del beneficiario di tale sovvenzione ed è recuperabile da quest'ultimo in forza della normativa nazionale sull'IVA, non è possibile includerla nei costi ammissibili a tale sovvenzione.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale dichiara che i motivi addotti dalla Commissione su cui si basa la decisione impugnata non giustificano la mancata presa in considerazione, nei costi ammissibili al contributo del FESR, dell'IVA relativa ai costi di realizzazione del «Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche».

In primo luogo, infatti, il Tribunale constata che, per la realizzazione del «Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche», il Ministero dello Sviluppo economico deteneva la qualità di beneficiario ai sensi del regolamento n. 1303/2013 e che tale ministero doveva sopportare l'onere dell'IVA relativa ai costi di costruzione della rete di accesso a Internet a banda ultralarga.

Poi, il Tribunale dichiara che il motivo secondo il quale il pagamento dell'IVA da parte di tale ministero a un altro ministero, nel caso di specie il Ministero dell'Economia e delle Finanze, non può essere considerato come un costo sostenuto dall'amministrazione centrale dello Stato non può essere accolto, in particolare poiché un tale motivo avrebbe la conseguenza di escludere sistematicamente l'IVA dai costi ammissibili ai contributi del FESR ove il beneficiario sia un'amministrazione centrale di uno Stato membro, quale un dipartimento ministeriale, in violazione dell'articolo 2, punto 10, del regolamento n. 1303/2013 ⁴⁹⁷.

In secondo luogo, il Tribunale dichiara illegittimo il secondo motivo della decisione impugnata, relativo, in sostanza, al fatto che l'onere dell'IVA avrebbe dovuto essere sopportato non dal Ministero dello Sviluppo economico, ma dalla Infratel in qualità di «società interna» (società in house), potendo tale società successivamente recuperare l'IVA detraendola. Oltre al fatto che le nozioni di «transazione

⁴⁹⁵ A differenza dello stato del diritto anteriore, nell'ambito del quale l'IVA era esclusa dai Fondi dell'Unione quando era comunque recuperabile (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2012, *Ungheria/Commissione* T-89/10, non pubblicata, [EU:T:2012:451](#), e del 20 settembre 2012, *Ungheria/Commissione*, T-407/10, non pubblicata, [EU:T:2012:453](#)).

⁴⁹⁶ In particolare, il regolamento n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999 (GU 2006, L 210, pag. 1).

⁴⁹⁷ Conformemente a tale disposizione, la nozione di «beneficiario» include gli organismi pubblici tanto se appartengono all'amministrazione centrale di uno Stato membro, quanto se dispongono di una personalità giuridica distinta e autonoma rispetto allo Stato di appartenenza.

interna» e di «società interna» non sono previste dalla direttiva IVA ⁴⁹⁸, il Tribunale constata, in particolare, che la facoltà offerta agli Stati membri dall'articolo 11 di tale direttiva, consistente nel considerare soggetti strettamente vincolati come un unico soggetto passivo, non è stata attuata nella normativa italiana per quanto riguarda entità come il Ministero dello Sviluppo economico e la Infratel, i quali costituiscono due entità giuridiche distinte.

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale dichiara, per quanto riguarda il terzo motivo della decisione impugnata, che la mera circostanza che i canoni di concessione della rete di accesso a Internet a banda ultralarga pagati dal concessionario alla Infratel siano soggetti all'IVA resta irrilevante ai fini dell'imputabilità reale e definitiva al Ministero dello Sviluppo economico della spesa per IVA relativa alla realizzazione del progetto di cui trattasi. A tal riguardo, il Tribunale rileva in particolare che dagli atti di causa non risulta che il Ministero dello Sviluppo economico possa recuperare indirettamente, anche solo parzialmente, e in applicazione di una normativa nazionale sull'IVA, l'IVA dovuta dal concessionario sui canoni di concessione nella fase di gestione della rete di accesso a Internet a banda ultralarga, così che si possa ritenere che detto ministero non sopporti l'onere reale e definitivo dell'IVA.

⁴⁹⁸ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1).

VII. Protezione dei dati personali

Sentenza del 27 aprile 2022, Veen/Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

«Responsabilità extracontrattuale – Cooperazione delle autorità di polizia e altri servizi di contrasto degli Stati membri – Lotta alla criminalità – Comunicazione di informazioni da Europol a uno Stato membro – Preteso trattamento illecito di dati – Regolamento (UE) 2016/794 – Articolo 50, paragrafo 1 – Danno morale»

Nell'ambito di un'indagine conseguente a un sequestro di 1,5 tonnellate di metanfetamina, la polizia slovacca ha chiesto l'assistenza di Europol ⁴⁹⁹, segnalandole che il sig. Veen era sospettato di essere coinvolto nel traffico di tale sostanza.

Sulla base di informazioni trasmesse dagli Stati membri, Europol ha redatto una relazione, la cui comunicazione era limitata alla Francia, ai Paesi Bassi, alla Slovacchia e agli Stati Uniti. Tale relazione indica che il sig. Veen è stato coinvolto in diverse indagini neerlandesi ed è stato oggetto di una segnalazione nell'ambito di indagini condotte in Svezia e in Polonia.

Ritenendo di aver subito un danno a causa dell'inesatta indicazione di essere indagato in Svezia e in Polonia, il sig. Veen ha proposto, sulla base del regolamento che istituisce Europol ⁵⁰⁰, un ricorso dinanzi al Tribunale per chiedere il risarcimento del danno morale che tale asserito trattamento illecito di dati personali da parte di Europol gli avrebbe cagionato.

Il Tribunale respinge il ricorso e applica, per la prima volta, il regime specifico e autonomo della protezione dei dati personali nell'ambito dell'azione di Europol.

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale sottolinea che la menzione in una relazione di Europol di informazioni personali relative a una persona non può di per sé costituire un atto illecito tale da impegnare la responsabilità di Europol. Quest'ultima ha, infatti, segnatamente il compito di raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, intelligence criminale compresa, nonché di comunicare senza indugio agli Stati membri qualsiasi informazione e i collegamenti tra reati che li riguardano.

A tal fine, il regolamento che istituisce Europol autorizza detta agenzia a trattare informazioni, inclusi i dati personali, in particolare effettuando controlli incrociati diretti a identificare collegamenti tra informazioni concernenti diverse categorie di persone ⁵⁰¹. Essa è tuttavia tenuta a rispettare le garanzie in materia di protezione dei dati previste dallo stesso regolamento ⁵⁰². Tale protezione presenta così un carattere autonomo e adattato alla specificità del trattamento dei dati personali nell'ambito dell'attività di contrasto.

⁴⁹⁹ Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto.

⁵⁰⁰ Articolo 50, paragrafo 1, 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).

⁵⁰¹ Articolo 18, paragrafi 1 e 2, del regolamento che istituisce Europol.

⁵⁰² Conformemente all'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento che istituisce Europol.

In tale contesto, il regolamento che istituisce Europol precisa la ripartizione della responsabilità in materia di protezione dei dati personali tra Europol e gli Stati membri ⁵⁰³. In particolare, Europol è responsabile del rispetto dei principi generali in materia di protezione dei dati, ma non del requisito dell'esattezza e dell'aggiornamento di tali dati, nonché di tutti i trattamenti di dati che effettua. Gli Stati membri sono, dal canto loro, responsabili della qualità dei dati personali che forniscono a Europol e della liceità del loro trasferimento.

Pertanto, anche supponendo che le informazioni menzionate nella relazione siano false, Europol non può essere considerata responsabile dell'eventuale inesattezza dei dati trasmessi da uno Stato membro.

Il Tribunale rileva poi che Europol non è tenuta a ottenere la previa autorizzazione di un giudice o di un'autorità amministrativa indipendente prima di qualsiasi trattamento di dati personali né a sentire alcuna persona prima di menzionare dati personali che la riguardano in una relazione. Imporre a Europol un tale obbligo potrebbe rimettere in discussione l'effetto utile del regolamento che la istituisce nonché l'azione delle autorità di polizia e di determinati servizi di contrasto.

Infine, per quanto riguarda le censure relative alla violazione degli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁵⁰⁴, relativi al rispetto della vita privata e familiare e alla protezione dei dati personali, il Tribunale ricorda che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, relativo alla portata dei diritti garantiti, la normativa recante una misura che consenta un'ingerenza in tali diritti deve prevedere regole chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione della misura in questione e fissino requisiti minimi.

Orbene, il regolamento che istituisce Europol è stato elaborato al fine di garantire, in particolare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale e il diritto al rispetto della vita privata, mentre si persegue l'obiettivo di lottare efficacemente contro le forme gravi di criminalità che colpiscono più Stati. In tale contesto, il legislatore dell'Unione ha elaborato regole chiare e precise sulla portata dei poteri conferiti a Europol, ha fissato requisiti minimi in materia di protezione dei dati personali per l'azione di quest'ultima e ha istituito strutture di controllo indipendenti, trasparenti e responsabili.

Pertanto, poiché il sig. Veen non ha dimostrato che Europol sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, non può essere constatata alcuna violazione degli articoli 7 e 8 della Carta.

⁵⁰³ Articolo 38, paragrafi 2, 4, 5 e 7, del regolamento che istituisce Europol.

⁵⁰⁴ In prosieguo: la «Carta».

VIII. Salute pubblica

Sentenza del 27 aprile 2022, Roos e a./Parlamento, (T-710/21, T-722/21 e T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

«Sanità pubblica – Obbligo di presentare un certificato COVID-19 digitale dell'Unione valido per l'accesso agli edifici del Parlamento – Base giuridica – Libertà e indipendenza dei deputati – Obbligo di garantire la salute del personale al servizio dell'Unione – Immunità parlamentare – Trattamento dei dati personali – Diritto al rispetto della vita privata – Diritto all'integrità fisica – Diritto alla sicurezza – Parità di trattamento – Proporzionalità»

Il 27 ottobre 2021 l'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo ha introdotto norme eccezionali in materia di salute e sicurezza per l'accesso agli edifici del Parlamento nei suoi tre luoghi di lavoro (Bruxelles, Strasburgo e Lussemburgo). In sostanza, tale decisione ha lo scopo di subordinare l'accesso ai suddetti edifici alla presentazione di un certificato digitale di vaccinazione, di test o di guarigione in relazione alla COVID-19⁵⁰⁵, o di un certificato equivalente⁵⁰⁶, per un periodo esteso inizialmente fino al 31 gennaio 2022. I ricorrenti, tutti deputati europei, hanno adito il Tribunale dell'Unione europea al fine di ottenerne l'annullamento.

Il Tribunale, statuendo in Sezione ampliata, esamina per la prima volta la legittimità di talune restrizioni imposte dalle istituzioni dell'Unione europea al fine di tutelare la salute in particolare del loro personale, nel contesto di pandemia di COVID-19. Esso respinge i ricorsi dei deputati europei e dichiara che il Parlamento può imporre loro di presentare un certificato COVID valido per accedere ai suoi edifici.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che il Parlamento non necessitava di un'autorizzazione esplicita da parte del legislatore dell'Unione per adottare la decisione impugnata. Infatti, poiché mira a limitare l'accesso agli edifici del Parlamento alle sole persone che dispongono di un certificato COVID valido, tale decisione rientra nel potere di organizzazione interna del Parlamento⁵⁰⁷ ed è destinata ad applicarsi solo nei suoi locali. Inoltre, essa può determinare elementi del trattamento dei dati personali, in quanto costituisce una «legge»⁵⁰⁸, non essendo tale nozione limitata ai testi legislativi adottati a seguito di un dibattito parlamentare.

In secondo luogo, il Tribunale sottolinea che la decisione impugnata non arreca un pregiudizio sproporzionato o irragionevole all'esercizio libero e indipendente del mandato di deputato. Esso riconosce che, certamente, in quanto impone loro una condizione supplementare per accedere agli edifici del Parlamento, tale decisione costituisce un'ingerenza nell'esercizio libero e indipendente del mandato dei deputati. Tuttavia, detta decisione persegue un obiettivo legittimo, volto a equilibrare

⁵⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (GU 2021, L 211, pag. 1).

⁵⁰⁶ Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento 2021/953 («Certificati COVID-19 e altri documenti rilasciati da un paese terzo»).

⁵⁰⁷ Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento del Parlamento europeo, a sua volta fondato sull'articolo 232 TFUE.

⁵⁰⁸ Ai sensi dell'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

due interessi concorrenti in un contesto di pandemia, vale a dire la continuità delle attività del Parlamento e la salute delle persone presenti nei suoi locali.

Per quanto riguarda l'asserita violazione delle immunità conferite ai deputati, il Tribunale rileva che né dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea ⁵⁰⁹ né dal regolamento del Parlamento risulta che quest'ultimo non potesse adottare le misure di organizzazione interna in questione. Al contrario, detto regolamento prevede espressamente che il diritto dei deputati di partecipare attivamente ai lavori del Parlamento si eserciti conformemente alle sue disposizioni ⁵¹⁰.

In terzo luogo, il Tribunale dichiara che il trattamento dei dati personali effettuato dal Parlamento in forza della decisione impugnata non è illecito o scorretto. Da un lato, la decisione impugnata, adottata sulla base del potere di organizzazione interna derivante dal TFUE, costituisce una base giuridica per il trattamento dei dati contenuti nei certificati COVID ⁵¹¹. A tale proposito, il Tribunale rileva che detto trattamento persegue un obiettivo di interesse pubblico generale dell'Unione, ossia la tutela della salute pubblica. Dall'altro lato, il trattamento dei dati è trasparente e corretto, poiché il Parlamento ha preventivamente fornito alle persone interessate informazioni in merito al trattamento ulteriore dei dati per una finalità diversa da quella per la quale essi erano stati inizialmente ottenuti ⁵¹².

In quarto luogo, il Tribunale considera che la decisione impugnata non lede o non lede in maniera sproporzionata il diritto all'integrità fisica, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, il diritto al consenso libero e informato per qualsiasi intervento medico sul corpo, il diritto alla libertà e, infine, il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. Inoltre, esso dichiara che, alla luce della situazione epidemiologica e delle conoscenze scientifiche esistenti al momento in cui sono state adottate, le misure in questione erano necessarie e appropriate. Infatti, se è vero che né la vaccinazione, né i test, né la guarigione consentono di escludere totalmente la trasmissione della COVID-19, l'obbligo di presentare un COVID-19 valido consente, in modo oggettivo e non discriminatorio, di ridurre tale rischio e quindi di raggiungere l'obiettivo di tutela della salute.

Il Tribunale constata peraltro che le misure di cui trattasi sono anche proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito. Infatti, i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di misure meno restrittive, ma altrettanto efficaci. Pertanto, in assenza delle misure in questione, una persona non vaccinata né guarita, potenzialmente portatrice del virus, avrebbe potuto avere libero accesso agli edifici del Parlamento, pur rischiando, di conseguenza, di contagiare altre persone. Inoltre, la decisione impugnata tiene conto della situazione epidemiologica generale in Europa, ma anche delle caratteristiche peculiari del Parlamento, in particolare i frequenti viaggi internazionali delle persone che accedono ai suoi edifici. Peraltro, le misure in questione sono limitate nel tempo e sono riesaminate periodicamente.

Infine, il Tribunale ritiene che gli inconvenienti pratici generati dalla presentazione di un certificato valido non possano prevalere sulla tutela della salute umana altrui né essere assimilati a violazioni sproporzionate dei diritti fondamentali dei ricorrenti.

⁵⁰⁹ Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2012, C 326, pag. 1).

⁵¹⁰ Articolo 5 del regolamento del Parlamento europeo.

⁵¹¹ Nel rispetto 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).

⁵¹² Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento 2018/1725.

Tuttavia, esso ricorda che tali misure devono essere periodicamente riesaminate alla luce della situazione sanitaria nell'Unione e nei tre luoghi di lavoro del Parlamento e che esse devono applicarsi solo nei limiti in cui perdurano le circostanze eccezionali che le giustificano.

Sentenza del 23 novembre 2022, CWS Powder Coatings/Commissione (cause riunite T-279/20, T-288/20 e T-283/20, [EU:T:2022:725](#))

«Ambiente e protezione della salute umana – Regolamento (CE) n. 1272/2008 – Classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele – Regolamento delegato (UE) 2020/217 – Classificazione del biossido di titanio in polvere contenente l'1% o più di particelle con diametro inferiore o pari a 10 µm – Criteri di classificazione di una sostanza come cancerogena – Affidabilità e accettabilità degli studi – Sostanza dotata della proprietà intrinseca di provocare il cancro – Calcolo del sovraccarico polmonare in particelle – Errori manifesti di valutazione»

Il biossido di titanio è una sostanza chimica inorganica, utilizzata, in particolare sotto forma di pigmento bianco, per le sue proprietà coloranti e coprenti, in diversi prodotti, che vanno dalle vernici ai medicinali e ai giocattoli. Nel 2016 l'autorità francese competente ha sottoposto all'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) una proposta di classificazione del biossido di titanio in quanto sostanza cancerogena⁵¹³. L'anno successivo, il comitato per la valutazione dei rischi dell'ECHA (in prosieguo: il «CVR») ha emesso un parere che concludeva nel senso della classificazione del biossido di titanio in quanto sostanza cancerogena di categoria 2, con la menzione di pericolo «H 351 (inalazione)».

Sulla base del parere del CVR, la Commissione europea ha adottato il regolamento 2020/217⁵¹⁴, con il quale ha proceduto alla classificazione e all'etichettatura armonizzate del biossido di titanio, riconoscendo che tale sostanza era sospettata di essere cancerogena per l'uomo, per inalazione, sotto forma di polvere contenente l'1% o più di particelle con diametro inferiore o pari a 10 µm.

Le ricorrenti, nella loro qualità di fabbricanti, importatrici, utilizzatrici a valle o fornitrici di biossido di titanio, hanno proposto dinanzi al Tribunale ricorsi di annullamento parziale del regolamento 2020/217.

Con la sua sentenza, pronunciata in sezione ampliata in tre cause riunite⁵¹⁵, il Tribunale annulla il regolamento impugnato nella parte relativa alla classificazione e all'etichettatura armonizzate del biossido di titanio. In tale occasione, esso si pronuncia su questioni inedite vertenti su errori manifesti di valutazione e sulla violazione dei criteri stabiliti per la classificazione e l'etichettatura armonizzate ai sensi del regolamento n. 1272/2008, per quanto riguarda, da un lato, l'affidabilità e l'accettabilità dello studio scientifico su cui si è basata la classificazione e, dall'altro, il rispetto del criterio di classificazione

⁵¹³ Proposta di classificazione e di etichettatura armonizzate presentata ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, del regolamento (CE) 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).

⁵¹⁴ Regolamento delegato (UE) 2020/217 della Commissione, del 4 ottobre 2019, che modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele e che rettifica lo stesso regolamento (GU 2020, L 44, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

⁵¹⁵ T-279/20, T-283/20 e T-288/20.

stabilito da tale regolamento, secondo il quale la sostanza deve essere dotata della proprietà intrinseca di provocare il cancro ⁵¹⁶.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che, nel caso di specie, il requisito secondo il quale occorre basare la classificazione di una sostanza cancerogena su studi affidabili e accettabili non era soddisfatto.

Infatti, riconoscendo che i risultati di uno studio scientifico sul quale ha basato il suo parere di classificazione e di etichettatura del biossido di titanio erano sufficientemente affidabili, pertinenti e adeguati per valutare il potenziale cancerogeno di tale sostanza, il CVR è incorso in un errore manifesto di valutazione. In concreto, al fine di verificare il livello di sovraccarico polmonare in particelle di biossido di titanio in tale studio scientifico per valutare la cancerogenicità, il CVR ha preso in considerazione un valore di densità corrispondente alla densità delle particelle primarie non agglomerate di biossido di titanio, che è sempre più elevato rispetto alla densità degli agglomerati di particelle nanometriche di tale sostanza. Tuttavia, così facendo, esso non ha tenuto conto di tutti gli elementi pertinenti al fine di calcolare il sovraccarico polmonare nel corso dello studio scientifico in questione, vale a dire le caratteristiche delle particelle testate in tale studio scientifico, il fatto che tali particelle tendevano ad agglomerarsi, nonché il fatto che la densità degli agglomerati di particelle era inferiore alla densità delle particelle e che, per tale ragione, detti agglomerati occupavano un volume maggiore nei polmoni. Pertanto, le conclusioni del CVR secondo cui il sovraccarico polmonare nell'ambito dello studio scientifico di cui trattasi era accettabile erano prive di ogni plausibilità.

Di conseguenza, nei limiti in cui, ai fini della classificazione e dell'etichettatura armonizzate del biossido di titanio, la Commissione ha fondato il regolamento impugnato sul parere del CVR e, pertanto, ha seguito la conclusione di quest'ultimo circa l'affidabilità e l'accettabilità dei risultati dello studio scientifico di cui trattasi, che costituiva uno studio decisivo per la proposta di classificazione del biossido di titanio, essa è incorsa nello stesso errore manifesto di valutazione del CVR.

In secondo luogo, il Tribunale constata che la classificazione e l'etichettatura contestate hanno violato il criterio secondo cui la classificazione di una sostanza come cancerogena può riguardare solo una sostanza dotata della proprietà intrinseca di provocare il cancro.

In tale contesto, tenuto conto del fatto che, in forza del regolamento n. 1272/2008, la classificazione e l'etichettatura armonizzate di una sostanza come cancerogena possono essere fondate solo sulle proprietà intrinseche della sostanza che determinano la sua capacità intrinseca di provocare il cancro, il Tribunale procede all'interpretazione della nozione di «proprietà intrinseche». Al riguardo precisa che, sebbene tale nozione sia assente dal regolamento n. 1272/2008, essa deve essere interpretata nel suo senso letterale, come designante le «proprietà di una sostanza che le appartengono specificamente», il che è conforme, in particolare, agli obiettivi e all'oggetto della classificazione e dell'etichettatura armonizzate ai sensi di tale regolamento.

Inoltre, esso rileva che la classificazione e l'etichettatura contestate mirano a identificare e a rendere noto un pericolo di cancerogenicità del biossido di titanio che, nel parere del CVR, era qualificato come «non intrinseco in senso classico». Esso precisa che tale natura «non intrinseca in senso classico» deriva da diversi elementi, menzionati sia nel suddetto parere sia nel regolamento impugnato. Infatti, il pericolo di cancerogenicità è connesso unicamente a determinate particelle di

⁵¹⁶ Criteri indicati al punto 3.6.2.2.1 dell'allegato I del regolamento n. 1272/2008.

biossido di titanio respirabili presenti in un certo stato fisico, una certa forma, grandezza e quantità, si manifesta solo in condizioni di sovraccarico polmonare e corrisponde a una tossicità delle particelle.

Il Tribunale ne conclude quindi che, adottando la conclusione contenuta nel parere del CVR secondo la quale il meccanismo di azione della cancerogenicità su cui tale comitato si è basato non poteva essere considerato una tossicità intrinseca in senso classico, ma che doveva essere presa in considerazione nell'ambito della classificazione e dell'etichettatura armonizzate ai sensi del regolamento n. 1272/2008, la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione.

Il Tribunale precisa che gli esempi di classificazione e di etichettatura di altre sostanze, invocati al fine di confrontarle con la classificazione e l'etichettatura del biossido di titanio, illustrano solo casi in cui, anche se si è tenuto conto della forma e della grandezza delle particelle, certe proprietà specifiche delle sostanze sono state tuttavia determinanti per la loro classificazione, situazione che non corrisponde al caso di specie.

IX. Energia

Sentenza del 7 settembre 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, [EU:T:2022:509](#))

«Energia – Mercato interno dell'energia elettrica – Regolamento (UE) 2019/942 – Decisione della commissione dei ricorsi dell'ACER – Ricorso di annullamento – Atto non impugnabile – Irricevibilità – Competenza dell'ACER – Articolo 8 del regolamento (CE) n. 713/2009 – Articolo 6, paragrafo 10, del regolamento 2019/942 – Articolo 9, paragrafo 12, del regolamento (UE) 2015/1222 – Diritto applicabile – Regolamento (UE) 2019/943»

Il 24 luglio 2015 la Commissione europea ha adottato il regolamento 2015/1222 che stabilisce orientamenti in materia di allocazione della capacità e di gestione della congestione⁵¹⁷ nel settore dell'energia elettrica. Tale regolamento enuncia una serie di requisiti in materia di allocazione della capacità interzonale e di gestione della congestione relativamente ai mercati del giorno prima e infragiornaliero, tra cui, in particolare, la determinazione di una metodologia comune per il calcolo coordinato della capacità (in prosieguo: la «CCM») in ciascuna delle regioni di calcolo della capacità (in prosieguo: le «CCR») ⁵¹⁸.

In applicazione di tale regolamento ⁵¹⁹, i gestori dei sistemi di trasmissione della CCR Core ⁵²⁰ hanno sottoposto all'approvazione delle autorità nazionali di regolamentazione della regione interessata due proposte riguardanti, rispettivamente, il progetto regionale di CCM del giorno prima e il progetto regionale di CCM infragiornaliera, le quali sono state modificate su richiesta di dette autorità.

Poiché le autorità di regolamentazione non erano pervenute a un accordo unanime per approvare le due proposte modificate, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) ha adottato, in forza del medesimo regolamento ⁵²¹, una decisione avente ad oggetto le CCM del giorno prima e infragiornaliera della CCR Core (in prosieguo: la «decisione iniziale»).

La ricorrente, la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), nella sua qualità di autorità nazionale di regolamentazione della Repubblica federale di Germania, ha proposto un ricorso ⁵²² avverso la decisione iniziale dinanzi alla commissione dei ricorsi dell'ACER (in prosieguo: la «commissione dei ricorsi»). Poiché il suo ricorso è stato respinto da quest'ultima, la ricorrente ha investito il Tribunale di un ricorso diretto, in via principale, all'annullamento di talune disposizioni della decisione iniziale nonché della decisione della commissione dei ricorsi e, in subordine, all'annullamento integrale di entrambe le decisioni.

⁵¹⁷ Regolamento (UE) 2015/1222 della Commissione, del 24 luglio 2015, che stabilisce orientamenti in materia di allocazione della capacità e di gestione della congestione (GU 2015, L 197, pag. 24).

⁵¹⁸ Articoli da 20 a 26 del regolamento 2015/1222.

⁵¹⁹ Articolo 9, paragrafo 7, e articolo 20, paragrafo 2, del regolamento 2015/1222.

⁵²⁰ La «CCR Core» è la zona geografica stabilita per il calcolo della capacità, conformemente all'articolo 15 del regolamento 2015/1222, comprendente il Belgio, la Repubblica ceca, la Germania, la Francia, la Croazia, il Lussemburgo, l'Ungheria, i Paesi Bassi, l'Austria, la Polonia, la Romania, la Slovenia e la Slovacchia.

⁵²¹ Articolo 9, paragrafo 12, del regolamento 2015/1222.

⁵²² In forza dell'articolo 19 del 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).

Nella sua sentenza, la Seconda Sezione ampliata del Tribunale, mentre dichiara irricevibile il ricorso nella parte in cui è diretto contro la decisione iniziale, annulla la decisione di rigetto della commissione dei ricorsi. In tale occasione, il Tribunale precisa, da un lato, la portata della competenza dell'ACER rispetto a quella delle autorità nazionali di regolamentazione nell'ambito dell'adozione delle CCM regionali e, dall'altro, il diritto sostanziale applicabile nel caso di specie.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale dichiara irricevibile il ricorso di annullamento della ricorrente nella parte in cui è diretto avverso la decisione iniziale. Al riguardo, esso rileva che la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da persone fisiche o giuridiche contro atti dell'ACER destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti deve essere esaminata in considerazione delle modalità specifiche previste dall'atto che istituisce tale agenzia, ossia il regolamento 2019/942⁵²³. Conformemente a detto regolamento, il ricorso di annullamento di una decisione adottata dall'ACER può, in caso di ricorso interno proposto avverso tale decisione, essere ricevibile soltanto se è diretto contro la decisione della commissione dei ricorsi che ha respinto tale ricorso interno o che ha, se del caso, confermato la decisione iniziale⁵²⁴. Di conseguenza, nei limiti in cui la decisione della commissione dei ricorsi si basa sulla motivazione della decisione iniziale, o addirittura conferma detta motivazione, i motivi e gli argomenti diretti contro questa stessa motivazione devono essere considerati pienamente operanti ai fini del controllo della legittimità della decisione della commissione dei ricorsi.

Ciò determinato, il Tribunale prosegue la sua analisi nel merito. Esso esamina, in primo luogo, se la commissione dei ricorsi sia incorsa in un errore di diritto omettendo di constatare che, adottando la decisione iniziale, l'ACER abbia ecceduto i limiti della sua competenza. A tal fine, esso verifica se le disposizioni dei regolamenti 2019/942⁵²⁵ e 2015/1222⁵²⁶, in vigore e applicabili al momento dell'adozione della decisione della commissione dei ricorsi, autorizzassero l'ACER ad adottare definitivamente le CCM del giorno prima e infragiornaliera della CCR Core. Ai sensi di tali disposizioni, l'ACER è competente a statuire o ad adottare decisioni individuali su questioni o problemi di regolamentazione che incidono sul commercio transfrontaliero o sulla sicurezza della rete transfrontaliera, quali l'adozione delle CMM giornaliera e infragiornaliera di ciascuna CCR, qualora, come nel caso di specie, le autorità nazionali di regolamentazione competenti non siano pervenute ad un accordo. Infatti, diversamente da quanto avanza la ricorrente, da dette disposizioni non risulta che la competenza dell'ACER sia limitata ai soli punti di disaccordo tra le autorità interessate. Al contrario, le questioni regolamentari o i problemi rientranti inizialmente nella competenza delle autorità nazionali di regolamentazione, prima di rientrare, in mancanza di accordo tra queste ultime, nella competenza dell'ACER⁵²⁷, vengono intesi come un insieme inscindibile di cui le autorità nazionali di regolamentazione, poi l'ACER, si trovano globalmente investite, senza che venga operata una distinzione tra i punti di accordo e di disaccordo.

⁵²³ 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 (rifusione) (GU 2019, L 158, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento 2019/942»).

⁵²⁴ Considerando 34 e articoli 28 e 29 del regolamento 2019/942.

⁵²⁵ Articolo 6, paragrafo 10, del regolamento 2019/942, anteriormente articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 713/2009.

⁵²⁶ Articolo 9, paragrafo 12, del regolamento 2015/1222.

⁵²⁷ Articolo 6, paragrafo 10, del regolamento 2019/942, anteriormente articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 713/2009.

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 ⁵²⁸, 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 autorità nazionali di regolamentazione in materia di regolamentazione energetica, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Dal preambolo del regolamento 2019/942 ⁵²⁹ 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.

La finalità delle disposizioni interpretate e il contesto nel quale esse si inseriscono, nonché le circostanze proprie del caso di specie, confermano quindi che l'ACER è legittimata a statuire essa stessa sull'elaborazione delle CCM regionali qualora le autorità di regolamentazione, a livello degli Stati membri, non siano riuscite ad adottare una decisione al riguardo - fermo restando il ruolo centrale riconosciuto alle autorità nazionali di regolamentazione attraverso il parere conforme del comitato dei regolatori in cui esse sono rappresentate - e senza che la sua competenza si limiti ai soli aspetti specifici sui quali il disaccordo tra dette autorità si sarebbe cristallizzato. Del pari, poiché le sono stati attribuiti poteri decisionali propri per consentirle di svolgere efficacemente le sue funzioni regolamentari, l'ACER è autorizzata a modificare le proposte dei gestori dei sistemi di trasmissione al fine di garantire la loro conformità al diritto dell'Unione in materia di energia e non può essere vincolata dagli eventuali punti di accordo tra le autorità nazionali di regolamentazione competenti.

Il Tribunale conclude pertanto che la commissione dei ricorsi non è incorsa in un errore di diritto non constatando che l'ACER avrebbe ecceduto i limiti della sua competenza allorché ha statuito, nella sua decisione iniziale, su punti delle CCM giornaliera e infragiornaliera della CCR Core che sarebbero stati oggetto di un accordo tra le autorità nazionali di regolamentazione di tale CCR.

In secondo luogo, il Tribunale verifica se, non avendo controllato la legittimità delle CCM figuranti nella decisione iniziale dell'ACER alla luce dei requisiti che disciplinano l'adozione delle CCM previsti agli articoli da 14 a 16 del regolamento 2019/943, la commissione dei ricorsi sia incorsa in un errore di diritto nella determinazione del diritto applicabile.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che gli articoli da 14 a 16 del regolamento 2019/943 disciplinano l'allocazione della capacità sui mercati di scambi transfrontalieri di energia elettrica del giorno prima e infragiornaliero e stabiliscono, in tal modo, i requisiti che devono essere presi in considerazione ai fini dell'adozione delle CCM del giorno prima e infragiornaliera. Per altro verso, esso rammenta che una nuova norma giuridica è applicabile, in via di principio, a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la introduce e che, sebbene non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite in vigenza della legge precedente, essa si applica agli effetti futuri di queste ultime, oltre che alle situazioni giuridiche nuove. Orbene, al momento dell'adozione della decisione iniziale, ossia il 21 febbraio 2019, gli articoli da 14 a 16 del regolamento 2019/943 non erano ancora entrati in vigore né applicabili, mentre lo erano, con determinati limiti per quanto riguarda l'articolo 16, al momento dell'adozione della decisione della commissione dei ricorsi, ossia l'11 luglio 2019. Pertanto, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, sia proposto un ricorso dinanzi alla commissione dei ricorsi avverso una decisione dell'ACER avente ad oggetto la CCM del giorno prima o infragiornaliera, è la decisione della commissione dei ricorsi che conferma tale decisione a fissare definitivamente la posizione

⁵²⁸ 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).

⁵²⁹ Considerando 10 del regolamento 2019/942, anteriormente considerando 5 del regolamento n. 713/2009.

dell'ACER su tale metodologia, a seguito di un esame completo della situazione di cui trattasi, in fatto e in diritto, da parte di detta commissione, alla luce del diritto applicabile nel momento in cui essa delibera. Di conseguenza, poiché gli articoli da 14 a 16 del regolamento 2019/943 erano già applicabili a tale data, la commissione dei ricorsi era tenuta a verificare se le CCM approvate dall'ACER nella decisione iniziale fossero conformi alle nuove norme derivanti da tali articoli.

Ne consegue che, non avendo controllato la legittimità delle CCM del giorno prima e infragiornaliera della CCR Core alla luce dei requisiti degli articoli da 14 a 16 del regolamento 2019/943, la commissione dei ricorsi è incorsa in un errore di diritto nella determinazione del diritto applicabile al momento dell'adozione definitiva di dette CCM.

Di conseguenza, la decisione della commissione dei ricorsi è annullata.

X. Politica commerciale comune

Sentenza del 18 maggio 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Commissione (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

«Misure di salvaguardia – Mercato dei prodotti siderurgici – Regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 – Ricorso di annullamento – Interesse ad agire – Legittimazione ad agire – Ricevibilità – Parità di trattamento – Legittimo affidamento – Principio di buona amministrazione – Doveri di diligenza – Minaccia di grave pregiudizio – Errore manifesto di valutazione – Avvio di un’inchiesta di salvaguardia – Competenza della Commissione – Diritti della difesa»

Nell’ambito della politica di difesa commerciale dell’Unione, la Commissione europea ha assoggettato le importazioni di determinati prodotti siderurgici originari di alcuni paesi terzi ⁵³⁰ (in prosieguo: il «prodotto in esame») ad una vigilanza preventiva. Alla luce dei dati statistici raccolti a tal fine, essa ha avviato un’inchiesta di salvaguardia al termine della quale la stessa ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 ⁵³¹, il quale istituisce misure di salvaguardia definitive, sotto forma di contingenti tariffari, nei confronti di tali importazioni ⁵³².

La Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (in prosieguo: la «ricorrente»), stabilita in Moldova e produttrice esportatrice di determinate categorie del prodotto in esame, ha proposto un ricorso diretto ad ottenere l’annullamento del regolamento impugnato, nella parte in cui la riguarda.

Il Tribunale, pur dichiarando la ricevibilità di tale ricorso in materia di misure di salvaguardia, lo respinge verificando se, applicando alla Moldova un trattamento diverso da quello applicato agli Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE), la Commissione abbia violato il principio di non discriminazione quale principio fondamentale del diritto dell’Unione. Esso interpreta inoltre per la prima volta l’articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di base sulle misure di salvaguardia ⁵³³ alla luce della competenza della Commissione ad avviare un’inchiesta di salvaguardia di propria iniziativa.

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso, il Tribunale respinge l’eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e relativa all’assenza di interesse ad agire e di legittimazione ad agire della ricorrente.

⁵³⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/670 della Commissione, del 28 aprile 2016, che introduce una vigilanza unionale preventiva sulle importazioni di determinati prodotti siderurgici originari di alcuni paesi terzi (GU 2016, L 115, pag. 37).

⁵³¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 della Commissione, del 31 gennaio 2019, che istituisce misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio (GU 2019, L 31, pag. 27; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

⁵³² Nel caso di specie, il regolamento impugnato ha stabilito un contingente tariffario specifico per paese per i paesi aventi un interesse di fornitura significativo e un contingente tariffario «residuo» per gli altri paesi esportatori verso l’Unione. I paesi aventi un interesse di fornitura significativo, quali la Moldavia, potevano operare nell’ambito di questi due sistemi distinti, e le autorità competenti erano tenute ad applicare un dazio supplementare del 25 % sulle importazioni provenienti da tali paesi una volta esauriti i due contingenti tariffari (in prosieguo: la «tariffa fuori contingente»).

⁵³³ Regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (GU 2015, L 83, pag. 16).

Relativamente all'interesse ad agire della ricorrente, il Tribunale ritiene che un annullamento parziale del regolamento impugnato sarebbe suscettibile, di per sé, di avere conseguenze giuridiche e sarebbe idoneo a procurare un vantaggio alla ricorrente. Infatti, dal meccanismo attuato dal regolamento impugnato, ossia l'imposizione di una tariffa fuori contingente del 25% in caso di esaurimento dei contingenti tariffari, risulta che il regime giuridico applicabile all'attività di esportazione verso l'Unione dei prodotti della ricorrente è meno favorevole di quello che si applicava alla medesima prima dell'adozione di tale regolamento.

Quanto alla legittimazione ad agire della ricorrente, il Tribunale rileva che quest'ultima è interessata direttamente e individualmente dal regolamento impugnato. Per quanto riguarda l'incidenza diretta, esso constata, in primo luogo, che il regolamento impugnato genera effetti diretti sulla situazione giuridica della ricorrente: esso determina, infatti, il contesto normativo e le condizioni alle quali la ricorrente ha la facoltà di esportare verso l'Unione, in termini sia di volume sia di prezzi, dal momento che i suoi prodotti sono attualmente soggetti ad un sistema di contingentamento e non più ad una messa in libera circolazione nell'Unione, il quale non impone né un'attribuzione di quantitativi né un'autorizzazione da parte della Commissione. In secondo luogo, il regolamento impugnato non lascia alcun potere discrezionale alle autorità competenti dello Stato membro nell'ambito dell'applicazione delle misure di salvaguardia, poiché tali autorità sono tenute ad applicare la tariffa fuori contingente una volta esauriti i contingenti tariffari. Per quanto riguarda l'incidenza individuale, il Tribunale dichiara che esiste un complesso di elementi fattuali e giuridici atti a dimostrare il ricorrere di una situazione particolare che contraddistingue la ricorrente rispetto a qualsiasi altro operatore economico e che dimostra la sua incidenza individuale da parte del regolamento impugnato. Infatti, si può ritenere che la ricorrente, anzitutto, faccia parte di una cerchia chiusa; poi, sia individuabile nel regolamento impugnato; inoltre, abbia partecipato all'inchiesta in preparazione dell'instaurazione delle misure di salvaguardia e, infine, sia l'unico operatore i cui dati commerciali sono stati utilizzati per fissare i contingenti tariffari concernenti la Moldova.

Nel merito, il Tribunale respinge, in un primo momento, la censura della ricorrente relativa alla violazione del principio di non discriminazione nella misura in cui la Commissione non ha escluso la Repubblica di Moldova dall'applicazione del regolamento impugnato, al pari degli Stati membri del SEE, mentre essa si troverebbe in una situazione comparabile per quanto riguarda la stretta integrazione con il mercato dell'Unione, i numeri complessivi delle importazioni e il basso rischio di diversione degli scambi. A tal riguardo, esso spiega che la comparabilità delle situazioni deve essere valutata alla luce del contesto dei rapporti che uniscono l'Unione e lo Stato terzo interessato. Orbene, l'accordo sullo Spazio economico europeo e l'accordo di associazione tra l'Unione Europea e la Comunità Europea dell'Energia Atomica e i loro Stati Membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra, differiscono per la loro portata, i loro obiettivi e i loro meccanismi istituzionali. Pertanto, alla Commissione non può essere addebitato di avere ritenuto che la situazione della Moldova non fosse comparabile a quella degli Stati membri del SEE interessati.

In un secondo momento, il Tribunale respinge la censura della ricorrente relativa alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di base sulle misure di salvaguardia⁵³⁴, nella misura in cui la Commissione ha avviato un'inchiesta di salvaguardia di propria iniziativa, mentre solo gli Stati membri possono avviare una siffatta inchiesta. A tal riguardo, esso dichiara che l'interpretazione adottata dalla ricorrente di detta disposizione, la quale equivale a far dipendere l'apertura dell'inchiesta della Commissione dal fatto che uno Stato membro si sia rivolto alla Commissione, oltre a risultare incoerente alla luce di altre disposizioni del regolamento impugnato, è incompatibile con

⁵³⁴ L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di base sulle misure di salvaguardia è formulato come segue: «[q]ualora la Commissione ritenga che esistano elementi di prova sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta, essa avvia un'inchiesta entro un mese dalla data alla quale ha ricevuto le informazioni dallo Stato membro e ne pubblica l'avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (...)».

l'economia del sistema previsto da tale regolamento. Infatti, poiché nessuna misura di salvaguardia può essere imposta senza l'avvio di una previa inchiesta, il potere riconosciuto alla Commissione di imporre, di propria iniziativa, misure di salvaguardia qualora siano soddisfatte determinate condizioni sostanziali si troverebbe limitato nei suoi effetti⁵³⁵. Inoltre, l'oggetto stesso del meccanismo di vigilanza verrebbe pregiudicato privando della maggior parte del suo interesse lo studio dei dati raccolti in forza di tale meccanismo, dal momento che questi ultimi avevano consentito alla Commissione di ritenere che l'andamento delle importazioni del prodotto in esame potesse rendere necessario il ricorso a misure di salvaguardia. Pertanto, il Tribunale conclude che la Commissione ha la possibilità di agire di propria iniziativa quando dispone di elementi di prova sufficienti a giustificare la sua azione e che una siffatta possibilità è riconosciuta nell'ambito dell'avvio delle inchieste di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di base sulle misure di salvaguardia.

⁵³⁵ Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento di base sulle misure di salvaguardia, per la salvaguardia degli interessi dell'Unione la Commissione può, segnatamente di propria iniziativa, imporre simili misure quanto sono soddisfatte determinate condizioni sostanziali.

XI. Politica economica e monetaria

1. Meccanismo di risoluzione unico ⁵³⁶

Sentenza del 1° giugno 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Diritto di essere ascoltato – Diritto di proprietà – Obbligo di motivazione – Articoli 18, 20 e 24 del regolamento (UE) n. 806/2014»

Sentenza del 1° giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Diritto di essere ascoltato – Delega di poteri – Diritto di proprietà – Obbligo di motivazione – Articoli 18, 20 e 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 806/2014»

Sentenza del 1° giugno 2022, Eleveté Invest Group e a./Commissione e CRU (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Articoli 18 e 20 del regolamento (UE) n. 806/2014 – Responsabilità extracontrattuale»

Sentenza del 1° giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Delega di poteri – Obbligo di motivazione – Principio di buona amministrazione – Articolo 20 del regolamento (UE) n. 806/2014 – Diritto di essere ascoltato – Diritto di proprietà»

⁵³⁶ Sintesi comune per le cause: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU (T-481/17), Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17), Eleveté Invest Group e a./Commissione e CRU (T-523/17), Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17) e Aeris Invest/Commissione e CRU (T-628/17).

**Sentenza del 1° giugno 2022, Aeris Invest/Commissione e CRU (T-628/17,
[EU:T:2022:315](#))**

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Delega di poteri – Diritto di essere ascoltato – Diritto di proprietà – Obbligo di motivazione – Articoli 14, 18 e 20 del regolamento (UE) n. 806/2014»

Il Banco Popular Español, SA (in prosieguo: il «Banco Popular») era un ente creditizio spagnolo soggetto alla vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (BCE). Il 7 giugno 2017, il Comitato di risoluzione unico (CRU) ha adottato una decisione concernente un programma di risoluzione per il Banco Popular⁵³⁷ (in prosieguo: il «programma di risoluzione»). In pari data, la Commissione europea ha adottato la decisione 2017/1246⁵³⁸, che approva detto programma di risoluzione.

Prima dell'adozione del programma di risoluzione, è stata effettuata una valutazione del Banco Popular, comprendente due relazioni allegate al programma di risoluzione, vale a dire una prima valutazione (in prosieguo: la «valutazione 1»), datata 5 giugno 2017 e redatta dal CRU, e una seconda valutazione (in prosieguo: la «valutazione 2»), datata 6 giugno 2017 e redatta da un esperto indipendente. Tale valutazione 2 aveva segnatamente lo scopo di stimare il valore delle attività e delle passività del Banco Popular e di orientare la decisione sulle azioni e i titoli di proprietà da cedere nonché l'accertamento, da parte del CRU, delle condizioni commerciali ai fini dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa. Sempre il 6 giugno 2017, la BCE, previa consultazione del CRU, ha effettuato una valutazione sul dissesto o sul rischio di dissesto del Banco Popular⁵³⁹, in cui ha ritenuto che, considerati i problemi di liquidità cui il Banco Popular doveva far fronte, quest'ultimo non sarebbe stato probabilmente in grado, in un prossimo futuro, di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza⁵⁴⁰. Lo stesso giorno, il consiglio di amministrazione del Banco Popular ha informato la BCE di essere giunto alla conclusione che l'ente era a rischio di dissesto.

Nel programma di risoluzione, il CRU ha ritenuto che il Banco Popular soddisfacesse le condizioni per l'adozione di un'azione di risoluzione⁵⁴¹, ossia che fosse in dissesto o a rischio di dissesto, che non si potesse prospettare che qualsiasi misura alternativa avrebbe permesso di evitare il suo dissesto in tempi ragionevoli e che un'azione di risoluzione sotto forma di strumento per la vendita dell'attività d'impresa⁵⁴² fosse necessaria nell'interesse pubblico. Il CRU ha esercitato il proprio potere di

⁵³⁷ Decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del CRU, del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español, SA.

⁵³⁸ Decisione (UE) 2017/1246 della Commissione, del 7 giugno 2017, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español S.A. (GU 2017, L 178, pag. 15).

⁵³⁹ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del 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; in prosieguo: il «regolamento MRU»). L'articolo 18 di detto regolamento riguarda la procedura di risoluzione.

⁵⁴⁰ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 806/2014.

⁵⁴¹ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014.

⁵⁴² Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 806/2014.

svalutazione e di conversione degli strumenti di capitale del Banco Popular ⁵⁴³ e ha disposto che le nuove azioni che ne risultavano dovessero essere trasferite al Banco Santander al prezzo di EUR 1.

I ricorsi sono stati designati come «cause pilota» rappresentative di un centinaio di ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche titolari di strumenti di capitale del Banco Popular prima della risoluzione. I ricorsi avevano ad oggetto l'annullamento del programma di risoluzione e/o della decisione 2017/1246, e altresì domande risarcitorie.

Con cinque sentenze pronunciate dalla Terza Sezione ampliata, il Tribunale respinge integralmente i ricorsi dei ricorrenti. Le presenti cause forniscono per la prima volta al Tribunale l'occasione di pronunciarsi sulla legittimità di una decisione riguardante un programma di risoluzione adottato dal CRU.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale sottolinea che un programma di risoluzione adottato dal CRU può essere impugnato senza che sia necessario proporre un ricorso anche avverso la decisione della Commissione che lo approva, cosicché, una volta approvato dalla Commissione, detto programma produce effetti giuridici e costituisce un atto impugnabile con un ricorso di annullamento autonomo.

In secondo luogo, per quanto riguarda la portata del suo controllo, il Tribunale ritiene di dover esercitare un controllo ristretto, posto che le decisioni che il CRU è chiamato ad adottare nell'ambito di una procedura di risoluzione sono fondate su valutazioni economiche e tecniche altamente complesse. Tuttavia, il Tribunale considera che, anche nel caso di valutazioni complesse come quelle compiute dal CRU nel caso di specie, il giudice dell'Unione deve verificare non soltanto l'esattezza materiale degli elementi di prova invocati, la loro affidabilità e la loro coerenza, ma anche controllare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per la valutazione di una situazione complessa e se essi siano idonei a corroborare le conclusioni che ne sono state tratte.

In terzo luogo, il Tribunale esamina gli argomenti dei ricorrenti alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Anzitutto, secondo il Tribunale, benché non si possa escludere che gli azionisti e i creditori di un'entità oggetto di un'azione di risoluzione possano avvalersi del diritto di essere ascoltati nell'ambito della procedura di risoluzione, l'esercizio di detto diritto può essere soggetto a limitazioni. A tale riguardo, il Tribunale precisa che la procedura di risoluzione del Banco Popular perseguiva una finalità di interesse generale, ossia quella di garantire la stabilità dei mercati finanziari, idonea a giustificare una limitazione del diritto di essere ascoltato. Pertanto, nell'ambito della procedura di risoluzione del Banco Popular, l'assenza di disposizioni che prevedano un'audizione degli azionisti e dei creditori dell'entità interessata e la mancata audizione dei ricorrenti costituiscono una limitazione del diritto di essere ascoltati giustificata e necessaria per rispondere a un obiettivo di interesse generale e che rispetta il principio di proporzionalità. Infatti, tali audizioni avrebbero compromesso gli obiettivi di tutela della stabilità dei mercati finanziari e di continuità delle funzioni essenziali dell'entità nonché le esigenze di rapidità ed efficacia della procedura di risoluzione.

Inoltre, per quanto concerne il diritto di proprietà, il Tribunale ricorda, segnatamente, che il Banco Popular era in dissesto o a rischio di dissesto e che non si poteva prospettare che qualsiasi misura alternativa avrebbe permesso di evitare tale situazione. Pertanto, la decisione di svalutare e di convertire gli strumenti di capitale del Banco Popular nel programma di risoluzione non costituisce un

⁵⁴³ Conformemente all'articolo 21 del regolamento n. 806/2014.

intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto di proprietà dei ricorrenti, ma deve essere considerata come una limitazione del loro diritto di proprietà giustificata e proporzionata.

Infine, con riferimento al diritto di accesso al fascicolo, il Tribunale sottolinea che il fatto che, durante il procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione del programma di risoluzione, da un lato, il CRU non abbia trasmesso la valutazione 2 e, dall'altro, il CRU e la Commissione non abbiano trasmesso i documenti sui quali essi si sono basati non costituisce una violazione di detto diritto. Infatti, talune informazioni detenute dal CRU, contenute nel programma di risoluzione, nella valutazione 2 e nei documenti sui quali esso si è basato, sono coperte dal segreto professionale e sono riservate. Il Tribunale ritiene quindi che, dopo l'adozione del programma di risoluzione, i ricorrenti non dispongano di un diritto alla comunicazione dell'intero fascicolo sul quale il CRU si è basato.

In quarto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente su un'eccezione di illegittimità fondata sul fatto che le disposizioni pertinenti del regolamento MRU ⁵⁴⁴ violerebbero i principi relativi alla delega di poteri, sottolineando che è necessario che un'istituzione dell'Unione, vale a dire la Commissione o il Consiglio, approvi il programma di risoluzione nei suoi aspetti discrezionali affinché esso produca effetti giuridici. Il legislatore dell'Unione ha così affidato a un'istituzione la responsabilità giuridica e politica di determinare la politica dell'Unione in materia di risoluzione, evitando in tal modo un «vero e proprio spostamento di responsabilità» ⁵⁴⁵, senza aver delegato un potere autonomo al CRU.

In quinto luogo, per quanto riguarda le valutazioni 1 e 2, il Tribunale osserva che, tenuto conto dell'urgenza della situazione, il CRU poteva basarsi sulla valutazione 2 per adottare il programma di risoluzione. Infatti, considerati i limiti di tempo e le informazioni disponibili, talune incertezze e approssimazioni sono inerenti a qualsiasi valutazione provvisoria e le riserve formulate da un esperto che abbia effettuato tale valutazione non possono significare che la stessa non fosse «equa, prudente e realistica» ⁵⁴⁶. Il Tribunale rileva, d'altro canto, che la valutazione 1, essendo volta a stabilire se il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto, al fine di accertare l'eventuale soddisfacimento delle condizioni per la risoluzione o per la svalutazione o la conversione degli strumenti di capitale, era divenuta obsoleta a seguito della valutazione sul dissesto o sul rischio di dissesto del Banco Popular effettuata dalla BCE il 6 giugno 2017.

In sesto luogo, il Tribunale afferma che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che le condizioni previste all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU per l'adozione di un'azione di risoluzione fossero soddisfatte.

Anzitutto, il Tribunale constata che l'insolvenza dell'ente non è una condizione per l'accertamento del dissesto o del rischio di dissesto e, pertanto, non è una condizione per l'adozione di un programma di risoluzione. Infatti, la circostanza che un'entità sia solvibile a termini di bilancio non implica che essa sia dotata di liquidità sufficiente, vale a dire dei fondi disponibili per pagare i propri debiti o altre passività in scadenza. Pertanto, il Tribunale dichiara che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto. Esso osserva, inoltre, che il programma di risoluzione è stato validamente adottato indipendentemente dai motivi che hanno portato il Banco Popular al dissesto o al rischio di dissesto.

⁵⁴⁴ Articoli 18, 21, 22 e 24 del regolamento MRU.

⁵⁴⁵ Ai sensi della sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità* (C-9/56, EU:C:1958:7).

⁵⁴⁶ Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento MRU.

Il Tribunale considera poi che i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di misure alternative alla risoluzione e che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che non si potesse ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, avrebbe permesso di evitare il dissesto del Banco Popular in tempi ragionevoli.

Il Tribunale osserva altresì che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la misura di risoluzione fosse necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

In settimo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe esaminato il programma di risoluzione prima della sua approvazione, sottolineando che quest'ultima designa un rappresentante che ha il diritto di partecipare alle riunioni del CRU, in sessione esecutiva e plenaria, in qualità di osservatore permanente, e che il suo rappresentante ha il diritto di partecipare alle discussioni e ha accesso a tutti i documenti. Avendo partecipato a numerose riunioni con il CRU, la Commissione era stata pertanto coinvolta nelle diverse fasi che hanno preceduto l'adozione del programma di risoluzione, aveva preso conoscenza dei progetti preliminari di detto programma e aveva partecipato alla loro redazione.

In ottavo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione incombente alla Commissione. Esso osserva che, nell'approvare il programma di risoluzione nella decisione 2017/1246, essa può limitarsi, per giustificare l'adozione, a una motivazione che esprima il suo accordo sul contenuto di detto programma di risoluzione e sui motivi addotti dal CRU.

In nono luogo, il Tribunale respinge gli argomenti relativi all'irregolarità della procedura di vendita. Esso conferma, in particolare, la legittimità della decisione del CRU di chiedere all'autorità nazionale di risoluzione di contattare soltanto gli enti creditizi che avevano partecipato alla procedura di vendita privata del Banco Popular. Tale autorità ha il diritto di sollecitare determinati acquirenti potenziali ⁵⁴⁷.

In decimo e ultimo luogo, nel caso di specie, il Tribunale esclude la responsabilità extracontrattuale del CRU e della Commissione. A tale riguardo, esso osserva che i ricorrenti non hanno dimostrato la sussistenza di un comportamento illecito del CRU o della Commissione. Infatti, non è stata dimostrata alcuna divulgazione da parte del CRU o della Commissione di informazioni riservate concernenti l'attuazione di una procedura di risoluzione del Banco Popular e, di conseguenza, non è stato possibile constatare alcuna violazione del principio di riservatezza o dell'obbligo di segreto professionale da parte loro.

Inoltre, i ricorrenti non hanno dimostrato un nesso di causalità tra gli illeciti del CRU e della Commissione, quand'anche provati, e la crisi di liquidità del Banco Popular e, quindi, tra essi e il danno lamentato.

⁵⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, secondo comma, della 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).

2. Vigilanza prudenziale degli enti creditizi

Sentenza del 22 giugno 2022, Anglo Austrian AAB e Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Compiti specifici di vigilanza affidati alla BCE – Decisione di revoca dell'autorizzazione di un ente creditizio – Grave violazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2005/60/CE – Proporzionalità – Violazione della normativa sulla governance degli enti creditizi – Diritti della difesa – Errore manifesto di valutazione – Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva»

A partire dal 2010, la Österreichische Finanzmarktbeförde (autorità austriaca di vigilanza dei mercati finanziari; in prosieguo: la «FMA») ha adottato un gran numero di ingiunzioni e di sanzioni nei confronti della AAB Bank, un ente creditizio stabilito in Austria. Su tale fondamento, nel 2019 la FMA ha presentato alla Banca centrale europea (BCE) un progetto di decisione diretto a revocare l'autorizzazione della AAB Bank per l'accesso alle attività di ente creditizio. Con la sua decisione ⁵⁴⁸, la BCE ha proceduto alla revoca di tale autorizzazione. In sostanza, essa ha considerato che, sulla base delle constatazioni della FMA, effettuate nell'ambito dell'esercizio del suo compito di vigilanza prudenziale e relative all'inosservanza continuata e ripetuta degli obblighi riguardanti la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, nonché la governance interna da parte della AAB Bank, quest'ultima non fosse idonea a garantire una sana gestione dei suoi rischi.

Il ricorso diretto all'annullamento della decisione della BCE è respinto dalla Nona Sezione ampliata del Tribunale. Nella sua sentenza, il Tribunale si pronuncia, per la prima volta, su una revoca dell'autorizzazione di un ente creditizio a causa di gravi violazioni della normativa sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e della violazione delle norme relative alla governance degli enti creditizi.

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale constata che, nel caso di specie, i criteri che giustificano la revoca dell'autorizzazione previsti alla direttiva 2013/36 ⁵⁴⁹ e recepiti nel diritto nazionale erano soddisfatti.

Da un lato, quanto alla constatazione della BCE secondo cui la AAB Bank era dichiarata responsabile di gravi violazioni delle disposizioni nazionali riguardanti la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo adottate in forza della direttiva 2005/60 ^{550 551}, il Tribunale dichiara che la BCE non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione.

In limine, il Tribunale osserva che, nell'esercizio della sua competenza in materia di revoca delle autorizzazioni degli enti creditizi, la BCE è tenuta ad applicare, tra l'altro, le disposizioni del diritto nazionale di recepimento della direttiva 2013/36.

⁵⁴⁸ Decisione ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009 del 14 novembre 2019.

⁵⁴⁹ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338).

⁵⁵⁰ Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU 2005, L 309, pag. 15).

⁵⁵¹ Criterio che conduce alla revoca dell'autorizzazione, di cui all'articolo 67, paragrafo 1, lettera o), della direttiva 2013/36.

Nel caso di specie, esso rileva che, tenendo conto in particolare delle decisioni della FMA e delle sentenze dei giudici austriaci, la BCE ha ritenuto che la AAB Bank avesse violato, da diversi anni, le disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2013/36. Infatti, essa non disponeva di una procedura adeguata di gestione dei rischi ai fini della prevenzione del riciclaggio ed era stata dichiarata responsabile di violazioni gravi, ripetute o sistematiche della normativa nazionale sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Il Tribunale considera che, tenuto conto dell'importanza della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, un ente creditizio può essere dichiarato responsabile di gravi violazioni sul fondamento di decisioni amministrative adottate da un'autorità nazionale competente, sufficienti, di per sé, a giustificare la revoca della sua autorizzazione. Il fatto che le violazioni siano risalenti o siano state corrette non incide sul sorgere di una siffatta responsabilità. Infatti, il diritto nazionale pertinente non impone un termine da osservare per tener conto delle precedenti decisioni che stabiliscono la responsabilità. Esso non richiede neppure che gravi violazioni non si siano interrotte o persistano al momento dell'adozione di una decisione di revoca dell'autorizzazione, tanto più che, nel caso di specie, le violazioni sono state accertate solo qualche anno prima dell'adozione della decisione impugnata. Quanto alla posizione sostenuta dalla AAB Bank secondo cui le violazioni sarebbero state corrette e, di conseguenza, non potrebbero più giustificare una revoca dell'autorizzazione, il Tribunale precisa che un siffatto approccio rimetterebbe in discussione l'obiettivo della salvaguardia del sistema bancario europeo, in quanto consentirebbe agli enti creditizi che hanno commesso gravi violazioni di continuare le loro attività finché le autorità competenti non dimostrino nuovamente che hanno commesso nuove violazioni. Inoltre, un ente creditizio dichiarato responsabile di gravi violazioni con una decisione divenuta definitiva non può far valere l'eventuale prescrizione di simili violazioni.

Il Tribunale respinge altresì gli argomenti della AAB Bank diretti a contestare la gravità delle violazioni accertate.

A tale riguardo, esso sottolinea, in particolare, che la gravità delle violazioni non può essere contestata nella fase del procedimento amministrativo dinanzi alla BCE, dal momento che, nelle decisioni precedenti alla proposta di revoca della FMA, divenute definitive alla data della decisione impugnata, le autorità competenti hanno ritenuto la AAB Bank responsabile di dette violazioni. Inoltre, alla luce dell'obiettivo di garantire la salvaguardia del mercato bancario europeo, non si può contestare alla BCE di aver considerato che violazioni sistematiche, gravi e continue della normativa nazionale sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dovessero essere qualificate come gravi violazioni giustificanti una revoca dell'autorizzazione.

Dall'altro lato, il Tribunale conferma la posizione della BCE secondo cui la AAB Bank non si è dotata dei dispositivi di governance richiesti dalle autorità competenti conformemente alle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2013/36⁵⁵². In tale contesto, esso respinge gli argomenti della AAB Bank secondo cui, alla data della decisione impugnata, essa non commetteva violazioni della normativa sui dispositivi di governance. Esso rileva che l'interpretazione secondo cui violazioni passate o che si sono attenuate non potrebbero giustificare una revoca dell'autorizzazione non risulta né dalla direttiva 2013/36 né dal diritto nazionale pertinente.

Il Tribunale conclude poi che, rifiutando di sospendere l'applicazione della decisione impugnata, la BCE non ha commesso alcun errore. Esso osserva, in particolare, che il rifiuto di quest'ultima di sospendere l'applicazione immediata di tale decisione non ha impedito alla AAB Bank di proporre un ricorso di annullamento e una domanda di provvedimenti provvisori. Inoltre, il presidente del Tribunale ha ordinato la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata sei giorni dopo la sua

⁵⁵² Criterio che conduce alla revoca dell'autorizzazione, di cui all'articolo 67, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2013/36.

adozione, il tempo necessario per statuire sulla domanda di provvedimenti provvisori. Pertanto, non poteva essere constatata alcuna violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

Successivamente, il Tribunale dichiara che la decisione impugnata è stata adottata garantendo il rispetto dei diritti della difesa della AAB Bank. In tale contesto, esso precisa che la AAB Bank è stata regolarmente ascoltata al momento dell'adozione della decisione impugnata. Infatti, quest'ultima è stata messa in condizione di presentare le sue osservazioni sul progetto di tale decisione. Per contro, la BCE non era tenuta a comunicare alla AAB Bank il progetto di decisione della FMA e quindi a consentire alla AAB Bank di reagire allo stesso.

Inoltre, il Tribunale constata che, nel caso di specie, la BCE non ha omissso di determinare, di esaminare e di valutare con cura e imparzialità tutti gli elementi materiali pertinenti per la revoca dell'autorizzazione. In concreto, la BCE ha validamente dichiarato, a seguito della propria valutazione, di essere d'accordo con le constatazioni della FMA sulla commissione di violazioni da parte della AAB Bank, confermata sia dalle decisioni amministrative della FMA sia dalle decisioni dei giudici nazionali. Al termine della propria valutazione, la BCE ha qualificato i fatti di cui trattasi come comprovanti che la AAB Bank era stata dichiarata responsabile di una grave violazione della normativa nazionale sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Del pari, essa non si è limitata a riprodurre le constatazioni effettuate dalla FMA riguardo alla mancata dotazione, da parte della AAB Bank, dei necessari dispositivi di governance. Al contrario, la BCE si è fondata sulla propria valutazione del rispetto delle disposizioni nazionali pertinenti al riguardo.

Infine, il Tribunale respinge il motivo della AAB Bank secondo cui la decisione impugnata avrebbe distrutto il valore economico delle azioni che il suo azionista deteneva nel suo capitale e avrebbe leso la sostanza del diritto di proprietà di tale azionista. Infatti, la AAB Bank non è titolare di tale diritto di proprietà, non può quindi invocarlo a sostegno del suo ricorso di annullamento.

Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, [EU:T:2022:781](#))

«Politica economica e monetaria - Vigilanza prudenziale degli enti creditizi - Poteri della BCE - Poteri di indagine - Ispezioni in loco - Articolo 12 del regolamento (UE) n. 1024/2013 - Decisione della BCE di condurre un'ispezione nei locali di un ente creditizio meno significativo - Ricorso di annullamento - Atto impugnabile - Ricevibilità - Competenza della BCE - Obbligo di motivazione - Elementi tali da giustificare un'ispezione - Articolo 106 del regolamento di procedura - Domanda di udienza priva di motivazione»

La PNB Banka AS, ricorrente, è un ente creditizio di diritto lettone che, anteriormente al 1° marzo 2019, era considerato un ente creditizio «meno significativo»⁵⁵³ e, per tale motivo, era sottoposto alla vigilanza prudenziale diretta della Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione dei mercati finanziari e dei capitali, Lettonia; in prosieguo: la «CMFC»). Nel 2017 essa è stata classificata come «ente meno significativo in crisi», il che comportava la sua vigilanza specifica da parte di un gruppo di gestione delle crisi composto dalla CMFC e dalla Banca centrale europea (BCE). Il 21 dicembre 2018 la CMFC ha chiesto alla BCE di assumere la vigilanza prudenziale diretta della ricorrente. Sulla base di un progetto di decisione approvato dal consiglio di vigilanza prudenziale della BCE, in assenza di obiezioni da parte del consiglio direttivo di quest'ultima, la decisione di effettuare un'ispezione in loco

⁵⁵³ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63; in prosieguo: il «regolamento MVU»).

presso i locali della ricorrente è stata ritenuta adottata da tale consiglio il 21 gennaio 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Adito con un ricorso di annullamento avverso tale decisione, il Tribunale si pronuncia su varie questioni inedite. Esso conferma, anzitutto, la propria facoltà di statuire su un ricorso senza fase orale del procedimento quando una domanda di udienza di discussione sia priva di motivazione. Esamina poi l'impugnabilità di una decisione di ispezione in loco della BCE. Analizza inoltre taluni motivi vertenti sulla legittimità formale della decisione impugnata (competenza della BCE e diritto della ricorrente di essere ascoltata). Infine, affronta questioni di merito relative, da un lato, all'articolazione dei controlli a distanza e in loco e, dall'altro, la competenza della BCE ad effettuare essa stessa un'indagine su fatti di corruzione. Il Tribunale conclude per il rigetto del ricorso nella sua interezza.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che dalle norme di procedura applicabili risulta che, in mancanza di una domanda di udienza di discussione o in presenza di una domanda di udienza di discussione priva di motivazione, il Tribunale può decidere di statuire sul ricorso senza fase orale del procedimento, qualora si ritenga sufficientemente edotto alla luce degli atti del fascicolo di causa. Così, constata che, nel caso di specie, la domanda di fissazione di un'udienza presentata dalla ricorrente non indica alcun motivo per il quale essa desidera essere ascoltata e, ritenendo di essere sufficientemente edotto, decide di statuire sul ricorso senza fase orale del procedimento.

In secondo luogo, il Tribunale dichiara che una decisione di ispezione in loco adottata dal consiglio direttivo della BCE, quale la decisione impugnata, è un atto impugnabile dinanzi al giudice dell'Unione. Ritiene infatti che essa sia idonea ad incidere sugli interessi della persona giuridica alla quale è notificata, modificando in modo significativo la sua situazione giuridica. Rileva in particolare che, prevedendo che le ispezioni delle persone giuridiche e, segnatamente, degli enti creditizi debbano essere effettuate dalla BCE sulla base di una decisione che ne definisca l'oggetto e lo scopo e che deve essere notificata alla persona interessata, il quadro legislativo e regolamentare attribuisce all'atto che dispone tale ispezione effetti giuridici vincolanti nei confronti di detta persona.

In terzo luogo, per quanto riguarda i motivi vertenti sulla legittimità formale della decisione impugnata, da un lato, il Tribunale dichiara che la BCE è competente ad esercitare, nei confronti di un ente creditizio «meno significativo», i poteri di indagine di cui essa dispone⁵⁵⁴, segnatamente il potere di effettuare un'ispezione in loco. Infatti, rammenta che la BCE dispone di una competenza esclusiva per assolvere i compiti di vigilanza prudenziale che le sono attribuiti⁵⁵⁵ nei confronti di tutti gli enti creditizi, senza distinzione tra quelli «significativi» e quelli «meno significativi», e considera che, sebbene le autorità nazionali assistano la BCE nell'esecuzione di tali compiti, in maniera decentrata e sotto il controllo della BCE stessa, tale assistenza non incide sulla competenza di quest'ultima ad esercitare, in qualsiasi momento, i suoi poteri di indagine.

Dall'altro lato, il Tribunale considera che dalla normativa applicabile⁵⁵⁶, coerentemente con la natura di una misura di indagine, la quale è finalizzata unicamente a raccogliere informazioni, risulta che una decisione della BCE di effettuare, nell'esercizio dei suoi poteri di indagine, un'ispezione in loco presso un ente creditizio non è soggetta al diritto dell'ente interessato di essere ascoltato prima dell'adozione

⁵⁵⁴ In forza degli articoli da 10 a 13 del regolamento MVU.

⁵⁵⁵ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento MVU.

⁵⁵⁶ In particolare, l'articolo 31 del regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU) (GU 2014, L 141, pag. 1).

di tale decisione. È successivamente a detta decisione e prima dell'eventuale adozione di una decisione, in virtù, segnatamente, dei suoi poteri di vigilanza specifica ⁵⁵⁷, che la BCE è tenuta a dare alle persone interessate la possibilità di essere ascoltate.

In quarto luogo, per quanto riguarda i motivi vertenti sulla fondatezza della decisione impugnata, il Tribunale conclude che gli enti creditizi sono soggetti a una vigilanza prudenziale «permanente», la quale si fonda su una combinazione di controlli a distanza, svolti sulla base delle informazioni comunicate periodicamente alle autorità competenti, e di controlli in loco, che consentono di verificare le informazioni comunicate. I controlli a distanza non possono, in linea di principio, sostituire le ispezioni in loco, le quali consentono all'autorità competente, in particolare, di verificare in modo indipendente le informazioni comunicate da tali enti. Precisa che, a differenza di talune ispezioni effettuate dalla Commissione europea per l'applicazione delle regole di concorrenza, che sono finalizzate a individuare le infrazioni, le ispezioni in loco effettuate dalla BCE sono intese a verificare, nel contesto di una vigilanza permanente che combina controlli a distanza e controlli in loco, che gli enti creditizi assicurino una gestione ed una copertura adeguate dei loro rischi e che le informazioni comunicate siano attendibili, sicché l'esecuzione di tali ispezioni non è subordinato all'esistenza di un sospetto di infrazione.

Inoltre, il Tribunale dichiara che la BCE non è competente ad effettuare essa stessa un'indagine su fatti di corruzione denunciati e che essa coopera a tal riguardo con le autorità nazionali competenti.

Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka/BCE (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento (UE) n. 1024/2013 – Necessità di una vigilanza diretta da parte della BCE di un ente creditizio meno significativo – Richiesta dell'autorità nazionale competente – Articolo 68, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 468/2014 – Decisione della BCE recante classificazione della PNB Banka come soggetto significativo sottoposto alla sua vigilanza prudenziale diretta – Obbligo di motivazione – Proporzionalità – Diritti della difesa – Accesso al fascicolo amministrativo – Relazione prevista all'articolo 68, paragrafo 3, del regolamento n. 468/2014 – Articolo 106 del regolamento di procedura – Domanda di udienza priva di motivazione»

Nel quadro dell'autorizzazione concessa all'ente creditizio PNB Banka come sopra descritta ⁵⁵⁸, il 1° marzo 2019 il segretario generale del consiglio direttivo della BCE ha notificato alla ricorrente la decisione della BCE di classificarla come soggetto «significativo» sottoposto alla sua vigilanza prudenziale diretta ⁵⁵⁹ (in prosieguito: la «decisione impugnata»).

Adito con un ricorso di annullamento avverso tale decisione, il Tribunale si pronuncia su varie questioni inedite. Esso determina, anzitutto, l'oggetto e le condizioni per l'adozione di una decisione della BCE con cui quest'ultima assume essa stessa l'esercizio diretto della vigilanza prudenziale nei confronti di un ente creditizio meno significativo per garantire l'applicazione coerente di standard di

⁵⁵⁷ Ai sensi del capo III, sezione 2, del regolamento MVU.

⁵⁵⁸ Per quanto attiene al contesto fattuale e normativo della controversia, si veda la sentenza del 7 dicembre 2022, **PNB Banka/BCE** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) presentata supra, alla stessa voce, a pag. 265.

⁵⁵⁹ In forza dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento MSU e della parte IV del regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU) (GU 2014, L 141, pag. 1).

vigilanza elevati. Esamina poi la questione del diritto di accesso al fascicolo nell'ambito di una procedura di vigilanza prudenziale. Infine, precisa l'oggetto della relazione che accompagna una richiesta rivolta dall'autorità nazionale competente alla BCE affinché quest'ultima decida di esercitare direttamente la vigilanza. Il Tribunale conclude per il rigetto del ricorso nella sua interezza.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che, quando, per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE decide di esercitare direttamente la vigilanza su un ente creditizio meno significativo, conformemente alla normativa applicabile ⁵⁶⁰ essa deve adottare una decisione che classifica tale ente come significativo.

Esso precisa che la decisione di classificare un soggetto come significativo allorquando la BCE decide di esercitare la vigilanza diretta su di esso verte unicamente sulla determinazione dell'autorità competente e non modifica né le norme prudenziali applicabili a detto soggetto, né i poteri di vigilanza di cui l'autorità competente dispone nei suoi confronti ai fini dei compiti di vigilanza attribuiti alla BCE nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU).

Esso aggiunge che l'attuazione delle disposizioni normative ⁵⁶¹ sulla cui base è adottata tale decisione non è subordinata alla presenza di circostanze eccezionali.

In secondo luogo, per quanto attiene al diritto di una parte interessata di accedere al fascicolo nell'ambito di una procedura di vigilanza prudenziale, il Tribunale dichiara che tale accesso presuppone la presentazione di una richiesta di detta parte. Infatti, qualora siano state comunicate informazioni sufficientemente precise, che consentano al soggetto interessato di far conoscere utilmente il suo punto di vista sulla misura prevista, il principio del rispetto dei diritti della difesa non implica l'obbligo per la BCE di concedere spontaneamente l'accesso ai documenti contenuti nel suo fascicolo.

In terzo luogo, per quanto attiene all'oggetto della relazione ⁵⁶² che accompagna la richiesta presentata dall'autorità nazionale competente alla BCE affinché quest'ultima decida di esercitare la vigilanza diretta per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, il Tribunale sottolinea che, malgrado il suo carattere obbligatorio, detta relazione mira segnatamente ad assicurare l'ordinato trasferimento delle informazioni tra l'autorità nazionale competente e la BCE. Più precisamente, essa consente alla BCE di valutare la richiesta di assunzione della vigilanza presentata dall'autorità nazionale competente e contribuisce ad assicurare, in caso di accoglimento da parte della BCE, un ordinato trasferimento delle competenze afferenti a tale vigilanza. Detta relazione non costituisce, quindi, una garanzia processuale destinata a tutelare gli interessi dell'ente creditizio interessato, né, tanto meno, una forma sostanziale ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

⁵⁶⁰ In forza dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento MVU e dell'articolo 68, paragrafo 5, del regolamento quadro sull'MVU.

⁵⁶¹ Vale a dire l'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento MVU.

⁵⁶² Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 3, del regolamento quadro sull'MVU.

Sentenza del 7 dicembre 2022, PNB Banka e a./BCE, T-330/19, [EU:T:2022:775](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Articolo 22 della direttiva 2013/36/UE – Opposizione della BCE all'acquisizione di partecipazioni qualificate in un ente creditizio – Dies a quo del periodo di valutazione – Intervento della BCE nella fase iniziale del procedimento – Criteri di stabilità finanziaria del candidato acquirente e di rispetto dei requisiti prudenziali – Esistenza di un motivo ragionevole di opposizione all'acquisizione sulla base di un solo o di più criteri di valutazione – Articolo 106 del regolamento di procedura – Domanda di udienza priva di motivazione»

Sempre con riferimento all'ente creditizio PNB Banka presentato supra ⁵⁶³, il 1° ottobre 2018 la ricorrente ha notificato alla CMFC la propria intenzione di acquisire direttamente una partecipazione qualificata in un altro ente creditizio lettone (in prosieguo: l'«operazione di acquisizione»). Il 1° marzo 2019 la CMFC ha trasmesso alla Banca centrale europea (BCE) una proposta di decisione ⁵⁶⁴ ai fini di vietare il progetto di acquisizione. Con decisione notificata il 21 marzo 2019, la BCE si è opposta all'operazione di acquisizione, in quanto né il criterio della solidità finanziaria del candidato acquirente né quello del rispetto dei requisiti prudenziali erano soddisfatti (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Adito di un ricorso di annullamento avverso tale decisione, il Tribunale si pronuncia su varie questioni inedite. Esso esamina, anzitutto, il diritto della BCE di intervenire nel procedimento di autorizzazione dell'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio fin dall'inizio di tale procedimento. Precisa poi le condizioni alle quali la BCE può opporsi all'operazione di acquisizione sulla base del criterio della solidità finanziaria del candidato acquirente. Stabilisce, infine, le condizioni alle quali l'autorità competente può opporsi all'acquisizione di un ente creditizio. Il Tribunale conclude per il rigetto integrale del ricorso.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che, tenuto conto del meccanismo particolare di collaborazione che il legislatore dell'Unione ha inteso stabilire tra la BCE e l'autorità nazionale competente per l'esame delle domande di autorizzazione preliminarmente a qualsiasi acquisizione o aumento di partecipazioni qualificate negli enti creditizi, la BCE può intervenire nel procedimento prima della trasmissione, da parte di quest'ultima autorità, della proposta di decisione ⁵⁶⁵, anche fin dall'inizio del procedimento.

Infatti, esso ricorda che, quando opta per una procedura amministrativa che prevede l'adozione da parte delle autorità nazionali di atti preparatori a una decisione finale di un'istituzione dell'Unione che produce effetti di diritto e può arrecare pregiudizio, il legislatore intende stabilire, tra tale istituzione e tali autorità nazionali, un meccanismo particolare fondato sulla competenza decisionale esclusiva dell'istituzione dell'Unione. Orbene, in forza della normativa applicabile ⁵⁶⁶, la BCE ha competenza esclusiva a decidere se approvare o meno il progetto di acquisizione al termine della procedura in

⁵⁶³ Per quanto attiene al contesto fattuale e normativo della controversia, si vedano le sentenze del 7 dicembre 2022, **PNB Banka/BCE** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) e **PNB Banka/BCE** (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)) presentate supra, alla stessa voce, a pag. 265 e pag. 267.

⁵⁶⁴ Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento MVU.

⁵⁶⁵ Prevista all'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento MVU.

⁵⁶⁶ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento MVU, in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 3, del medesimo regolamento e con l'articolo 87 del regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU) (GU 2014, L 141, pag. 1).

questione. Il Tribunale aggiunge che, nell'ambito di rapporti informati al principio di leale cooperazione ⁵⁶⁷, il ruolo delle autorità nazionali consiste nel registrare le domande di autorizzazione e nel prestare assistenza alla BCE, titolare esclusiva del potere di decisione, segnatamente comunicandole tutte le informazioni necessarie all'adempimento della propria missione, istruendo dette domande e trasmettendole infine una proposta di decisione che non vincola la BCE e di cui, peraltro, il diritto dell'Unione non prescrive la notifica al richiedente.

In secondo luogo, per quanto riguarda le condizioni alle quali la BCE può opporsi all'operazione di acquisizione sulla base del criterio della solidità finanziaria del candidato acquirente, il Tribunale dichiara che, a tal fine, alla luce della normativa in vigore ⁵⁶⁸, la BCE non è obbligata, da un lato, a dimostrare la sussistenza di un rilevante effetto negativo dell'acquisizione prevista rispetto alla situazione in cui tale acquisizione non venga realizzata, né, dall'altro lato, a svolgere un'analisi controfattuale della situazione in cui l'acquisizione non avrebbe luogo.

Nel caso di specie, esso constata che, al contrario, la normativa pertinente definisce la solidità finanziaria del candidato acquirente come la capacità di quest'ultimo di finanziare il progetto di acquisizione e di mantenere, in un futuro prevedibile, una struttura finanziaria solida per sé stesso e per l'impresa interessata, senza fare riferimento a un motivo di opposizione vertente sul rilevante effetto negativo del progetto di acquisizione né pretendere l'analisi della situazione in cui tale acquisizione non avrebbe luogo.

In terzo luogo, il Tribunale dichiara che l'autorità competente può opporsi all'acquisizione di un ente creditizio senza esaminare, nella propria decisione, tutti i criteri di valutazione enunciati nella direttiva 2013/36 ⁵⁶⁹. Infatti, esso rileva che, conformemente all'obiettivo di garantire una gestione sana e prudente dell'ente creditizio interessato dal progetto di acquisizione, previsto da tale direttiva, è sufficiente la sussistenza di motivi ragionevoli per operare in tal senso sulla base di uno o più dei predetti criteri.

⁵⁶⁷ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento MVU.

⁵⁶⁸ Articolo 23, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338), e Orientamenti comuni dell'Autorità bancaria europea (ABE), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni qualificate nel settore finanziario, pubblicati il 20 dicembre 2016 (JC/GL/2016/01).

⁵⁶⁹ Criteri di cui all'articolo 23 della direttiva 2013/36.

XII. Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione

Sentenza del 26 gennaio 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

«Appalti pubblici di servizi – Procedura di gara – Servizi di sorveglianza aerea – Ricorso di annullamento – Carenza di interesse ad agire – Irricevibilità – Responsabilità extracontrattuale»

Il 18 ottobre 2019, con bando di gara ⁵⁷⁰, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) ha indetto una procedura ⁵⁷¹ (in prosieguo: il «bando di gara impugnato»), al fine di acquisire servizi di sorveglianza aerea per il dominio marittimo, attraverso sistemi aerei a pilotaggio remoto a quota media e lunga permanenza in volo.

La ricorrente, la Leonardo SpA, società operante nel settore aerospaziale, non ha partecipato alla procedura indetta tramite il bando di gara impugnato.

Il 31 maggio 2020, il comitato di valutazione delle offerte ha presentato la propria relazione di valutazione all'ordinatore competente, che ha poi approvato la relazione di valutazione delle offerte e firmato la decisione di aggiudicazione dell'appalto (in prosieguo: la «decisione di aggiudicazione impugnata»).

La ricorrente ha quindi investito il Tribunale, da un lato, di una domanda diretta all'annullamento del bando di gara impugnato e dei rispettivi atti allegati ⁵⁷² nonché della decisione di aggiudicazione impugnata e, dall'altro, di una domanda diretta ad ottenere il risarcimento del danno che essa avrebbe subito a causa dell'illiceità della gara in esame ⁵⁷³.

Con la sua sentenza pronunciata in Sezione ampliata, il Tribunale respinge integralmente il ricorso della ricorrente. La principale particolarità di tale causa risiede nel fatto che il ricorso di annullamento è diretto contro un bando di gara e i rispettivi atti allegati ed è proposto da un'impresa che non ha partecipato alla procedura di gara indetta tramite tale bando. La questione di stabilire se un ricorso siffatto sia ricevibile presenta un carattere inedito.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, esaminando la ricevibilità delle domande di annullamento degli atti impugnati, il Tribunale rileva che, alla luce dell'affermazione della ricorrente secondo la quale la medesima non avrebbe partecipato alla procedura di gara di cui trattasi poiché le prescrizioni del capitolato d'oneri le avrebbero impedito di presentare un'offerta, si pone la questione se, in siffatte circostanze, essa abbia un interesse ad agire ai sensi dell'articolo 263 TFUE in relazione a detta gara d'appalto. In tale contesto, il Tribunale rammenta la posizione assunta al riguardo dalla Corte nell'ambito di una pronuncia pregiudiziale, posizione secondo la quale, poiché è solo in via eccezionale che un diritto di proporre ricorso può essere riconosciuto a un operatore che non ha presentato alcuna offerta, non si

⁵⁷⁰ Bando di gara pubblicato nel Supplemento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2019/S 0202-490010).

⁵⁷¹ Procedura di gara FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG [indetta con bando] intitolato «Sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS) per la sorveglianza aerea marittima a lungo raggio e media altitudine».

⁵⁷² Articolo 263 TFUE.

⁵⁷³ Articolo 268 TFUE.

può considerare eccessiva la richiesta che quest'ultimo dimostri che le clausole del bando rendessero impossibile la formulazione stessa di un'offerta ⁵⁷⁴. Benché la succitata sentenza sia stata pronunciata a seguito di una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione di disposizioni della direttiva 89/665 ⁵⁷⁵, la quale vincola soltanto gli Stati membri, il Tribunale considera che la soluzione da essa fornita può essere applicata, mutatis mutandis, in un caso come quello di specie, in cui la ricorrente afferma che le è stato impedito di presentare un'offerta a causa delle specifiche tecniche dei documenti della gara d'appalto indetta da un'agenzia dell'Unione europea, specifiche tecniche che essa contesta. Secondo il Tribunale, occorre quindi stabilire se la ricorrente abbia dimostrato che le è stato impedito di presentare un'offerta e, pertanto, se essa abbia un interesse ad agire.

A tal proposito, anzitutto, per quanto concerne la procedura di gara di cui trattasi, il Tribunale ricorda che, nel caso di specie, tale procedura è stata preceduta dalla procedura di gara FRONTEX/OP/800/2017/JL, indetta nel 2017, che era diretta a condurre prove di due tipi di sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS). Tale appalto era suddiviso in due lotti e la ricorrente è risultata aggiudicataria dell'appalto per il secondo lotto. Una volta eseguiti detti contratti, Frontex ha effettuato valutazioni dettagliate, ed è sulla base di tali relazioni di valutazione che essa ha definito i requisiti contenuti nel bando di gara impugnato e i rispettivi atti allegati, i chiarimenti e il verbale della riunione informativa, contemplati nell'atto introduttivo del giudizio, requisiti tra cui figurano quelli che la ricorrente ritiene discriminatori. La definizione di detti requisiti è stata quindi, ad avviso del Tribunale, formulata al termine di un processo per tappe caratterizzato da un riscontro sperimentale che ha consentito a Frontex di valutare in modo dettagliato e diligente la loro necessità.

Poi, per quanto riguarda l'affermazione della ricorrente secondo la quale «la legge di gara è formulata con la previsione di clausole contra legem ed irragionevoli che espongono i potenziali concorrenti a pretese irrealizzabili da un punto di vista tecnico», il Tribunale constata che tre imprese hanno presentato un'offerta e che due di esse, quanto meno, soddisfacevano tutte le specifiche tecniche dato che l'appalto è stato loro aggiudicato.

Inoltre, per quanto concerne il trattamento della ricorrente rispetto agli altri candidati, il Tribunale ritiene che essa non dimostri né che le specifiche tecniche le sarebbero state applicate in modo diverso rispetto ai medesimi né, più in generale, di essere stata oggetto di un trattamento diverso pur trovandosi in una situazione analoga a quella di questi ultimi.

Infine, per quanto attiene all'affermazione della ricorrente secondo la quale la sua partecipazione sarebbe stata resa «impossibile» o secondo la quale essa sarebbe stata subordinata «ad oneri economici eccessivi al punto da pregiudicare la concreta possibilità di formulare un'offerta concorrenziale», il Tribunale constata che un argomento siffatto non può dimostrare alcuna discriminazione nei confronti della ricorrente.

In tali circostanze, il Tribunale considera che la ricorrente non ha dimostrato che i requisiti della gara in esame potessero essere discriminatori nei suoi confronti. Dunque, la ricorrente non ha dimostrato che le è stato impedito di presentare un'offerta e non ha quindi un interesse a chiedere l'annullamento degli atti impugnati. Pertanto, il Tribunale respinge in quanto irricevibili le conclusioni dirette all'annullamento di tali atti e, di conseguenza, quelle dirette contro la decisione di

⁵⁷⁴ Sentenza del 28 novembre 2018, **Amt Azienda Trasporti e Mobilità e a.** (C-328/17, [EU:C:2018:958](#), punto 53). Tale sentenza è stata pronunciata in risposta a una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU 1989, L 395, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007 (GU 2007, L 335, pag. 31).

⁵⁷⁵ V. nota 5 per tutti gli estremi della direttiva 89/665.

aggiudicazione senza che sia necessario pronunciarsi sui requisiti relativi all'esistenza di un atto impugnabile e alla legittimazione ad agire della ricorrente, o sull'utilità dei mezzi istruttori richiesti.

In secondo luogo, esaminando la domanda di risarcimento danni, il Tribunale rammenta che, per quanto riguarda la condizione relativa all'effettiva realtà del danno, la responsabilità dell'Unione può sussistere solo se il ricorrente ha realmente subito un danno «effettivo e certo». Spetta, di conseguenza, al ricorrente fornire elementi di prova al giudice dell'Unione al fine di provare la realtà e l'entità di detto danno. Nel caso di specie, il Tribunale constata che la ricorrente si limita a chiedere il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi derivanti dall'illiceità della gara in esame, senza fornire elementi di prova al fine di provare la realtà e l'entità di tali danni. Ne consegue che la condizione relativa all'effettiva realtà del danno non risulta soddisfatta affinché possa sussistere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione ⁵⁷⁶.

Ciò premesso, il Tribunale dichiara che la domanda di risarcimento danni della ricorrente deve essere respinta e che, di conseguenza, il suo ricorso deve essere integralmente respinto.

⁵⁷⁶ Ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE.

XIII. Bilancio e sovvenzioni dell'Unione

Sentenza del 29 giugno 2022, LA International Cooperation/Commissione (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

«Strumento di assistenza preadesione – Indagine dell'OLAF – Decisione della Commissione con cui viene irrogata una sanzione amministrativa – Esclusione dalle procedure d'appalto e dalla concessione di sovvenzioni finanziate dal bilancio generale dell'Unione per un periodo di quattro anni – Inserimento nella banca dati del sistema di individuazione precoce e di esclusione – Regolamento finanziario – Competenza estesa al merito – Proporzionalità della sanzione»

In forza del regolamento n. 1085/2006⁵⁷⁷, l'Unione europea sostiene i paesi interessati dall'assistenza preadesione, tra cui la Repubblica di Macedonia del Nord, affinché essi si allineino gradualmente con i suoi standard e le sue politiche. Nell'ambito di due programmi nazionali a favore di tale paese, erano stati aggiudicati due appalti alla ricorrente, LA International Cooperation Srl, conclusi nel 2013 e nel 2015.

In seguito a un'indagine e a una relazione finale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) su possibili atti di frode e di corruzione commessi dalla ricorrente, tra l'ottobre 2012 e il gennaio 2017, il comitato adito⁵⁷⁸ ha adottato una raccomandazione. Alla luce di quest'ultima, la Commissione europea ha deciso segnatamente di escludere la ricorrente, per un periodo di quattro anni, dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti e di concessione di sovvenzioni finanziate dal bilancio generale dell'Unione⁵⁷⁹, nonché dalla partecipazione alle procedure di concessione di fondi a titolo dell'undicesimo Fondo europeo di sviluppo⁵⁸⁰.

Adito di un ricorso di annullamento della decisione della Commissione, il Tribunale esercita per la prima volta la sua competenza estesa al merito al fine di sindacare le sanzioni adottate dalla

⁵⁷⁷ Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU 2006, L 210, pag. 82), articolo 1. I paesi interessati sono elencati negli allegati I e II di tale regolamento.

⁵⁷⁸ Conformemente al 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), articolo 143.

⁵⁷⁹ In forza della normativa vigente, vale a dire:

- regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU 2006, L 390, pag. 1), articolo 93, applicabile a partire dal 22 agosto 2006;
- 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. 1605/2012 (GU 2012, L 298, pag. 1), articolo 106, paragrafo 1, applicabile dal 1° gennaio 2013;
- regolamento n. 966/2012, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 (GU 2015, L 286, pag. 1), articolo 106, paragrafo 1.

⁵⁸⁰ Regolamento (UE) 2015/323 del Consiglio, del 2 marzo 2015, recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo (GU 2015, L 58, pag. 17).

Commissione ⁵⁸¹. Esso esamina anche se l'esclusione per un periodo di quattro anni, decisa dalla Commissione, sia adeguata e proporzionata.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale rileva che esso dispone di una competenza giurisdizionale estesa al merito che gli permette – al di là del semplice controllo di legittimità – di rivedere una decisione con la quale l'amministrazione aggiudicatrice esclude l'operatore economico e/o irroga nei suoi confronti una sanzione pecuniaria, anche riducendo o aumentando la durata dell'esclusione e/o annullando, riducendo o aumentando la sanzione pecuniaria irrogata.

Il Tribunale esamina se la durata dell'esclusione di cui trattasi tenga conto delle circostanze attenuanti invocate dalla ricorrente, ossia la sua buona cooperazione durante l'indagine e le misure organizzative che essa ha successivamente adottato.

In primo luogo, il Tribunale ricorda che l'amministrazione aggiudicatrice che esclude un operatore economico deve rispettare il principio di proporzionalità e, a tale titolo, tener conto, segnatamente, della gravità della situazione, della sua durata e ricorrenza, dell'intenzione o del grado di negligenza o di altre circostanze attenuanti, come il livello di collaborazione di detto operatore e il suo contributo all'indagine.

In secondo luogo, esso constata che gli atti di corruzione e i gravi illeciti professionali commessi dalla ricorrente sono molto gravi per loro stessa natura. Occorre tener conto tanto della gravità dei fatti stessi quanto della gravità della loro incidenza sugli interessi finanziari dell'Unione.

In terzo luogo, è vero che gli elementi invocati dalla ricorrente riguardo alla sua ottima e piena cooperazione durante i controlli in loco sono comprovati. Tuttavia, il Tribunale precisa che la ricorrente aveva l'obbligo di cooperare con l'OLAF e che, nel caso di specie, la sua condotta può avere solo una lieve incidenza sul grado di severità della sanzione, tenuto conto della gravità degli atti di cui trattasi.

In quarto luogo, il Tribunale decide di non tener conto delle misure organizzative adottate nel 2016 dalla ricorrente, poiché constata che non soltanto esse non hanno tuttavia interrotto la sua condotta illecita – la quale è perdurata fino al gennaio 2017 – ma che, inoltre, esse non hanno avuto alcun effetto su tale condotta durante il periodo rilevante.

In quinto luogo, la condotta della ricorrente configurava tanto gravi illeciti professionali – che avrebbero potuto comportare una misura di esclusione di cinque anni, prima del 1° gennaio 2016, e di tre anni, dopo tale data – quanto atti di corruzione, passibili di misure di esclusione per un periodo massimo di cinque anni dopo il 1° gennaio 2016.

Alla luce del complesso di tali constatazioni e circostanze, il Tribunale dichiara che un'esclusione per un periodo di quattro anni è adeguata e proporzionata.

⁵⁸¹ Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 11, del regolamento n. 966/2012, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929.

XIV. Accesso ai documenti delle istituzioni

1. Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali

Sentenza del 12 ottobre 2022, Saure/Commissione (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Corrispondenza della Commissione con l'AstraZeneca e le autorità tedesche relativa ai quantitativi e ai termini di consegna dei vaccini contro il COVID-19 – Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali – Documenti che sono stati prodotti nell'ambito di un procedimento giurisdizionale chiuso al momento dell'adozione della decisione che rifiuta l'accesso agli stessi – Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo – Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di un terzo»

Il ricorrente, sig. Hans-Wilhelm Saure, è un giornalista impiegato dal quotidiano tedesco Bild. All'inizio del 2021, egli ha presentato una domanda di accesso ⁵⁸² a copie di tutta la corrispondenza scambiata a partire dal 1° aprile 2020 tra la Commissione e, da un lato, la società AstraZeneca plc o le sue società figlie, nonché, dall'altro, le autorità federali tedesche, in particolare per quanto riguarda i quantitativi e i termini di consegna dei vaccini contro il COVID-19 da parte di tale società.

La Commissione ha, in un primo tempo, individuato diversi documenti il cui accesso doveva essere rifiutato sulla base della tutela delle procedure giurisdizionali ⁵⁸³, dato che un procedimento tra l'Unione europea e l'AstraZeneca era pendente dinanzi al tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio). Poiché quest'ultimo procedimento si era chiuso a seguito di un accordo tra le parti, la Commissione ha, in un secondo tempo e dopo un riesame della domanda del ricorrente, adottato una seconda decisione sostitutiva della prima. In tale nuova decisione la Commissione ha indicato che l'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali si applicava integralmente o parzialmente a diversi documenti oggetto della domanda di accesso del ricorrente. Inoltre, essa ha rifiutato l'accesso a taluni documenti sulla base della tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo o della tutela degli interessi commerciali ⁵⁸⁴, o ancora della presunzione generale di riservatezza in virtù di quest'ultima eccezione.

Il Tribunale, investito di un ricorso di annullamento, in particolare avverso la seconda decisione della Commissione, si pronuncia sull'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali e, segnatamente, sull'obbligo di leale cooperazione con le autorità giudiziarie degli Stati membri. Esso dichiara l'illegittimità dell'applicazione di tale eccezione nel caso di specie e, di conseguenza, dispone l'annullamento parziale della seconda decisione.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale ricorda che l'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali osta alla divulgazione dei documenti soltanto per tutto il tempo in cui, in

⁵⁸² 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).

⁵⁸³ Eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

⁵⁸⁴ Eccezioni previste, rispettivamente, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

considerazione del loro contenuto, persiste il rischio di pregiudicare un procedimento giurisdizionale. Tale tutela è motivata dalla necessità che siano garantite, da un lato, l'osservanza del principio di parità delle armi, in particolare al fine di evitare che critiche relative alla posizione di un'istituzione in una controversia, contenuta in un documento divulgato, rischino di influenzare indebitamente detta posizione e, dall'altro, la buona amministrazione della giustizia e l'integrità del procedimento giurisdizionale, allo scopo di assicurare, per tutta la durata del procedimento in parola, che il dibattito tra le parti e la pronuncia del giudice investito della causa si svolgano in tutta serenità, senza pressioni esterne sull'attività giurisdizionale.

Nel caso di specie, in primo luogo, il Tribunale constata che, alla data di adozione della seconda decisione, il procedimento giurisdizionale che poteva giustificare l'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali era chiuso. Orbene, esso ricorda che, indubbiamente, un documento che non sia stato elaborato nell'ambito di un procedimento giurisdizionale specifico può essere tutelato se, alla data in cui viene data risposta alla domanda di accesso, esso è stato prodotto nell'ambito di un procedimento giurisdizionale. Tuttavia, il legislatore non ha escluso l'attività contenziosa delle istituzioni dal diritto d'accesso dei cittadini e un siffatto documento può essere tutelato unicamente alla luce del suo contenuto.

In secondo luogo, al fine di valutare se l'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali non potesse più giustificare il diniego di accesso controverso dopo la chiusura del procedimento giurisdizionale dinanzi al tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese), il Tribunale esamina se, alla luce del contenuto dei documenti in questione, la Commissione abbia dimostrato che la loro divulgazione arrechi ancora pregiudizio a tale procedimento. Orbene, esso constata che la Commissione non ha spiegato in che modo tale accesso possa continuare ad arrecare concretamente ed effettivamente un pregiudizio al procedimento in parola.

Analogamente, per quanto riguarda la necessità di garantire il rispetto dell'integrità del procedimento giurisdizionale, esso accerta che il dibattito tra le parti e la deliberazione hanno potuto svolgersi in completa serenità, senza pressioni esterne sull'attività giurisdizionale. Inoltre, il Tribunale non rileva l'esistenza di nessun altro procedimento giurisdizionale pendente, e neppure imminente, al momento dell'adozione della seconda decisione impugnata, nel quale taluni argomenti elaborati nell'ambito del procedimento chiuso avrebbero potuto essere utilizzati a sostegno della posizione giuridica dell'istituzione.

In terzo luogo, il Tribunale respinge l'argomento della Commissione secondo cui, in base al principio di leale cooperazione con l'organo giurisdizionale nazionale che era stato adito, essa era tenuta a rifiutare l'accesso ai documenti controversi per conformarsi ai requisiti derivanti dal Code judiciaire belga (codice di procedura civile belga)⁵⁸⁵. In forza di detti requisiti, la parte di un procedimento giurisdizionale non è autorizzata a divulgare un segreto commerciale o un asserito segreto commerciale di cui abbia avuto conoscenza a causa della sua partecipazione nel procedimento, nemmeno dopo la conclusione di quest'ultimo, qualora il giudice abbia deciso che un tale segreto doveva rimanere riservato.

Infatti, esso constata anzitutto che tali requisiti derivano da disposizioni che hanno trasposto la direttiva sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti⁵⁸⁶. Orbene, risulta da tale direttiva che la Commissione

⁵⁸⁵ Articolo 871 bis del codice di procedura civile belga.

⁵⁸⁶ Articolo 9, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti (GU 2016, L 157, pag. 1).

non può avvalersi di una disposizione di diritto nazionale che la traspone per sottrarsi ai suoi obblighi in materia di accesso ai documenti.

Inoltre, da un lato, esso accerta che i documenti controversi erano in possesso della Commissione prima dell'inizio di tale procedimento. Dall'altro, il giudice nazionale adito non aveva adottato alcuna decisione in applicazione delle summenzionate disposizioni del codice di procedura civile belga. Infatti, sono le parti stesse ad aver concluso un accordo in base al quale taluni documenti prodotti nel corso di tale procedimento sarebbero rimasti riservati. In siffatte circostanze, la Commissione non può, per il tramite di un semplice accordo concluso con una società terza, limitare il diritto di un cittadino dell'Unione di accedere ai documenti da essa detenuti e, in tal modo, eludere l'obbligo su di essa incombenente, salvo eccezioni, di concedere il relativo accesso. In tale contesto, essa non può neppure invocare il suo obbligo di leale cooperazione con le autorità giudiziarie degli Stati membri per giustificare il rifiuto di accesso ai documenti in parola.

Infine, il Tribunale rileva che la finalità delle disposizioni del codice di procedura civile belga in questione, nella misura in cui esse mirano a tutelare i segreti commerciali, differisce da quella perseguita da disposizioni che intendono garantire l'osservanza del principio di parità delle armi, nonché dei principi di buona amministrazione e di integrità del procedimento giurisdizionale. Pertanto, il solo fatto che i documenti controversi contengano segreti commerciali non consente di spiegare in che modo l'accesso a tali documenti possa concretamente ed effettivamente continuare ad arrecare pregiudizio al procedimento giurisdizionale che era chiuso al momento dell'adozione della seconda decisione impugnata.

2. Eccezione relativa alle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile

Sentenza del 28 settembre 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi all'indagine a carico dell'ex Primo ministro della Repubblica ceca sull'uso improprio di fondi UE e potenziali conflitti d'interessi – Diniego di accesso – Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile – Sopravvenuta mancanza parziale dell'interesse ad agire – Non luogo a statuire parziale – Obbligo di motivazione»

La Agrofert, a.s., ricorrente, è una società holding ceca che controlla più di 230 società operanti in diversi settori dell'economia, come l'agricoltura, la produzione di alimenti, l'industria chimica o i media. Essa è stata inizialmente costituita dal sig. Andrej Babiš, il quale è stato Primo ministro della Repubblica ceca dal 2017 al 2021. In una risoluzione del Parlamento ⁵⁸⁷ sulla riapertura dell'indagine a carico del Primo ministro ceco sull'uso improprio di fondi UE e potenziali conflitti d'interessi, si affermava che quest'ultimo aveva continuato a controllare il gruppo Agrofert dopo la sua nomina quale Primo ministro. Ritenendo inesatta tale affermazione e volendo conoscere le fonti e le informazioni di cui disponeva il Parlamento prima di adottare la risoluzione, la ricorrente ha

⁵⁸⁷ Risoluzione 2019/2987 (RSP) del Parlamento, del 19 giugno 2020, sulla riapertura dell'indagine a carico del Primo ministro della Repubblica ceca sull'uso improprio di fondi UE e potenziali conflitti d'interessi (GU 2021, C 362, pag. 37; in prosieguo: la «risoluzione»).

presentato a quest'ultimo una domanda di accesso a diversi documenti ⁵⁸⁸. Nella sua risposta iniziale del 14 settembre 2020, il Parlamento ha individuato taluni documenti come accessibili al pubblico e ha negato l'accesso a una lettera inviata dalla Commissione al Primo ministro ceco e ad una relazione finale di audit della Commissione relativa ad un audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo in vigore nella Repubblica ceca per evitare conflitti d'interessi ⁵⁸⁹. In risposta a una domanda di conferma, il Parlamento, con decisione del 15 gennaio 2021 ⁵⁹⁰, ha confermato in particolare il suo diniego di accesso ai suddetti due documenti sulla base dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dal regolamento n. 1049/2001 ⁵⁹¹.

Investito di un ricorso di annullamento contro tale decisione, il Tribunale, da un lato, constata la sopravvenuta mancanza dell'interesse ad agire della ricorrente avverso la decisione di diniego, da parte del Parlamento, di accesso alla relazione finale di audit della Commissione e, dall'altro, respinge il ricorso contro la decisione di diniego di accesso alla lettera inviata dalla Commissione al Primo ministro ceco.

Giudizio del Tribunale

In un primo tempo, il Tribunale esamina se, in seguito alla pubblicazione da parte della Commissione della sua relazione finale di audit, la ricorrente abbia conservato il suo interesse ad agire, nei limiti in cui la sua domanda di annullamento verte sul diniego, da parte del Parlamento, di accesso a tale relazione.

Esso constata che, a seguito della pubblicazione di detta relazione, il diniego, da parte del Parlamento, di accesso a tale documento non ha più effetto poiché l'autore del documento, la Commissione, ha deciso di renderlo accessibile al pubblico, e che l'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui nega l'accesso a detta relazione, non comporterebbe alcuna conseguenza aggiuntiva rispetto alla divulgazione di tale documento e non potrebbe procurare alcun beneficio alla ricorrente.

Tali constatazioni non sono rimesse in discussione dal fatto che la Commissione non ha pubblicato la versione integrale della relazione finale di audit. Il Tribunale ricorda, infatti, che una domanda di accesso ha l'effetto di rendere il documento in questione accessibile al pubblico e può solo condurre alla divulgazione della sua versione pubblica. A tale riguardo, esso rileva che, al fine di negare di rendere accessibili al pubblico taluni dati contenuti nella relazione finale di audit, la Commissione non si è basata sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dal regolamento n. 1049/2001, bensì sulle esigenze relative alla tutela di talune informazioni, quali i dati personali o i segreti commerciali. Esso ne deduce che l'annullamento della decisione di diniego, da parte del Parlamento, di accesso alla relazione finale di audit, sulla base

⁵⁸⁸ A norma 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).

⁵⁸⁹ Conformemente agli articoli da 72 a 75 e 125 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320).

⁵⁹⁰ Decisione A(2019) 8551 C (D 300153) del Parlamento europeo, del 15 gennaio 2021, con la quale quest'ultimo ha negato alla ricorrente l'accesso a due documenti relativi all'indagine a carico dell'ex Primo ministro della Repubblica ceca sull'uso improprio di fondi UE e potenziali conflitti d'interessi.

⁵⁹¹ Eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dal regolamento n. 1049/2001, non avrebbe l'effetto di rendere pubblici tali dati, poiché il Parlamento non è l'autore di detta relazione e non può quindi andare oltre la divulgazione concessa dalla Commissione, autrice di tale documento. Di conseguenza, per effetto della pubblicazione della relazione finale di audit, la ricorrente ha ottenuto il solo beneficio che avrebbe potuto procurarle il suo ricorso.

Il Tribunale aggiunge che il fatto che la ricorrente abbia scelto di chiedere l'accesso alla relazione finale di audit al Parlamento e non all'istituzione che ne è l'autrice non può condurre a ritenere che la pubblicazione di tale documento da parte della Commissione costituisca una divulgazione da parte di un «terzo», dato che quest'ultima ne è l'autrice.

Esso conclude nel senso della perdita dell'interesse ad agire della ricorrente avverso la decisione impugnata nella parte in cui il Parlamento ha negato l'accesso alla relazione finale di audit.

In un secondo tempo, il Tribunale analizza, la domanda di annullamento parziale della decisione impugnata, nella parte in cui il Parlamento ha negato alla ricorrente l'accesso alla lettera della Commissione.

Anzitutto, esso respinge il primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dal regolamento n. 1049/2001, in quanto il Parlamento non avrebbe dimostrato che fossero state rispettate le condizioni di diniego di accesso alla lettera della Commissione.

A tale riguardo, il Tribunale dichiara che, nel caso di specie, l'obiettivo dell'attività di indagine della Commissione, ossia assicurare la conformità dei sistemi di controllo e di gestione di uno Stato membro con il diritto dell'Unione, non era stato raggiunto con l'adozione della decisione impugnata. Tale obiettivo, infatti, non può essere limitato alla sola analisi dei sistemi istituiti dallo Stato membro interessato, poiché anche l'attuazione da parte di quest'ultimo delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nella sua relazione di audit costituisce una tappa per la sua realizzazione. La tutela degli obiettivi delle attività di indagine garantita da tale eccezione non termina, pertanto, né con l'adozione di detta relazione né con quella della lettera di follow-up con la quale la Commissione si accerta del seguito dato alle raccomandazioni formulate nella detta relazione. In entrambi i casi, si aprono fasi di scambio di opinioni con lo Stato membro, una sulle raccomandazioni iniziali, l'altra su quelle che permangono aperte, che fanno parte delle attività di indagine ricomprese in tale eccezione.

Il Tribunale respinge altresì l'argomento della ricorrente secondo cui il Parlamento non ha dimostrato che la divulgazione della lettera della Commissione avrebbe potuto arrecare pregiudizio all'indagine. Infatti, da un lato, per stabilire il nesso tra la lettera della Commissione e l'indagine di audit in questione, il Parlamento doveva unicamente indicare che tale lettera faceva parte dei documenti relativi alle attività dell'indagine in corso. Dall'altro lato, la motivazione contenuta nella decisione impugnata è sufficiente per spiegare perché la divulgazione della lettera della Commissione poteva pregiudicare l'obiettivo delle attività dell'indagine di audit, tanto più che, essendo direttamente coinvolto il Primo ministro ceco, era importante rispettare la riservatezza del dialogo tra quest'ultimo e la Commissione.

Il Tribunale respinge poi il secondo motivo di ricorso, vertente sulla mancata presa in considerazione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione della lettera della Commissione. Infatti, è vero che l'esistenza dei diritti della difesa presenta di per sé un interesse generale, tuttavia, il fatto che tali diritti si manifestino nel caso di specie attraverso l'interesse soggettivo della ricorrente a difendersi dalle pesanti accuse formulate dal Parlamento nei suoi confronti implica che l'interesse su cui essa si fonda non è un interesse generale, ma un interesse privato, cosicché essa non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione della lettera della Commissione.

3. Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale

Sentenza del 14 settembre 2022, Pollinis France/Commissione (T-371/20 e T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi – Documento di orientamento dell'EFSA relativo alla valutazione dei rischi dei prodotti fitosanitari per le api – Posizioni individuali degli Stati membri – Diniego di accesso – Articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 – Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale»

La Pollinis France, ricorrente, è un'organizzazione non governativa francese operante per la tutela dell'ambiente, il cui obiettivo è di proteggere le api selvatiche e comuni e di promuovere l'agricoltura sostenibile allo scopo di preservare gli impollinatori.

Il 27 gennaio e l'8 aprile 2020, la ricorrente ha presentato alla Commissione europea due domande di accesso⁵⁹² a taluni documenti riguardanti il documento di orientamento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sulla valutazione dei rischi dei prodotti fitosanitari per le api, adottato da quest'ultima il 27 giugno 2013 (in prosieguo: il «documento di orientamento sulle api del 2013»).

Con due decisioni del 19 giugno 2020 e del 21 luglio 2020⁵⁹³, la Commissione ha negato alla ricorrente l'accesso a taluni documenti e le ha concesso un accesso parziale a taluni altri documenti riguardanti il documento di orientamento sulle api del 2013 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»). I dinieghi di accesso erano fondati sull'eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo⁵⁹⁴ e su quella relativa alla tutela del processo decisionale in corso, entrambe previste dal regolamento n. 1049/2001⁵⁹⁵.

La ricorrente ha proposto dinanzi al Tribunale due ricorsi diretti all'annullamento delle decisioni impugnate.

Con la sua sentenza pronunciata in Sezione ampliata, il Tribunale annulla tali decisioni nella parte in cui negano l'accesso ai documenti richiesti sulla base dell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale in corso. In tale occasione, esso si pronuncia sulla qualificazione di un processo decisionale come in corso o concluso e sull'accesso a documenti che menzionano le posizioni individuali degli Stati membri espresse all'interno di un comitato di comitatologia.

Giudizio del Tribunale

Preliminarmente all'esame nel merito dei ricorsi, il Tribunale precisa, anzitutto, l'oggetto del ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione del 19 giugno 2020.

⁵⁹² 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), e del 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).

⁵⁹³ Decisioni della Commissione C(2020) 4231 final, del 19 giugno 2020, e C(2020) 5120 final, del 21 luglio 2020.

⁵⁹⁴ Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

⁵⁹⁵ Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

Nel caso di specie, tale decisione ha sostituito la decisione implicita di rigetto, fornendo una risposta esplicita alla domanda di conferma presentata dalla ricorrente il 25 marzo 2020. La ricorrente ha presentato una memoria di adattamento del ricorso ⁵⁹⁶ affinché il ricorso fosse da allora in poi considerato come diretto all'annullamento della suddetta decisione esplicita.

Il Tribunale rileva che la memoria di adattamento non deve sostituire integralmente il ricorso, ma deve contenere le conclusioni adattate e, se necessario, i motivi e gli argomenti adattati nonché le prove e le offerte di prova connesse all'adattamento delle conclusioni ⁵⁹⁷. Orbene, nel caso di specie, la memoria di adattamento completava il ricorso, il che corrispondeva alla comprensione comune delle parti. Pertanto, il Tribunale considera che il ricorso di cui trattasi aveva ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione del 19 giugno 2020.

Quanto al merito, in primo luogo, il Tribunale esamina se la Commissione abbia correttamente applicato l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale in corso. A tal riguardo, esso constata che il processo decisionale cui si riferiscono i documenti richiesti non poteva essere considerato in corso al momento dell'adozione delle decisioni impugnate. Infatti, il Tribunale rileva che, in tale momento, nessun processo decisionale mirava più a dare attuazione al documento di orientamento sulle api del 2013 e che, al contrario, la Commissione aveva implicitamente ma necessariamente deciso di non dare più attuazione al documento di orientamento sulle api del 2013 e aveva persino espressamente chiesto all'EFSA di procedere alla revisione di quest'ultimo. Poiché tale revisione, ancora in corso al momento dell'adozione delle decisioni impugnate, implica l'impossibilità di determinare il contenuto dell'eventuale documento rivisto, la forma della sua eventuale adozione e la procedura eventualmente seguita a tal fine, il Tribunale considera che essa implicava l'assenza stessa dell'oggetto di un processo decisionale della Commissione al momento dell'adozione delle decisioni impugnate.

Inoltre, il Tribunale sottolinea che la revisione risulta essere stata prevista tenuto conto dell'impossibilità di adottare il documento di orientamento sulle api del 2013 e nella prospettiva di consentire una rapida accettazione di un «documento di orientamento sulle api rivisto».

Secondo il Tribunale, ne deriva che il processo decisionale della Commissione avente ad oggetto il documento di orientamento sulle api del 2013 era stato chiuso al momento dell'adozione delle decisioni impugnate e che, di conseguenza, la Commissione non poteva validamente fondare le decisioni impugnate sull'eccezione volta a tutelare il processo decisionale dell'istituzione in ordine ad una questione sulla quale quest'ultima non ha ancora adottato una decisione.

In secondo luogo, anche ammettendo che detta eccezione sia applicabile, il Tribunale esamina i motivi dedotti dalla Commissione nelle decisioni impugnate. A tal riguardo, nei limiti in cui la Commissione, nelle decisioni impugnate, ha indicato che talune disposizioni del regolamento interno tipo ⁵⁹⁸ escludono espressamente le posizioni individuali degli Stati membri dall'accesso del pubblico, il Tribunale rileva che i comitati sono soggetti alle stesse norme della Commissione per quanto riguarda l'accesso del pubblico ai documenti, ossia quelle del regolamento n. 1049/2001, e che non esistono

⁵⁹⁶ Conformemente all'articolo 86, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura del Tribunale, quando un atto di cui si chiede l'annullamento è sostituito da un altro atto avente il medesimo oggetto, il ricorrente può, prima della chiusura della fase orale o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale del procedimento, adattare il ricorso per tener conto di tale elemento nuovo introducendo detto adattamento con atto separato ed entro il termine previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE entro il quale può essere chiesto l'annullamento dell'atto che giustifica l'adattamento del ricorso.

⁵⁹⁷ Articolo 86, paragrafo 4, del regolamento di procedura del Tribunale.

⁵⁹⁸ Regolamento interno tipo per i comitati (GU 2011, C 206, pag. 11; in prosieguo: il «regolamento interno tipo»), adottato dalla Commissione.

norme specifiche riguardanti l'accesso del pubblico ai documenti concernenti i lavori dei comitati ⁵⁹⁹. Pertanto, le disposizioni del regolamento interno tipo invocate dalla Commissione nelle decisioni impugnate non permettono di tutelare le posizioni individuali espresse dagli Stati membri oltre quanto previsto dal regolamento n. 1049/2001 ⁶⁰⁰.

Inoltre, dalla giurisprudenza ⁶⁰¹ risulta che la normativa dell'Unione in materia di accesso ai documenti non giustifica che un'istituzione rifiuti, per principio, l'accesso a documenti relativi alle sue deliberazioni in base al rilievo che essi contengono informazioni relative alla posizione assunta dai rappresentanti degli Stati membri. Ne consegue che, per quanto riguarda l'accesso del pubblico ai documenti inerenti ai lavori dei comitati di comitatologia, la Commissione non può ritenere che il contesto normativo pertinente escluda, per principio, l'accesso del pubblico alle posizioni individuali degli Stati membri.

In aggiunta, il Tribunale osserva che le disposizioni del regolamento interno tipo invocate dalla Commissione nelle decisioni impugnate non possono essere interpretate nel senso che escluderebbero l'accesso del pubblico, su richiesta, alle posizioni individuali degli Stati membri. Il Tribunale precisa che la circostanza che, secondo il regolamento interno tipo, il resoconto sommario dei lavori dei comitati non menzioni la posizione individuale degli Stati membri è priva di rilievo in materia di accesso ai documenti e non può quindi pregiudicare l'accesso del pubblico, su richiesta, a documenti che menzionano tali posizioni individuali.

Pertanto, il Tribunale conclude che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione nelle decisioni impugnate, le procedure di comitatologia e, in particolare, il regolamento interno tipo non richiedono, in quanto tali, che l'accesso a documenti che menzionano la posizione individuale degli Stati membri sia negato al fine di tutelare il processo decisionale del comitato interessato ⁶⁰², il che non impedisce affatto alla Commissione, in casi debitamente giustificati, di negare l'accesso a documenti vertenti sulla posizione individuale degli Stati membri all'interno di detto comitato qualora la loro divulgazione rischi di ledere concretamente gli interessi protetti dalle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 ⁶⁰³.

Dopo aver esaminato gli altri motivi dedotti dalla Commissione nelle decisioni impugnate, il Tribunale considera che essi non consentivano di dimostrare una siffatta lesione e, di conseguenza, giustificare il richiamo all'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, anche ammettendo che essa sia applicabile nel caso di specie.

Pertanto, il Tribunale conclude che, nelle decisioni impugnate, la Commissione ha violato l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 rifiutando la divulgazione dei documenti richiesti in base al rilievo che ne deriverebbe un grave pregiudizio al processo decisionale in corso.

⁵⁹⁹ V. considerando 19 e articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13).

⁶⁰⁰ Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

⁶⁰¹ V., in tal senso, sentenza del 10 ottobre 2001, **British American Tobacco International (Investments)/Commissione** (T-111/00, [EU:T:2001:250](#), punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

⁶⁰² Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

⁶⁰³ Articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

XV. Funzione pubblica

1. Assenza di controversia tra l'Unione e uno dei suoi agenti

Ordinanza del 13 giugno 2022, Mendes de Almeida/Consiglio (T-334/21, [EU:T:2022:375](#))

«Funzione pubblica – Nomina dei procuratori europei della Procura europea – Nomina di uno dei candidati designati dal Portogallo – Assenza di controversia tra l'Unione e uno dei suoi agenti, nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto e dal RAA – Articolo 270 TFUE – Incompetenza manifesta»

Il 12 ottobre 2017, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») ⁶⁰⁴. Tale regolamento istituisce l'EPPO in quanto organo dell'Unione europea e stabilisce le norme relative al suo funzionamento.

Conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2017/1939, ciascuno Stato membro che partecipa a tale cooperazione rafforzata deve designare tre candidati al posto di procuratore europeo. L'articolo 16, paragrafo 2, di tale regolamento prevede che il Consiglio, ricevuto il parere motivato del comitato di selezione ⁶⁰⁵ incaricato di stabilire una rosa di candidati, seleziona e nomina uno dei candidati al posto di procuratore europeo dello Stato membro in questione. La stessa disposizione precisa altresì che, se il comitato di selezione ritiene che un candidato non soddisfi le condizioni necessarie all'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il suo parere è vincolante per il Consiglio. In forza dell'articolo 16, paragrafo 3, di detto regolamento, il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, seleziona e nomina i procuratori europei per un mandato non rinnovabile di sei anni e, alla fine del periodo di sei anni, può decidere di prorogare il mandato per un massimo di tre anni.

L'articolo 96, paragrafo 1, del regolamento 2017/1939 prevede, a sua volta, che, «[s]alvo altrimenti stabilito nel presente regolamento», ai procuratori europei, in particolare, si applicano lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (in prosieguo: il «RAA»).

Il 23 aprile 2019, al termine della procedura di selezione nazionale, sono stati selezionati i tre candidati al posto di procuratore europeo che dovevano essere designati dalla Repubblica portoghese. La sig.ra Ana Carla Mendes de Almeida, ricorrente, faceva parte di essi. I nomi di questi tre candidati, classificati in ordine alfabetico, sono stati comunicati al comitato di selezione.

Il 18 novembre 2019, dopo aver ascoltato detti candidati, il comitato di selezione ha trasmesso al Consiglio il proprio parere motivato, indicando il seguente ordine di preferenza: la ricorrente, seguita dagli altri due candidati.

⁶⁰⁴ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU 2017, L 283, pag. 1).

⁶⁰⁵ Di cui all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento 2017/1939.

Il 27 luglio 2020, il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2020/1117⁶⁰⁶, che nominava i procuratori europei dell'EPPO, e in particolare il sig. Moreira Alves d'Oliveira Guerra, a decorrere dal 29 luglio 2020 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Il 22 ottobre 2020, la ricorrente ha presentato al Consiglio, ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto, un reclamo avverso la decisione impugnata. Con decisione dell'8 marzo 2021, l'autorità che ha il potere di nomina del Consiglio (in prosieguo: l'«APN») ha considerato tale reclamo manifestamente irricevibile per via della sua incompetenza a darvi seguito (in prosieguo: la «decisione di rigetto del reclamo»).

La ricorrente ha poi proposto un ricorso sulla base dell'articolo 270 TFUE diretto all'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui essa nomina il sig. Moreira Alves d'Oliveira Guerra quale procuratore europeo dell'EPPO e respinge la sua candidatura, nonché della decisione di rigetto del reclamo.

Il Tribunale respinge il ricorso e fornisce precisazioni quanto alla base giuridica sul cui fondamento deve essere proposto un ricorso riguardante la nomina dei procuratori europei, ossia l'articolo 263 TFUE, e non l'articolo 270 TFUE. Quest'ultimo articolo istituisce un mezzo di ricorso per il contenzioso della funzione pubblica distinto dai mezzi di ricorso generali quali il ricorso di annullamento disciplinato dall'articolo 263 TFUE.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale rileva anzitutto che dal tenore letterale dell'articolo 270 TFUE risulta che la competenza ivi prevista si estende a qualsiasi controversia tra l'Unione e i suoi agenti, nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto e dal RAA.

Il Tribunale prosegue ricordando che la nozione di controversia tra l'Unione e i suoi agenti è interpretata dalla giurisprudenza estensivamente, il che porta a esaminare in tale ambito le controversie relative a persone che non hanno né lo status di funzionario né quello di agente, ma che lo rivendicano. È quanto avviene per le persone candidate a un posto le cui condizioni di nomina sono determinate dallo Statuto o dal RAA.

Il Tribunale rileva poi che, per quanto riguarda l'EPPO, non tutte le disposizioni dello Statuto sono ad essa di per sé applicabili. Per quanto concerne i procuratori europei, solo le loro condizioni di impiego e di retribuzione rientrano nell'ambito del RAA e nella competenza dell'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione dell'EPPO. Così non è per le condizioni e le procedure che portano alla loro nomina.

Atteso che queste ultime condizioni e procedure non sono determinate dallo Statuto o dal RAA, bensì dall'articolo 16 del regolamento 2017/1939, che istituisce, a tale riguardo, una procedura specifica con modalità proprie, le relative controversie non possono considerarsi controversie tra l'Unione e uno dei suoi agenti, ai sensi dell'articolo 270 TFUE. Il Tribunale è quindi manifestamente incompetente a conoscere del ricorso in esame avverso la decisione di nomina di un procuratore europeo sulla base di quest'ultimo articolo.

Inoltre, poiché la decisione impugnata non è una decisione rientrante nell'ambito dello Statuto e del RAA, non si può ritenere che il reclamo della ricorrente avverso la medesima nonché la decisione adottata dal Consiglio per respingere tale reclamo possano rientrare nell'ambito di applicazione dello

⁶⁰⁶ Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio, del 27 luglio 2020, relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea (GU 2020, L 244, pag. 18).

Statuto e del RAA. Il Tribunale è quindi del pari manifestamente incompetente a conoscere della decisione di rigetto del reclamo.

È la parte ricorrente a dover scegliere il fondamento giuridico del proprio ricorso e non il giudice dell'Unione a dover individuare esso stesso il fondamento normativo più appropriato. Orbene, non è possibile ritenere che il ricorso in esame sia proposto sulla base dell'articolo 263 TFUE, in quanto la ricorrente ha espressamente invocato l'articolo 270 TFUE.

Quanto alla decisione di rigetto del reclamo, in ogni caso e anche supponendo che la ricorrente abbia inteso proporre il suo ricorso avverso tale decisione sulla base dell'articolo 263 TFUE, il Tribunale constata in particolare, per le stesse ragioni, che l'APN non era competente a conoscere del reclamo avverso la decisione di nomina presentato dalla ricorrente sulla base dell'articolo 90 dello Statuto. Giustamente essa ha quindi respinto tale reclamo, e il ricorso è dunque, in ogni caso, manifestamente infondato sotto questo profilo.

2. Indennità di nuova sistemazione

Sentenza del 7 settembre 2022, LR/BEI (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

«Funzione pubblica – Personale della BEI – Retribuzione – Indennità di nuova sistemazione – Fissazione della residenza dell'agente presso la propria dimora ("propre foyer") dopo la cessazione dal servizio – Articolo 13, primo comma, secondo trattino, delle disposizioni amministrative applicabili al personale della BEI – Nozione di dimora ("foyer") – Interpretazione letterale secondo una versione linguistica prevalente – Competenza estesa al merito – Controversia di carattere pecuniario – Ricevibilità»

LR, ex agente della Banca europea per gli investimenti (BEI), ha chiesto a quest'ultima il pagamento di un'indennità di nuova sistemazione con la motivazione che, successivamente al suo collocamento a riposo, si era trasferito al di fuori della sua sede di servizio.

La BEI ha respinto tale domanda sulla base del rilievo che LR era proprietario della casa nella quale si era reinsediato e che, pertanto, non soddisfaceva i presupposti di attribuzione dell'indennità di nuova sistemazione dopo la cessazione dal servizio previsti dall'articolo 13 delle disposizioni amministrative applicabili al personale della BEI (in prosieguo: le «disposizioni amministrative»). Poiché anche la domanda di LR volta a ottenere il riesame di tale rigetto è stata respinta, lo stesso ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione che gli ha negato il beneficio dell'indennità di nuova sistemazione e, dall'altro, alla condanna della BEI al pagamento di tale indennità.

Tale ricorso viene accolto dal Tribunale che, statuendo in Sezione ampliata, precisa i presupposti per la concessione dell'indennità di nuova sistemazione dopo la cessazione dal servizio, ai sensi dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative. In tale contesto, il Tribunale fornisce, inoltre, precisazioni relative all'interpretazione di detta norma di carattere generale adottata dalla BEI in caso di divergenza linguistica.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale inizia constatando che, sebbene l'articolo 13 delle disposizioni amministrative preveda il pagamento di un'indennità forfettaria di nuova sistemazione a favore dell'agente della BEI che abbia cambiato il suo luogo di residenza, dopo la cessazione dal servizio, per stabilirlo a una distanza di almeno cinquanta chilometri dalla sua ultima sede di servizio, tuttavia il beneficio di tale indennità è subordinato alla condizione che l'agente interessato non abbia stabilito la sua residenza presso la propria dimora («sa résidence à son propre foyer»).

Per quanto riguarda l'interpretazione letterale di tale disposizione, il Tribunale rileva l'assenza di definizione delle nozioni di «residenza» («résidence») e di «dimora» («foyer») nelle disposizioni amministrative e la possibilità di interpretare in modo diverso, da un lato, l'espressione «propre foyer» utilizzata nella versione francese dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative e, dall'altro, l'espressione «own home» utilizzata nella versione inglese dello stesso.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza costante secondo la quale, in caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche di un testo del diritto dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve, in linea di principio, essere interpretata in funzione dell'impianto sistematico e della finalità della normativa di cui essa fa parte⁶⁰⁷, il Tribunale deroga a tale giurisprudenza, nelle circostanze particolari del caso di specie, in quanto, da un lato, l'articolo 13 delle disposizioni amministrative deriva da una proposta redatta e adottata in francese e, dall'altro, la BEI ha scelto di indicare espressamente, nell'ultimo comma del preambolo delle disposizioni amministrative, che in particolare la versione inglese di dette disposizioni era «una traduzione della versione originale francese».

Pertanto il Tribunale, al fine di determinare in modo oggettivo l'intenzione dell'autore della disposizione controversa al momento della sua adozione, decide di interpretare la formulazione letterale dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative conformemente al loro senso abituale nella versione linguistica prevalente, vale a dire, nel caso di specie, nella lingua francese.

A tal riguardo, il Tribunale precisa che, nella lingua francese, la nozione di «foyer» designa il luogo in cui viene acceso il fuoco e, per estensione, il luogo in cui risiede la famiglia di una persona, mentre il termine «résidence» indica il luogo o la dimora in cui una persona è stabilita. Dal tenore letterale dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative risulta, quindi, che il pagamento dell'indennità forfettaria di nuova sistemazione è escluso qualora la nuova residenza dell'ex agente coincida con l'abitazione in cui risiede la sua famiglia. Dal momento che l'alloggio detenuto da una persona non corrisponde necessariamente, né sistematicamente, al luogo di residenza dei familiari di tale persona, dall'interpretazione letterale di tale disposizione risulta che il pagamento dell'indennità di nuova sistemazione è escluso soltanto qualora l'agente interessato trasferisca la sua residenza abituale nel luogo in cui risiedono i suoi familiari, e non qualora l'abitazione in cui l'agente si reinsedia appartenga allo stesso.

Tale interpretazione letterale dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative è corroborata dalla sua interpretazione contestuale. Infatti, gli altri articoli delle disposizioni amministrative impiegano il termine «foyer» per designare il luogo in cui risiedono abitualmente i familiari dell'agente, e non l'abitazione di cui l'agente è proprietario.

Il Tribunale osserva, inoltre, che l'articolo 5, paragrafo 4, dell'allegato VII allo Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») contiene una clausola di esclusione dal diritto all'indennità di prima sistemazione che, secondo la giurisprudenza⁶⁰⁸, trova applicazione nell'ipotesi in cui il funzionario sia assegnato nel luogo in cui risiede già la sua famiglia e si stabilisca con essa. Orbene, il Tribunale, pur confermando che la BEI dispone di autonomia funzionale per la determinazione del regime applicabile ai membri del suo personale, ritiene che tale istituzione non abbia dimostrato in che modo la sua autonomia funzionale sarebbe violata da un'applicazione analogica della giurisprudenza in parola alla clausola di esclusione dal diritto all'indennità di nuova sistemazione prevista dall'articolo 13, primo comma, secondo trattino, delle disposizioni amministrative.

⁶⁰⁷ Sentenza del 21 dicembre 2021, *Trapeza Peiraios* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#), punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

⁶⁰⁸ Sentenza del 18 novembre 2015, *FH/Parlamento* (F-26/15, [EU:F:2015:137](#), punto 35).

Infine, il Tribunale rileva che l'interpretazione teleologica dell'articolo 13 delle disposizioni amministrative conferma tale interpretazione letterale e contestuale di detto articolo.

La finalità dell'indennità di nuova sistemazione è quella di coprire e di alleviare gli oneri derivanti dalla nuova sistemazione dell'ex funzionario o agente in un ambiente nuovo per un periodo indeterminato, ma abbastanza lungo, in ragione del cambiamento della sua residenza principale dopo la cessazione definitiva dalle funzioni.

Certamente, la circostanza che l'agente, in occasione della cessazione dal servizio, si ritrasferisca in un'abitazione di cui è proprietario o comproprietario può ridurre talune spese connesse alla sua nuova sistemazione. Tuttavia, da una siffatta circostanza non si può dedurre una presunzione generale secondo la quale l'integrazione dell'agente di cui trattasi in un ambiente diverso da quello della sua ultima sede di servizio non lo esporrebbe ad alcuna spesa.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale dichiara che la BEI, negando a LR il beneficio dell'indennità di nuova sistemazione con la motivazione che egli era proprietario dell'abitazione in cui si è reinsediato, ha violato l'articolo 13 delle disposizioni amministrative. Di conseguenza, il Tribunale annulla tale decisione della BEI.

Inoltre, il Tribunale applica in via analogica l'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, il quale, nelle controversie di carattere pecuniario avviate dagli agenti nei confronti di un'istituzione, conferisce al giudice dell'Unione una competenza estesa al merito e, accogliendo le conclusioni di LR in tal senso, condanna quindi la BEI al pagamento dell'indennità di nuova sistemazione, oltre agli interessi di mora ⁶⁰⁹.

3. Risoluzione di un contratto di assunzione

Sentenza del 5 ottobre 2022, WV/CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

«Funzione pubblica – Agenti temporanei – Congedo di malattia – Assenze ingiustificate – Risoluzione del contratto senza preavviso – Articolo 16 del RAA – Articolo 48, lettera b), del RAA – Responsabilità»

WV è stato assunto dal Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT) nel 1997 e ha firmato un contratto a tempo indeterminato nel 2004. Dal 23 luglio al 15 novembre 2019, WV è stato collocato in congedo di malattia retribuito. La sua assenza dal 18 novembre 2019 al 7 febbraio 2020 è stata considerata ingiustificata dal CdT. Le sue assenze dall'8 febbraio al 10 aprile 2020 e dal 29 aprile al 4 maggio 2020 sono state invece accettate dal CdT come giustificate. A partire dal 5 maggio 2020 le sue assenze sono state considerate ingiustificate.

L'avvocata di WV ha chiesto che quest'ultimo fosse dichiarato invalido, indicando che, tenuto conto dello stato di salute di WV, non era previsto un ritorno alla normalità nel prossimo futuro. Con lettera del 14 settembre 2020, il CdT ha respinto tale domanda e ha informato WV che intendeva applicare l'articolo 48, lettera b), del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (in prosieguo: il «RAA») ai fini della risoluzione del suo contratto di assunzione.

Il 26 novembre 2020, sulla base della citata disposizione, che prevede la possibilità di risolvere un contratto senza preavviso nel caso in cui l'agente non possa riprendere le sue funzioni alla fine del

⁶⁰⁹ Sentenza del 2 ottobre 2001, *BEI/Hautem* (C-449/99 P, [EU:C:2001:502](#), punto 95).

congedo di malattia retribuito, è stata adottata una decisione di risoluzione, senza preavviso, del contratto di WV. Successivamente, WV ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento di tale decisione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Il Tribunale accoglie il ricorso e annulla la decisione impugnata. Nella sua sentenza, il Tribunale si pronuncia sulla questione, non ancora definita dalla giurisprudenza, se l'amministrazione possa risolvere il contratto di assunzione di un agente sulla base dell'articolo 48, lettera b), del RAA, basandosi sulle sole assenze ingiustificate di quest'ultimo e sull'interesse del servizio, senza esaminare se le condizioni, stabilite all'articolo 16, secondo comma, del RAA, al quale rinvia l'articolo 48, lettera b), del RAA, siano soddisfatte.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale precisa che dall'articolo 16, secondo comma, e dall'articolo 48, lettera b), del RAA risulta che il contratto di assunzione di un agente può essere risolto qualora ricorrano due condizioni, vale a dire il superamento del termine fissato per il congedo di malattia retribuito e l'impossibilità per l'agente di riprendere le sue funzioni alla scadenza di detto termine.

Per quanto attiene alla prima condizione, relativa al superamento del termine fissato per il congedo di malattia retribuito, il Tribunale ricorda che il congedo di malattia retribuito menzionato all'articolo 48, lettera b), del RAA, alla cui scadenza deve essere valutata la possibilità per l'agente di riprendere le sue funzioni, è quello previsto all'articolo 16, secondo comma, del RAA.

Dal combinato disposto dell'articolo 48, lettera b), del RAA e dell'articolo 16, secondo comma, del RAA risulta che il contratto di assunzione di un agente può essere risolto senza preavviso alla fine del suo congedo di malattia retribuito nel caso in cui tale congedo ecceda un periodo di tre mesi oppure la durata del lavoro svolto dall'agente interessato qualora essa sia superiore.

Pertanto, al fine di risolvere il contratto di assunzione del ricorrente sulla base dell'articolo 48, lettera b), del RAA, il CdT era tenuto a verificare che tale condizione fosse soddisfatta.

Il Tribunale constata, al riguardo, che il CdT ha considerato che le assenze ingiustificate di WV, facendo venir meno i suoi diritti ad un congedo di malattia retribuito, dispensavano l'amministrazione dal verificare che la condizione relativa al superamento del termine fissato per il congedo di malattia retribuito riconosciuto al ricorrente fosse soddisfatta. Tuttavia, né l'articolo 48, lettera b), del RAA, su cui si fonda la decisione impugnata, né le disposizioni dell'articolo 16, secondo comma, del RAA, che fissa quest'ultima condizione, prevedono che una decisione di risoluzione senza preavviso possa essere adottata senza procedere alla previa verifica del superamento del termine stabilito per il congedo di malattia retribuito concesso all'agente interessato secondo le modalità fissate dall'articolo 16, secondo comma, del RAA. Inoltre, non risulta da nessuna di tali disposizioni, né dall'articolo 59 dello Statuto, che fissa, in particolare, il regime giuridico applicabile al congedo di malattia e alle assenze ingiustificate, che la verifica della condizione relativa al superamento del termine fissato per il congedo di malattia retribuito prevista dall'articolo 16, secondo comma, del RAA potesse essere sostituita, in caso di assenza ingiustificata alla data della risoluzione controversa nonché prima di tale data, dalla constatazione di dette assenze. Di conseguenza, con la decisione impugnata, il CdT ha applicato una condizione di assenza ingiustificata che non è prevista dall'articolo 48, lettera b), e dall'articolo 16, secondo comma, del RAA e ha risolto il contratto di assunzione a tempo indeterminato di WV senza aver verificato che la prima condizione fissata da tali disposizioni fosse soddisfatta.

Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa all'impossibilità per l'agente di riprendere le sue funzioni alla scadenza del termine fissato per il congedo di malattia retribuito, il Tribunale constata che dalle lettere dell'avvocata di WV risulta che quest'ultimo ha riconosciuto di trovarsi nell'impossibilità di riprendere le sue funzioni, circostanza di cui il CdT ha tenuto conto nella decisione impugnata riprendendo il contenuto delle dette lettere.

Tuttavia, poiché la data con riferimento alla quale tale impossibilità doveva essere constatata era, ai sensi dell'articolo 48, lettera b), del RAA, successiva al termine fissato per il congedo di malattia retribuito, che, come precedentemente rilevato, non era stato verificato dal CdT, la seconda condizione non può essere considerata soddisfatta. Pertanto, il Tribunale conclude che, adottando la decisione impugnata, il CdT ha violato l'articolo 48, lettera b), e l'articolo 16, secondo comma, del RAA.

XVI. Domande di provvedimenti provvisori

Ordinanza del 30 marzo 2022, RT France/Consiglio (T-125/22 R, non pubblicata, [EU:T:2022:199](#))

«Procedimento sommario – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Sospensione delle attività di radiodiffusione di taluni organi di informazione – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza – Bilanciamento degli interessi»

A seguito dell'aggressione militare perpetrata dalla Federazione russa (in prosieguo: la «Russia») contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 1° marzo 2022 ⁶¹⁰, nuove misure che vanno a integrare quelle adottate dal Consiglio a partire dal 2014 in ragione delle azioni compiute dalla Russia che avevano destabilizzato la situazione in Ucraina ⁶¹¹. Queste nuove misure miravano a sospendere le attività di radiodiffusione di taluni organi di informazione, tra cui la RT France, nell'Unione europea o verso di essa. Secondo il Consiglio, la Russia ha condotto azioni di propaganda rivolta alla società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, falsando e manipolando gravemente i fatti ed utilizzando, a tal fine, come canali, organi di informazione soggetti al controllo di dirigenti russi.

La RT France ha proposto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea un ricorso di annullamento degli atti del Consiglio ⁶¹². Essa ha altresì depositato una domanda di provvedimenti provvisori per ottenere la sospensione della loro esecuzione.

Con la sua ordinanza del 30 marzo 2022, il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori della RT France poiché la condizione relativa all'urgenza di ottenere la sospensione dell'esecuzione non è soddisfatta e il bilanciamento degli interessi in questione fa propendere a favore del Consiglio.

Giudizio del presidente del Tribunale

Il presidente del Tribunale esamina anzitutto se gli argomenti dedotti dalla RT France dimostrino il soddisfacimento della condizione relativa all'urgenza, necessaria affinché il giudice del procedimento sommario possa disporre la sospensione dell'esecuzione o adottare altre misure provvisorie. La RT France sostiene, in primo luogo, che le misure restrittive di cui trattasi comporteranno conseguenze economiche, finanziarie e umane drammatiche, poiché le viene impedito di esercitare la propria attività. A questo proposito, il presidente del Tribunale constata anzitutto che, dal punto di vista sociale, i dati forniti dalla RT France non consentono di comprendere il numero di posti di lavoro direttamente minacciati a breve termine, la data a partire dalla quale essa cesserebbe di disporre delle risorse necessarie per retribuire i propri dipendenti e i contorni del piano sociale che essa potrebbe attuare, in particolare, in termini di possibilità di riassegnazione o reimpiego. Il danno

⁶¹⁰ Decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 5) e regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 1).

⁶¹¹ Decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13).

⁶¹² V., a tal proposito, sentenza del 27 luglio 2022, **RT France/Consiglio** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

invocato è, pertanto, di carattere puramente economico e finanziario. Il presidente del Tribunale ricorda che, salvo circostanze eccezionali, questa tipologia di danni non può essere considerata come irreparabile poiché, di norma, un risarcimento pecuniario è idoneo a ripristinare lo status quo della persona lesa anteriore all'insorgenza del danno. Infatti, a tal fine, il giudice del procedimento sommario deve disporre di indicazioni concrete e precise, supportate da prove documentali dettagliate e certificate che dimostrino la situazione della parte che chiede la misura provvisoria e che consentano di valutare le conseguenze di un'eventuale mancata adozione delle misure richieste. Il presidente del Tribunale osserva che la RT France omette di illustrare la propria situazione finanziaria e di fornire, nella domanda di provvedimenti provvisori, il benché minimo dato, in particolare numerico, che consenta di valutare il carattere grave e irreparabile del danno finanziario a suo carico e di dimostrare il rischio che esso si verifichi.

A tale riguardo, se è certamente vero che la RT France è impossibilitata a diffondere i suoi programmi e, pertanto, ad esercitare la propria attività, il presidente del Tribunale osserva che il divieto di radiodiffusione rappresenta proprio l'obiettivo delle suddette misure e che non è sufficiente che la RT France presenti in maniera generale ed astratta considerazioni in merito alla sua sostenibilità economica per riconoscere un rischio imminente in tal senso. Il presidente del Tribunale aggiunge a questo proposito che l'obbligo di sospendere le attività di diffusione della RT France all'interno dell'Unione o verso l'Unione ha carattere soltanto temporaneo e che gli atti impugnati non impediscono a quest'ultima di divulgare i propri contenuti al di fuori dell'Unione.

Alla luce di questi elementi, la RT France non ha pertanto dimostrato che, in caso di mancata concessione della richiesta sospensione dell'esecuzione, essa subirebbe un danno finanziario grave e irreparabile.

Per quanto attiene, in secondo luogo, all'argomento della RT France secondo cui gli atti impugnati lederebbero gravemente la sua reputazione, in quanto essa è presentata come un organo di informazione soggetto al controllo costante ed esclusivo del potere russo, il presidente del Tribunale osserva che l'eventuale lesione della sua reputazione sarebbe già stata determinata dagli atti in causa e perdurerebbe sino all'annullamento di detti atti con la sentenza adottata nel procedimento principale. Orbene, il procedimento sommario non è volto a garantire il risarcimento di un danno già subito e un annullamento degli atti impugnati al termine del procedimento principale costituirebbe un risarcimento sufficiente dell'asserito danno morale. Inoltre, la concessione del provvedimento provvisorio richiesto è giustificata solo qualora l'atto in questione rappresenti la causa determinante dell'asserito danno grave e irreparabile. Orbene, non è stato dimostrato che il pregiudizio dedotto, vale a dire il fatto di essere presentata come un organo di informazione soggetto al controllo permanente ed esclusivo del potere russo, abbia come causa determinante gli atti impugnati, posto che altre fonti hanno denunciato in precedenza la mancanza di obiettività e di indipendenza della RT France nei confronti del governo russo.

In terzo luogo, la RT France sostiene che la gravità e il carattere irreparabile del danno sarebbero comprovati dal fatto che si tratterebbe di un ostacolo totale e duraturo all'attività di un servizio di informazione e che tali atti sarebbero irrimediabili e particolarmente gravi in seno a società democratiche. Il presidente del Tribunale sottolinea che competeva alla RT France illustrare e dimostrare la probabile insorgenza di un siffatto danno e osserva come essa si riferisca, in termini generali e astratti, al pregiudizio che gli atti impugnati arrecherebbero al carattere democratico della società europea senza, tuttavia, precisare in che modo tale pregiudizio la interesserebbe o danneggerebbe direttamente. Il presidente del Tribunale dichiara, quindi, che la condizione relativa all'urgenza non è soddisfatta.

Egli considera, inoltre, che il bilanciamento degli interessi coinvolti depone a favore del Consiglio poiché gli interessi perseguiti da detta istituzione concernono la necessità di proteggere gli Stati membri da campagne di disinformazione e di destabilizzazione che sarebbero portate avanti dagli organi di informazione soggetti al controllo dei dirigenti russi e che minaccerebbero l'ordine e la sicurezza pubblica dell'Unione, in un contesto segnato da un'aggressione militare contro l'Ucraina. Si tratta così di interessi pubblici che mirano a tutelare la società europea e che si inseriscono in una

strategia globale finalizzata a porre fine, quanto prima, all'aggressione subita dall'Ucraina. In questo contesto, la sospensione immediata degli atti impugnati rischierebbe di compromettere il perseguimento da parte dell'Unione dei suoi obiettivi, in particolare dei suoi obiettivi di pace, conformemente all'articolo 3, paragrafi 1 e 5, del Trattato sull'Unione europea.

Gli interessi fatti valere dalla RT France si riferiscono, quanto a loro, alla situazione dei suoi dipendenti e alla sua sostenibilità economica. Si tratta di interessi di una società di diritto privato le cui attività principali sono temporaneamente oggetto di divieto.

Il presidente del Tribunale aggiunge che, qualora la RT France dovesse prevalere in giudizio ottenendo, nel procedimento di merito, l'annullamento degli atti impugnati, sarà possibile valutare il danno subito a causa della lesione dei suoi interessi e l'eventuale danno potrà, pertanto, fare oggetto di un risarcimento o di un'ulteriore compensazione. Egli precisa, infine, che, tenuto conto delle circostanze eccezionali in causa, il giudice di merito ha deciso di statuire mediante procedimento accelerato, cosicché la RT France otterrà quanto prima una risposta alla propria domanda di annullamento ⁶¹³.

Alla luce di quanto precede, il presidente del Tribunale conclude per il rigetto della domanda di provvedimenti provvisori, senza che si renda necessario pronunciarsi sull'esistenza di un *fumus boni iuris*.

**Ordinanza del 31 marzo 2022, AL/Consiglio (T-22/22 R, non pubblicata,
[EU:T:2022:200](#))**

«Procedimento sommario – Funzione pubblica – Funzionari – Procedimento disciplinare – Destituzione – Domanda di provvedimenti provvisori – Urgenza – Fumus boni iuris – Bilanciamento degli interessi»

AL, funzionario del Consiglio dell'Unione europea, ha reso, tra il 2009 e il 2019, numerose dichiarazioni dinanzi all'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») al fine di ottenere gli assegni e i benefici pecuniari previsti dallo statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «statuto») per un certo numero di persone che sono entrate a far parte della sua famiglia nel corso del suo periodo di servizio e, in particolare, per suo figlio adottivo disabile.

A seguito delle perplessità sollevate dall'APN in merito a tali richieste di assegni familiari, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha avviato un'indagine relativa a sospetti di frode da parte del ricorrente quanto alla composizione della sua famiglia e alle condizioni richieste per ottenere gli assegni familiari.

Al termine della sua indagine, l'OLAF ha, in particolare, raccomandato al Consiglio, da un lato, di adottare tutte le misure idonee al recupero di una somma indebitamente versata al ricorrente, e dall'altro, di avviare un procedimento disciplinare a suo carico. Concluso il procedimento disciplinare, il Consiglio ha adottato la decisione di destituire il ricorrente dalle sue funzioni (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tuttavia, l'APN ha deciso di accogliere parzialmente il reclamo proposto dal ricorrente avverso alcune decisioni di recupero finanziario e di ripristinare gli assegni di cui trattasi.

⁶¹³ V., a tal riguardo, sentenza del 27 luglio 2022, **RT France/Consiglio** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori, proposta dal ricorrente in parallelo al ricorso di annullamento della decisione impugnata, il presidente del Tribunale accoglie detta domanda e ordina al Consiglio di sospendere l'esecuzione della decisione impugnata.

Giudizio del presidente del Tribunale

In primo luogo, nell'ambito del suo esame della condizione relativa all'urgenza, per quanto attiene all'argomento del ricorrente secondo cui la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata è necessaria a preservare la salute, se non la vita stessa, di suo figlio adottivo disabile, il presidente del Tribunale ricorda che il danno dedotto può essere preso in considerazione dal giudice del procedimento sommario solo nella misura in cui esso può riferirsi agli interessi della parte che richiede il provvedimento provvisorio. Ne consegue che i danni che l'esecuzione della decisione impugnata può arrecare a una parte diversa da detto richiedente possono essere presi in considerazione dal giudice del procedimento sommario, se del caso, solo nel quadro del bilanciamento degli interessi coinvolti.

Date le circostanze, il giudice del procedimento sommario può tener conto dei danni alla salute e alla vita del figlio adottivo disabile del ricorrente e di quelli legati alla perdita dei benefici finanziari di cui quest'ultimo ha goduto per il figlio, come dedotti dal ricorrente, solo nella misura in cui tali danni possono essere arrecati al ricorrente stesso.

Orbene, non si può contestare che la salute di un figlio sia al centro dei pensieri e delle preoccupazioni di un padre, adottivo o naturale. Pertanto, il danno grave e irreparabile alla salute e alla vita del proprio figlio, dedotto dal ricorrente, può ledere direttamente il ricorrente quale padre adottivo.

Infatti, quale genitore single che si è assunto e continua ad assumersi l'onere dei trattamenti e dell'educazione del figlio adottivo, affetto da una paralisi cerebrale/tetraparesi spastica congenita e da patologie associate, il ricorrente subirebbe necessariamente, a titolo personale, un danno grave e irreparabile, laddove, a causa del venir meno dell'attuale importante supporto medico, la salute di suo figlio adottivo non potesse più essere garantita sino a un'eventuale sentenza favorevole nel quadro dell'azione principale.

Nella misura in cui detto sostegno medico dipende dagli assegni e dai benefici finanziari cui il ricorrente e suo figlio avevano diritto in ragione dello status di funzionario del ricorrente, la loro perdita arrecherebbe a quest'ultimo un danno diretto. Quale genitore single finanziariamente responsabile del sostegno medico e dell'educazione di suo figlio adottivo disabile, il ricorrente subirà, a titolo personale, un danno grave e irreparabile se suo figlio fosse privato di detto supporto medico ed educativo, esponendolo così ai dedotti rischi per la sua salute.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale riconosce l'esistenza di un *fumus boni iuris*, nella misura in cui taluni dei motivi dedotti dal ricorrente appaiono, *prima facie*, non privi di serio fondamento.

A questo proposito, il presidente del Tribunale ricorda che una decisione che infligge la sanzione della destituzione richiede necessariamente valutazioni delicate da parte dell'istituzione, tenuto conto delle conseguenze particolarmente gravi che essa comporta. L'istituzione dispone, al riguardo, di un ampio margine di discrezionalità e il Tribunale non può sostituire la propria valutazione a quella dell'APN. Il controllo giurisdizionale si limita a una verifica della correttezza sostanziale dei fatti considerati, dell'assenza di errori manifesti nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere. Inoltre, la legittimità di ogni sanzione disciplinare presuppone che sia dimostrata la realtà dei fatti contestati all'interessato.

In tale contesto, il presidente del Tribunale, pur senza anticipare la futura decisione del giudice nel procedimento principale, ritiene che la riduzione delle somme oggetto di recupero dovrebbe incidere direttamente sulla sanzione disciplinare disposta a carico del ricorrente e che, per determinare la gravità della colpa e decidere la sanzione da infliggere al ricorrente, nell'esaminare la natura di detta

colpa e le circostanze in cui essa è stata commessa l'APN avrebbe dovuto tener conto del fatto che nessuna azione o procedimento penale è stato avviato dalle autorità nazionali competenti con riferimento alle condotte che gli vengono contestate.

Inoltre, il presidente del Tribunale riconosce che, benché il benessere dei figli non possa, in alcun caso, scusare il comportamento del ricorrente, sembra però, a prima vista, che l'APN avrebbe dovuto tener conto di detta circostanza quale motivo che ha indotto il ricorrente a tenere la condotta contestata, tanto più che, come riconosce l'APN stessa, il ricorrente non aveva alcun intento doloso, né voleva arricchirsi personalmente.

In terzo e ultimo luogo, in merito al bilanciamento degli interessi e, più in particolare, per quanto attiene all'interesse del Consiglio, il presidente del Tribunale osserva che il dovere di lealtà incide indubbiamente sul mantenimento di un rapporto di fiducia personale tra un'istituzione e i suoi funzionari, condizione questa per il mantenimento di un rapporto di lavoro. Tale dovere impone ai funzionari non soltanto di astenersi da condotte lesive della dignità della funzione e del rispetto dovuto all'istituzione e alle sue autorità, ma anche di dar prova di una condotta trasparente, al fine di preservare sempre i legami di fiducia tra detta istituzione e i funzionari. Tuttavia, ciò non comporta che qualsiasi violazione del dovere di lealtà implichi sistematicamente la perdita di detta fiducia e, quindi, il licenziamento come inevitabile conseguenza.

Al contrario, laddove non vengano adottati i provvedimenti provvisori richiesti dal ricorrente, il figlio adottivo di quest'ultimo smetterà di beneficiare degli assegni che gli consentono di ricevere le cure mediche indispensabili alla sua sopravvivenza. Il bilanciamento degli interessi depone, pertanto, a favore del ricorrente.

Alla luce di quanto precede, la domanda di provvedimenti provvisori è stata accolta.

**Ordinanza del 25 aprile 2022, HB/Commissione (T-408/21 R, non pubblicata,
[EU:T:2022:241](#))**

«Procedimento sommario - Appalti pubblici di servizi - Irregolarità nel procedimento di aggiudicazione dell'appalto - Recupero degli importi indebitamente versati - Decisione che costituisce titolo esecutivo - Domanda di provvedimenti provvisori - Urgenza - Fumus boni iuris - Bilanciamento degli interessi»

Nell'ambito di due gare d'appalto indette dall'Unione europea, come descritte più avanti ⁶¹⁴, erano stati aggiudicati due contratti ⁶¹⁵ a un consorzio coordinato dalla HB, la ricorrente, una società a responsabilità limitata di diritto belga avente come proprio unico socio un'altra società a responsabilità limitata.

Sulla base di una relazione di analisi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Commissione ha, anzitutto, sospeso l'esecuzione dei contratti TACIS e CARDS, in quanto la loro rispettiva assegnazione era viziata da errori, irregolarità gravi o frode. Essa ha quindi adottato due decisioni relative alla riduzione degli importi dovuti per detti due appalti e al recupero degli importi indebitamente versati. Infine, essa ha adottato due decisioni, che costituiscono titolo esecutivo,

⁶¹⁴ Per il contesto di fatto e di diritto della causa, v. ordinanza del 20 ottobre 2022, **PB/Commissione** (T-407/21 R, [EU:T:2022:655](#)) illustrata in questa stessa voce, più avanti, a pag. 309.

⁶¹⁵ Contratti recanti, rispettivamente, il riferimento TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429.

relative, rispettivamente, al recupero di ciascuno dei crediti nei confronti della ricorrente, a titolo dei due contratti d'appalto TACIS e CARDS.

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori, proposta dalla ricorrente in parallelo al ricorso di annullamento di queste due ultime decisioni, il presidente del Tribunale accoglie detta domanda e ordina al Consiglio di sospendere l'esecuzione delle decisioni di cui trattasi.

Giudizio del presidente del Tribunale

In primo luogo, il presidente del Tribunale esamina anzitutto la condizione relativa all'urgenza dei provvedimenti provvisori richiesti e conclude che essa è soddisfatta nel caso di specie. A tale titolo, posto che il danno invocato ha carattere puramente economico, egli rammenta che, in una tale situazione, i provvedimenti provvisori richiesti si giustificano qualora risulti che, in caso di loro mancata adozione, la parte richiedente si troverebbe in una situazione tale da mettere in pericolo la sua solidità economica prima che intervenga la decisione che conclude il procedimento nel merito, o che le sue quote di mercato potrebbero risultare alterate in modo significativo in relazione, in particolare, alle dimensioni e al fatturato della sua impresa, nonché alle caratteristiche del gruppo cui essa appartiene.

Per quanto attiene, più in particolare, all'eventuale insolvenza di una società, essa non implica necessariamente che la condizione relativa all'urgenza sia soddisfatta. Infatti, nell'ambito dell'esame della capacità finanziaria di una società, la valutazione della sua situazione materiale può essere effettuata tenendo conto in particolare delle caratteristiche del gruppo al quale essa è collegata attraverso il suo azionariato, ciò che potrebbe indurre il giudice del procedimento sommario a ritenere che il requisito dell'urgenza non sia soddisfatto, nonostante il prevedibile stato di insolvenza della società.

Nel caso di specie, nell'ottica di valutare la forza finanziaria della società ricorrente, il presidente del Tribunale ricorda la forma giuridica della ricorrente, il suo azionariato e osserva che il suo amministratore risponde anch'esso nei confronti della Commissione, unitamente alla ricorrente, dell'importo imposto dalle decisioni impugnate. Da tali circostanze egli deduce che le modalità di appartenenza della ricorrente a detto gruppo e le caratteristiche di quest'ultimo, in particolare le capacità finanziarie di cui dispone nella sua interezza, costituiscono elementi essenziali ai fini dell'esame dell'urgenza della domanda di provvedimenti provvisori.

Orbene, alla luce delle cifre indicate dalla ricorrente, egli ritiene, da un lato, che è evidente che l'importo complessivo degli attivi del gruppo cui la ricorrente appartiene è nettamente inferiore all'importo superiore a EUR 5 000 000,00 preteso dalla Commissione. Dall'altro, la dichiarazione della società di revisione conferma che il pignoramento degli attivi delle due società del gruppo cui la ricorrente appartiene può essere considerato una circostanza idonea a mettere a rischio la continuità operativa di dette società e quindi a determinarne potenzialmente la scomparsa. Il presidente del Tribunale conclude che, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi della ricorrente, è necessario che la sospensione dell'esecuzione delle decisioni impugnate sia disposta e produca i suoi effetti prima della decisione nel procedimento principale.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale esamina la condizione relativa al *fumus boni iuris* e, a tale titolo, procede a un esame *prima facie* della fondatezza delle censure invocate dalla ricorrente a fondamento del ricorso nel procedimento principale e verifica, quindi, se almeno una di esse presenti carattere sufficientemente serio tanto da giustificare che essa non sia disattesa nell'ambito del procedimento sommario.

Per quanto attiene al motivo vertente sull'incompetenza della Commissione ad adottare le decisioni impugnate, sulla mancanza di fondamento giuridico e sulla violazione del legittimo affidamento, il presidente del Tribunale ricorda che, certamente, il regolamento finanziario può fungere da fondamento giuridico ⁶¹⁶ per la Commissione per adottare decisioni che costituiscono un titolo esecutivo ⁶¹⁷, benché l'obbligo pecuniario di cui trattasi abbia natura contrattuale. Tuttavia, da un lato, il giudice dell'Unione non è competente a conoscere di un ricorso di annullamento qualora la posizione giuridica del richiedente si inserisca esclusivamente nell'ambito di relazioni contrattuali il cui regime giuridico è disciplinato dalle norme nazionali designate dalle parti contraenti e, dall'altro, la Commissione non può adottare decisioni che costituiscano titolo esecutivo nell'ambito di rapporti contrattuali che non contengono una clausola compromissoria a favore del giudice dell'Unione e che rientrano, pertanto, nella competenza giurisdizionale dei giudici di uno Stato membro. Pertanto, il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo nell'ambito di rapporti contrattuali deve essere limitato ai contratti che contengono una clausola compromissoria che conferisce la competenza al giudice dell'Unione.

Orbene, nella specie, benché le decisioni impugnate si fondino sul Trattato FUE e sul regolamento finanziario, il presidente del Tribunale constata che i contratti non contengono una clausola compromissoria che attribuisca la competenza al giudice dell'Unione.

Pur senza anticipare la decisione del Tribunale sul ricorso principale, egli ne conclude che il motivo dedotto dalla ricorrente appare, prima facie, non privo di serio fondamento. Esso merita quindi un esame approfondito che non può essere compiuto dal giudice del procedimento sommario, ma deve essere effettuato nell'ambito del procedimento di merito.

In terzo luogo, il presidente del Tribunale procede al bilanciamento dei rischi connessi a ciascuna delle soluzioni possibili. A tale titolo, per quanto attiene all'interesse della ricorrente a ottenere la sospensione dell'esecuzione delle decisioni impugnate, egli osserva che, nelle circostanze del caso di specie, l'esecuzione di dette decisioni comporterebbe verosimilmente la cessazione dell'attività economica della ricorrente. Quanto all'interesse a un'applicazione immediata delle decisioni impugnate, egli osserva che la Commissione non fornisce alcuna spiegazione a questo riguardo e sembra essa stessa ritenere che la sospensione di detta esecuzione sia auspicabile nel caso di specie. Il presidente del Tribunale ne conclude che il bilanciamento degli interessi depone a favore della sospensione delle decisioni impugnate.

Alla luce di quanto precede, la domanda di provvedimenti provvisori è stata accolta.

**Ordinanza del 30 maggio 2022, OT/Consiglio (T-193/22 R, non pubblicata,
[EU:T:2022:307](#))**

«Procedimento sommario - Politica estera e di sicurezza comune - Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la

⁶¹⁶ In forza dell'articolo 100, paragrafo 2, 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).

⁶¹⁷ Ai sensi dell'articolo 299 TFUE.

A seguito dell'aggressione militare perpetrata dalla Federazione russa (in prosieguo: la «Russia») contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 15 marzo 2022, la decisione (PESC) 2022/429 e il regolamento di esecuzione (UE) 2022/427⁶¹⁸ con cui il nome del ricorrente è stato aggiunto agli elenchi delle persone, delle entità e degli organismi adottati dal Consiglio a partire dal 2014 in ragione del sostegno dato ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

OT 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 questi ultimi e la concessione di vari provvedimenti provvisori.

Con la sua ordinanza del 30 maggio 2022, il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori di OT in quanto non sono soddisfatte le condizioni relative al fumus boni iuris e all'urgenza.

Giudizio del presidente del Tribunale

Il presidente del Tribunale esamina anzitutto se sia soddisfatta la condizione relativa al fumus boni iuris effettuando un esame prima facie della fondatezza delle censure invocate dal ricorrente nel procedimento principale. Il ricorrente fa valere, a tal riguardo, diversi motivi al fine di dimostrare l'illegittimità degli atti adottati dal Consiglio nei suoi confronti.

Esaminando, in primo luogo, l'argomento dedotto dal ricorrente in merito alla violazione dei diritti della difesa, il presidente del Tribunale ricorda che, nell'ambito di un primo inserimento nei succitati elenchi, il rispetto dei diritti della difesa e del diritto a una protezione giurisdizionale richiede che l'autorità competente dell'Unione – nella specie il Consiglio – comunichi all'interessato gli elementi di cui dispone a suo carico affinché quest'ultimo possa difendersi, adire se del caso il giudice dell'Unione e far utilmente conoscere il proprio punto di vista sui motivi addotti nei suoi confronti. Tuttavia, affinché le misure succitate abbiano un effetto sorpresa e possano applicarsi immediatamente, il Consiglio non è tenuto a comunicare all'interessato i motivi che lo riguardano prima del suo inserimento iniziale negli elenchi, ma solo contestualmente all'adozione della decisione di cui trattasi o immediatamente dopo.

Nella specie, posto che l'indirizzo del ricorrente non era pubblico, il Consiglio ha pubblicato un avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 16 marzo 2022⁶¹⁹ informando il ricorrente della decisione del Consiglio che prevedeva a suo carico misure restrittive e indicandogli che i motivi che giustificavano tale inserimento erano specificati negli allegati degli atti controversi e che egli aveva diritto di presentare al Consiglio una richiesta volta a ottenere il riesame di detta decisione. I motivi della decisione erano stati pertanto comunicati al ricorrente. Il presidente del Tribunale ne conclude,

⁶¹⁸ Decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC del Consiglio concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 871, pag. 44) e 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 871, pag. 1).

⁶¹⁹ Avviso all'attenzione delle persone, delle entità e degli organismi oggetto delle misure restrittive di cui alla decisione 2014/145/PESC del Consiglio, modificata dalla decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, e al regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, attuato dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, concernenti misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale (GU 2022, C 1211, pag. 1).

prima facie, che la mancanza di una notifica individuale della decisione di cui trattasi al ricorrente non ha comportato una lesione dei suoi diritti della difesa.

Inoltre, posto che un atto lesivo è sufficientemente motivato quando è adottato in un contesto noto all'interessato che gli consente di comprendere la portata della misura adottata nei suoi confronti, il presidente del Tribunale osserva come, nel caso di specie, ben difficilmente si possa contestare che il ricorrente fosse pienamente a conoscenza del contesto in cui sono state adottate le misure che lo riguardano. Sembra, infatti, prima facie, che la motivazione fosse sufficientemente chiara e precisa da consentire al ricorrente di comprendere le ragioni per cui il suo nome è stato inserito negli elenchi di cui trattasi e che il Consiglio abbia comunicato al ricorrente tutti gli elementi di prova che lo riguardavano.

Per quanto concerne, in secondo luogo, il motivo dedotto dal ricorrente in merito a una violazione dell'obbligo di motivazione, il presidente del Tribunale osserva che il ricorrente contesta in realtà la fondatezza dei motivi accolti dal Consiglio nei suoi confronti. A questo proposito, dal fascicolo emerge che gli elementi di prova presi in considerazione dal Consiglio sembrano costituire, a prima vista, un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti per consentire la qualificazione dei fatti attribuiti al ricorrente come integranti azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e suffragare così i motivi del suo inserimento negli elenchi. Considerato che gli elementi di fatto invocati dal Consiglio erano anteriori alla data dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e non riguardavano tale conflitto e posto che il ricorrente non ha dedotto ulteriori elementi in senso contrario, il presidente del Tribunale ritiene che non vi sia, prima facie, ragione di dubitare dell'attendibilità delle circostanze dedotte, in punto di fatto, dal Consiglio.

Quanto al terzo motivo sollevato dal ricorrente e vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, il presidente del Tribunale ricorda che i diritti fondamentali non fruiscono, nel diritto dell'Unione, di una tutela assoluta, ma vanno considerati in relazione alla loro funzione nella società. Pertanto, è possibile apportare loro restrizioni a condizione che rispondano ad obiettivi di interesse generale per l'Unione e non costituiscano, alla luce dello scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto garantito. Nel caso di specie, alla luce dell'obiettivo fondamentale della protezione delle popolazioni civili, il congelamento dei capitali e il divieto di accesso al territorio dell'Unione disposti nei confronti del ricorrente non sembrano inadeguati. Il presidente del Tribunale constata altresì che misure alternative e meno restrittive non consentirebbero di raggiungere altrettanto efficacemente lo scopo perseguito, vale a dire l'esercizio di una pressione sulle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in particolare tenuto conto della possibilità di aggirare le restrizioni imposte. Così, vista l'importanza essenziale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, le restrizioni di cui trattasi appaiono, prima facie, giustificate da un obiettivo di interesse generale e non sembrano sproporzionate in considerazione degli obiettivi perseguiti.

Alla luce di quanto precede, il presidente del Tribunale conclude che, con l'argomento dedotto a fondamento della propria domanda di provvedimenti provvisori, il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un *fumus boni iuris*.

A parere del presidente del Tribunale, tale soluzione è coerente con la valutazione della condizione relativa all'urgenza dei provvedimenti richiesti.

Nella specie, il ricorrente, che chiede l'adozione di provvedimenti provvisori nella misura in cui gli atti impugnati lo privano della sua libertà di circolazione e gli impediscono di vedere la propria famiglia, aveva la possibilità per ragioni umanitarie urgenti di chiedere alle autorità dello Stato membro interessato una deroga al divieto cui egli è soggetto. Egli non ha, tuttavia, dimostrato di aver esaurito tutte le possibilità di ottenere una siffatta deroga. Parimenti, egli non ha dimostrato la sussistenza di un danno grave e irreparabile che giustifichi il suo ricongiungimento alla sua famiglia. Infine, il ricorrente ha chiesto lo sblocco di determinati fondi congelati, come consentito dagli atti impugnati, cosicché il presidente del Tribunale ritiene che le deroghe ottenute a tal proposito consentano alla

famiglia del ricorrente di condurre una vita normale. Il presidente del Tribunale conclude, di conseguenza, che la condizione relativa all'urgenza non è soddisfatta ed è pertanto necessario respingere la domanda di provvedimenti provvisori.

Ordinanza dell'8 giugno 2022, Ungheria/Commissione (T-104/22 R, non pubblicata, [EU:T:2022:351](#))

«Procedimento sommario - Accesso ai documenti - Regolamento (CE) n. 1049/2001 - Fondi strutturali e d'investimento europei - Regolamento (UE) n. 1303/2013 - Documenti provenienti da uno Stato membro - Domanda di sospensione dell'esecuzione - Fumus boni iuris - Urgenza - Bilanciamento degli interessi»

A seguito di una domanda di accesso ai documenti, rivolta alla Commissione e relativa allo scambio di corrispondenza intercorso tra detta istituzione e le autorità ungheresi in merito a un invito a presentare proposte finanziato nell'ambito della gestione concorrente ⁶²⁰, la Commissione aveva in un primo momento negato tale accesso e, in seguito, a fronte di una domanda di conferma, deciso infine di accordare al terzo richiedente un accesso parziale ai documenti di cui trattasi e ciò malgrado l'opposizione da parte del governo ungherese.

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori, proposta dall'Ungheria in parallelo al ricorso di annullamento di quest'ultima decisione della Commissione, il presidente del Tribunale accoglie tale domanda e ordina alla Commissione di sospendere l'esecuzione della decisione di cui trattasi nella misura in cui accorda l'accesso a documenti provenienti dalle autorità ungheresi.

Giudizio del presidente del Tribunale

In primo luogo, il presidente del Tribunale riconosce l'esistenza di un fumus boni iuris, nella misura in cui i due argomenti dedotti dall'Ungheria appaiono, prima facie, non privi di serio fondamento, cosicché essi meritano un esame approfondito che non può essere compiuto dal giudice del procedimento sommario, ma deve essere effettuato nell'ambito del procedimento di merito.

A questo proposito, il presidente del Tribunale ricorda, anzitutto, che, se uno Stato membro può chiedere a un'istituzione di non divulgare un documento da esso proveniente senza il suo previo consenso ⁶²¹, [il regolamento n. 1049/2001] non conferisce allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato che gli consente di opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualsiasi documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento in questione proviene da tale Stato membro. Spetta quindi all'istituzione determinare se, tenuto conto delle circostanze di specie e delle norme di diritto applicabili, i motivi presentati dallo Stato membro a sostegno della sua opposizione siano a prima vista idonei a giustificare un siffatto rifiuto. Infine, detto esame della Commissione deve essere

⁶²⁰ Conformemente agli articoli 74 e 125 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320).

⁶²¹ Conformemente all'articolo 4, paragrafo 5 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).

compiuto nell'ambito del dialogo leale che caratterizza il processo decisionale istituito dal regolamento sull'accesso a documenti detenuti da un'istituzione provenienti da uno Stato membro.

Per quanto attiene al primo argomento, secondo cui l'eccezione relativa a un rischio di grave pregiudizio al processo decisionale di un'istituzione⁶²², in caso di divulgazione di un documento, si applica nel caso di una gestione concorrente, il presidente del Tribunale osserva che, nell'ambito della gestione concorrente oggetto del caso di specie, gli Stati membri e la Commissione hanno una responsabilità concorrente per la gestione e il controllo dei programmi e che grava, segnatamente, sulla Commissione l'onere di vigilare sull'utilizzo legale e regolare dei Fondi strutturali e d'investimento europei da parte degli Stati membri. Egli ne deduce che non si può escludere, *prima facie*, che i documenti oggetto della presente causa possano essere considerati come rientranti nel processo di adozione di una decisione dell'Unione, tanto più che, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto di uno Stato membro di chiedere a un'istituzione di non divulgare un documento da esso proveniente senza il suo previo consenso «è una disposizione che si occupa del processo di adozione della decisione comunitaria».

Per quanto attiene al secondo argomento, in base al quale la Commissione, nell'ambito del dialogo leale, avrebbe dovuto illustrare la ragione per cui aveva modificato la sua prassi anteriore e, tenuto conto di tale circostanza, avrebbe dovuto dare all'Ungheria la possibilità di far valere altri possibili motivi di diniego, il presidente del Tribunale osserva che la decisione impugnata è una decisione confermativa che si discosta dalla decisione di diniego inizialmente adottata dalla Commissione. Pertanto, tenuto conto del particolare contesto della causa, egli non esclude che la Commissione avrebbe dovuto consentire all'Ungheria di meglio esporre i propri motivi o di invocare altri possibili motivi di diniego prima di adottare la decisione impugnata. Inoltre, egli osserva che la Commissione avrebbe potuto, di propria iniziativa, esaminare se la domanda di accesso rientrasse nelle altre eccezioni previste al diritto di accesso ai documenti.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale ritiene che la condizione relativa all'urgenza sia, nella specie, soddisfatta, posto che il rischio di insorgenza, per l'Ungheria, di un danno grave e irreparabile è stato adeguatamente dimostrato. Egli osserva, infatti, che il danno invocato risulta dalla divulgazione di informazioni asseritamente riservate e che dette informazioni riguardano l'organizzazione di un invito a presentare proposte di natura competitiva al quale ci si attende partecipino numerose parti interessate. Il corretto svolgimento di detta procedura potrebbe essere compromesso in caso di divulgazione delle informazioni. Il presidente del Tribunale ne deduce che, posto che i documenti controversi possono avere carattere riservato, come sostiene l'Ungheria, la loro divulgazione violerebbe l'eccezione relativa a un rischio di grave pregiudizio al processo decisionale di un'istituzione e il loro carattere di documenti non pubblici non potrebbe essere ripristinato nemmeno in caso di accoglimento definitivo del ricorso principale.

In terzo luogo, al fine del bilanciamento degli interessi coinvolti, che consiste nello stabilire se l'interesse della parte che chiede i provvedimenti provvisori ad ottenerne la concessione prevalga o meno sull'interesse che riveste l'applicazione immediata dell'atto controverso, il presidente del Tribunale esamina la condizione secondo cui la situazione giuridica sorta da un'ordinanza di provvedimenti provvisori deve essere reversibile. A tal riguardo, egli osserva che, nella specie, una sentenza di annullamento verrebbe resa illusoria e privata di effetto utile se la domanda di provvedimenti provvisori dell'Ungheria fosse respinta, poiché tale rigetto produrrebbe l'effetto di consentire alla Commissione di procedere alla divulgazione immediata dei documenti controversi e quindi, *de facto*, di pregiudicare il significato della futura decisione di merito, ossia un rigetto del

⁶²² Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

ricorso di annullamento. Egli ricorda, inoltre, che la Commissione stessa non si oppone alla sospensione della decisione impugnata.

Alla luce di quanto precede, la domanda di provvedimenti provvisori è stata accolta.

**Ordinanza del 20 ottobre 2022, PB/Commissione (T-407/21 R, non pubblicata,
[EU:T:2022:655](#))**

«Procedimento sommario - Appalti pubblici di servizi - Irregolarità nel procedimento di aggiudicazione dell'appalto - Recupero degli importi indebitamente versati - Decisione che costituisce titolo esecutivo - Domanda di provvedimenti provvisori - Urgenza - Fumus boni iuris - Bilanciamento degli interessi»

A seguito di due gare d'appalto indette dall'Unione europea con l'obiettivo di concludere, da un lato, un contratto TACIS di servizi per la fornitura di un'assistenza tecnica alle autorità ucraine nell'ottica del ravvicinamento della legislazione ucraina alla legislazione dell'Unione e, dall'altro, un contratto CARDS di servizi per la prestazione di servizi di sviluppo delle capacità, consulenza e supporto al Ministero della Giustizia serbo, detti due appalti erano stati aggiudicati ⁶²³ a un consorzio coordinato da una società privata di cui PB, il ricorrente, era l'amministratore.

Sulla base di una relazione di analisi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Commissione ha, anzitutto, sospeso l'esecuzione dei contratti TACIS e CARDS, rispettivamente, in quanto la loro assegnazione era viziata da errori, irregolarità gravi o frode. Essa ha poi adottato una decisione relativa all'applicazione di un provvedimento amministrativo nei confronti del ricorrente, revocando i pagamenti indebitamente percepiti a titolo di detti contratti e ritenendo il ricorrente responsabile in solido con la società di cui era amministratore del pagamento delle somme di cui trattasi. Infine, ha adottato una decisione avente titolo esecutivo per il recupero degli importi indebitamente percepiti, ritenendo il ricorrente responsabile in solido con la società di cui era amministratore del pagamento della somma di cui trattasi.

Chiamato a pronunciarsi su una domanda di provvedimenti provvisori, proposta dal ricorrente in parallelo al ricorso di annullamento di quest'ultima decisione, il presidente del Tribunale accoglie detta domanda e ordina alla Commissione di sospendere l'esecuzione della decisione di cui trattasi.

Giudizio del presidente del Tribunale

In primo luogo, il presidente del Tribunale esamina anzitutto la condizione relativa all'urgenza dei provvedimenti provvisori richiesti. A tale titolo, egli ritiene che la condizione di cui trattasi sia soddisfatta nella misura in cui, nelle circostanze specifiche del caso di specie, il danno grave e irreparabile dedotto dal ricorrente deve essere considerato come dimostrato, posto che l'incapacità di garantire, per un periodo prolungato, il soddisfacimento dei suoi bisogni elementari non può essere sanata da una successiva compensazione finanziaria.

Infatti, tenuto conto delle circostanze specifiche della situazione del ricorrente, non risulta che, in caso di esecuzione della decisione impugnata, quest'ultimo disponga di entrate che gli consentano di far fronte a tutte le spese indispensabili per garantire il soddisfacimento dei suoi bisogni elementari sino all'adozione della decisione nel procedimento principale.

⁶²³ Contratti recanti, rispettivamente, il riferimento TACIS/2006/101-510 e CARDS/2008/166-429.

In secondo luogo, il presidente del Tribunale esamina la condizione relativa al *fumus boni iuris* e, a tale titolo, procede a un esame *prima facie* della fondatezza delle censure invocate dal ricorrente a fondamento del ricorso nel procedimento principale e verifica, quindi, se almeno una di esse presenti carattere sufficientemente serio tanto da giustificare che essa non sia disattesa nell'ambito del procedimento sommario.

Per quanto attiene al motivo vertente sull'incompetenza della Commissione ad adottare le decisioni aventi titolo esecutivo, sulla mancanza di base giuridica e sull'errore manifesto di valutazione, il presidente del Tribunale ricorda che, certamente, il regolamento finanziario può fungere da fondamento giuridico ⁶²⁴ per la Commissione per adottare decisioni che costituiscono un titolo esecutivo ⁶²⁵, benché l'obbligo pecuniario di cui trattasi abbia natura contrattuale. Tuttavia, da un lato, il giudice dell'Unione non è competente a conoscere di un ricorso di annullamento qualora la posizione giuridica del richiedente si inserisca esclusivamente nell'ambito di relazioni contrattuali il cui regime giuridico è disciplinato dalle norme nazionali designate dalle parti contraenti e, dall'altro, la Commissione non può adottare decisioni che costituiscano titolo esecutivo nell'ambito di rapporti contrattuali che non contengono una clausola compromissoria a favore del giudice dell'Unione e che rientrano, pertanto, nella competenza giurisdizionale dei giudici di uno Stato membro. Pertanto, il potere della Commissione di adottare decisioni che costituiscono titolo esecutivo nell'ambito dei rapporti contrattuali deve essere limitato ai contratti che contengono una clausola compromissoria che conferisce la competenza al giudice dell'Unione.

Il presidente del Tribunale precisa, da un lato, che il regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità ⁶²⁶ non può costituire, da solo, il fondamento giuridico pertinente ai fini dell'adozione di misure amministrative volte al recupero di importi indebitamente percepiti e, dall'altro, che le disposizioni di detto regolamento che definiscono le misure amministrative ⁶²⁷ non indicano che tali misure possano applicarsi a persone oppure organismi diversi dal beneficiario, in particolare imponendo a un terzo il rimborso delle somme indebitamente percepite da detto beneficiario.

Orbene, nella specie, benché le misure amministrative adottate dalla Commissione si fondino sul Trattato FUE, sul regolamento finanziario e sul regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, il presidente del Tribunale constata che i contratti conclusi con la società di cui il ricorrente è amministratore non contengono una clausola compromissoria che attribuisca la competenza al giudice dell'Unione.

Pur senza anticipare la decisione del Tribunale sul ricorso principale, egli ne conclude che il motivo dedotto dal ricorrente, vertente sull'incompetenza della Commissione ad adottare le decisioni aventi titolo esecutivo, sulla mancanza di base giuridica e sull'errore manifesto di valutazione, appare, *prima facie*, non privo di serio fondamento. Esso merita quindi un esame approfondito che non può essere

⁶²⁴ In forza dell'articolo 100, paragrafo 2, 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).

⁶²⁵ Ai sensi dell'articolo 299 TFUE.

⁶²⁶ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1).

⁶²⁷ Nella specie, l'articolo 4 del regolamento n. 2988/95.

compiuto dal giudice del procedimento sommario, ma deve essere effettuato nell'ambito del procedimento di merito.

In terzo luogo, il presidente del Tribunale procede al bilanciamento dei rischi connessi a ciascuna delle soluzioni possibili. A tal fine, per quanto attiene all'interesse del ricorrente ad evitare un recupero immediato degli importi di cui trattasi, egli osserva che, nelle circostanze del caso di specie, l'esecuzione della decisione impugnata comporterebbe verosimilmente l'incapacità per il ricorrente di far fronte ai suoi bisogni più elementari. Quanto agli interessi finanziari dell'Unione, egli osserva che la Commissione non fornisce alcuna spiegazione a questo riguardo e sembra essa stessa ritenere che la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata sia, nel caso di specie, auspicabile. Il presidente del Tribunale ne conclude che il bilanciamento degli interessi depone a favore del ricorrente.

Alla luce di quanto precede, la domanda di provvedimenti provvisori è stata accolta.