



SELEZIONE DELLE SENTENZE PIÙ IMPORTANTI DELL'ANNO 2024

COLLEZIONE DELLE SINTESI
DELLA DIREZIONE DELLA RICERCA E DOCUMENTAZIONE



Indice

Prefazione	11
Capitolo 1 – La Corte di giustizia	12
I. Diritti fondamentali dell’Unione europea	12
1. Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva	12
Sentenza dell’11 luglio 2024 (Grande Sezione), Hann-Invest e a. (C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594)	12
Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	15
2. Principio del <i>ne bis in idem</i>	18
Sentenza del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70)	18
II. Principi generali del diritto dell’Unione: principi di equivalenza e di effettività ... 21	
Sentenza del 9 aprile 2024 (Grande Sezione), Profi Credit Polska (Riapertura di un procedimento concluso con una decisione definitiva) (C-582/21, EU:C:2024:282).....	21
III. Protezione dei dati personali	26
1. Comunicazioni telefoniche ed elettroniche	26
Sentenza del 30 aprile 2024 (seduta plenaria), La Quadrature du Net e a. (Dati personali e lotta contro la contraffazione) (C-470/21, EU:C:2024:370).....	26
Sentenza del 30 aprile 2024 (Grande Sezione), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	30
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare) (C-548/21, EU:C:2024:830)	33
2. Dati biometrici e genetici	36
Sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), Direktor na Glavna direksia «Natsionalna politisia» pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97)	36
3. Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD)	39
a. Ambito di applicazione	39
Sentenza del 16 gennaio 2024 (Grande Sezione), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46).....	39
b. Nozione di «responsabile del trattamento»	42
Sentenza dell’11 gennaio 2024, État belge (Dati trattati da una Gazzetta ufficiale) (C-231/22, EU:C:2024:7)	42
c. Mezzi di ricorso in caso di violazione del RGPD	45
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846).....	45
IV. Cittadinanza dell’Unione	49
1. Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno dei cittadini dell’Unione	49
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845).....	49

2.	Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo.....	52
	Sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Repubblica ceca (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-808/21, EU:C:2024:962).....	52
	Sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Polonia (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-814/21, EU:C:2024:963).....	55
V.	Libertà di circolazione nell'Unione: libertà di stabilimento	59
	Sentenza del 19 dicembre 2024 (Grande Sezione), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	59
VI.	Disposizioni istituzionali: diritto di accesso del pubblico ai documenti	63
	Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione e a. (C-588/21 P, EU:C:2024:201)	63
VII.	Contenzioso dell'Unione	66
1.	Composizione della Corte.....	66
	Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653).....	66
2.	Rinvio pregiudiziale.....	69
a.	Qualificazione del giudice del rinvio come «giurisdizione».....	69
	Sentenza del 9 gennaio 2024 (Grande Sezione), G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia) (C-181/21 e C-269/21, EU:C:2024:1).....	69
	Sentenza del 7 maggio 2024 (Grande Sezione), NADA e a. (C-115/22, EU:C:2024:384)	71
b.	Obbligo di rinvio pregiudiziale dei giudici che statuiscono in ultima istanza.....	74
	Sentenza del 15 ottobre 2024 (Grande Sezione), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881)	74
VIII.	Agricoltura e pesca.....	78
	Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)	78
IX.	Controllo alle frontiere, asilo e immigrazione.....	81
1.	Politica di asilo.....	81
a.	Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale.....	81
	Sentenza del 16 gennaio 2024 (Grande Sezione), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Donne vittime di violenza domestica) (C-621/21, EU:C:2024:47)	81
	Sentenza dell'11 giugno 2024 (Grande Sezione), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Donne che si identificano nel valore della parità tra i sessi) (C-646/21, EU:C:2024:487)	84
	Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841).....	87
b.	Modalità di esame delle domande di protezione internazionale in caso di presentazione di una nuova domanda di asilo	90
	Sentenza dell'8 febbraio 2024 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata) (C-216/22, EU:C:2024:122)	90
	Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland (Effetto di una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato) (C-753/22, EU:C:2024:524).....	92

c.	Effetto della decisione di riconoscimento dello status di rifugiato in caso di domanda di estradizione proveniente da uno Stato terzo.....	94
	Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Domanda di estradizione di un rifugiato verso la Turchia) (C-352/22, EU:C:2024:521)	94
d.	Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati	97
	Sentenza del 19 dicembre 2024 (Grande Sezione), Kaduna (C-244/24 e C-290/24, EU:C:2024:1038).....	97
2.	Politica di immigrazione.....	102
	Sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), Landeshauptmann von Wien (Ricongiungimento familiare con un minore rifugiato) (C-560/20, EU:C:2024:96).....	102
	Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) (C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636).....	104
3.	Controlli alle frontiere.....	106
	Sentenza del 21 marzo 2024 (Grande Sezione), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251)	106
X.	Cooperazione giudiziaria in materia penale.....	111
1.	Mandato d’arresto europeo	111
	Sentenza del 29 luglio 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658)	111
2.	Ordine europeo di indagine penale	114
	Sentenza del 30 aprile 2024 (Grande Sezione), M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372)	114
3.	Trattamento dei dati personali da parte di Europol.....	116
	Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202)	116
XI.	Cooperazione giudiziaria in materia civile.....	121
1.	Regolamento n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale.....	121
	Sentenza del 20 giugno 2024, Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532).....	121
2.	Regolamento n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale	123
	Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)	123
XII.	Trasporti.....	126
	Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818).....	126
XIII.	Concorrenza	135
1.	Intese (articolo 101 TFUE).....	135
	Sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/Servier e a. (C-176/19, EU:C:2024:549).....	135
	Sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546).....	135

	Sentenza del 4 ottobre 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824)	142
2.	Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE)	146
	Sentenza del 18 aprile 2024 (Grande Sezione), Heureka Group (Comparatori di prezzi online) (C-605/21, EU:C:2024:324)	146
	Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726)	150
3.	Concentrazioni.....	154
	Sentenza del 3 settembre 2024 (Grande Sezione), Illumina e Grail/Commissione (C-611/22 P e C-625/22 P, EU:C:2024:677)	154
4.	Aiuti di Stato	158
	Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Irlanda e a. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)	158
5.	Rimborso di un'ammenda	164
	Sentenza dell'11 giugno 2024 (Grande Sezione), Commissione/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	164
XIV.	Ravvicinamento delle legislazioni.....	168
1.	Disegni o modelli comunitari.....	168
	Sentenza del 27 febbraio 2024 (Grande Sezione), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172).....	168
2.	Medicinali per uso umano.....	170
	Sentenza del 14 marzo 2024, D & A Pharma/Commissione (C-291/22 P, EU:C:2024:228)	170
3.	Controllo dell'acquisto e della detenzione di armi	174
	Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), Défense Active des Amateurs d'Armes e a. (C-234/21, EU:C:2024:200)	174
XV.	Politica economica e monetaria.....	179
	Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Commissione/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520)	179
XVI.	Appalti pubblici.....	184
	Sentenza del 22 ottobre 2024 (Grande Sezione), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	184
XVII.	Politica sociale	188
1.	Tutela dei lavoratori a tempo determinato.....	188
	Sentenza del 20 febbraio 2024 (Grande Sezione), X (Assenza di motivi di recesso) (C-715/20, EU:C:2024:139)	188
2.	Tutela dei lavoratori a tempo determinato.....	190
	Sentenza del 29 luglio 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 e C-185/22, EU:C:2024:637).....	190
XVIII.	Ambiente	193
	Sentenza del 25 giugno 2024 (Grande Sezione), Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542).....	193

XIX. Accordi internazionali.....	196
1. Negoziazione e conclusione	196
Sentenza del 9 aprile 2024, Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali) (C-551/21, EU:C:2024:281)	196
2. Contenuto e portata	198
a. Accordo di associazione CE-Algeria	198
Sentenza del 29 febbraio 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Trasferimento di prestazioni di reversibilità) (C-549/22, EU:C:2024:184)	198
b. Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione ed Euratom e il Regno Unito.....	201
Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649).....	201
c. Accordi internazionali conclusi dall'Unione con il Regno del Marocco	204
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Confédération paysanne (Meloni e pomodori del Sahara occidentale) (C-399/22, EU:C:2024:839).....	204
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-778/21 P e C-798/21 P, EU:C:2024:833)	207
Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P, EU:C:2024:835)	207
XX. Politica estera e di sicurezza comune.....	213
1. Misure restrittive	213
Sentenza del 5 settembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	213
Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)	215
2. Azioni risarcitorie	218
Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), KS e a. / Consiglio e a. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725)	218
Capitolo 2 – Il Tribunale	224
I. Contenzioso dell'Unione	224
1. Ricorso di annullamento	224
Ordinanza del 4 giugno 2024 (Grande Sezione), Medel e a./Consiglio, (cause riunite da T-530/22 a T-533/22, EU:T:2024:363)	224
2. Ricorso per responsabilità extracontrattuale.....	226
Sentenza del 23 ottobre 2024, Keserű Művek/Unione europea (T-519/23, EU:T:2024:733).....	226
II. Diritto istituzionale: attività incompatibile con le funzioni	229
Sentenza dell'11 settembre 2024, CQ/Corte dei Conti (T-386/19, EU:T:2024:613).....	229
III. Concorrenza	232
1. Intese (articolo 101 TFUE).....	232
Sentenza del 2 ottobre 2024, Crown Holdings e Crown Cork & Seal Deutschland/Commissione (T-587/22, EU:T:2024:661).....	232

	Sentenza del 6 novembre 2024, Crédit agricole e a./Commissione (cause riunite T-386/21 e T-406/21, EU:T:2024:776).....	235
2.	Concentrazioni.....	243
	Sentenza del 13 novembre 2024, NetCologne/Commissione (T-58/20, EU:T:2024:813).....	243
	Sentenza del 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commissione (T-64/20, EU:T:2024:815).....	243
	Sentenza del 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commissione (T-69/20, EU:T:2024:816).....	243
3.	Aiuti di Stato	250
	Sentenza del 24 gennaio 2024, Germania/Commissione (T-409/21, EU:T:2024:34).....	250
	Sentenza del 28 febbraio 2024, Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione (T-390/20, EU:T:2024:126).....	252
	Sentenza del 28 febbraio 2024, Danimarca/Commissione, (T-364/20 EU:T:2024:125).....	256
	Sentenza del 10 aprile 2024, Danske Slagtermestre/Commissione (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217).....	259
	Sentenza del 2 ottobre 2024, European Food e a./Commissione (cause riunite T-624/15 RENV, T-694/15 RENV e T-704/15 RENV, EU:T:2024:659).....	263
IV.	Proprietà intellettuale.....	268
1.	Marchio dell'Unione europea	268
	Ordinanza dell'8 febbraio 2024, Fly Persia e Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86).....	268
	Sentenza del 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821).....	269
2.	Disegni o modelli	271
	Sentenza del 23 ottobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Segnaletica orizzontale) (T-25/23, EU:T:2024:725).....	271
V.	Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive	274
1.	Bielorussia.....	274
	Sentenza del 20 marzo 2024, Belshyna/Consiglio (T-115/22, EU:T:2024:187).....	274
2.	Ucraina	276
	Sentenza dell'11 settembre 2024 (Grande Sezione), Timchenko e Timchenko/Consiglio (T-644/22, EU:T:2024:621).....	276
	Sentenza dell'11 settembre 2024 (Grande Sezione), Fridman e a./Consiglio (T-635/22, EU:T:2024:620).....	278
3.	Russia.....	281
	Sentenza del 2 ottobre 2024 (Grande Sezione), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e a./Consiglio (T-797/22, EU:T:2024:670).....	281
VI.	Servizi digitali.....	285
	Sentenza del 17 luglio 2024, Bytedance/Commissione (T-1077/23, EU:T:2024:478).....	285
VII.	Coesione economica, sociale e territoriale.....	293
	Sentenza del 7 febbraio 2024, Austria/Commissione (T-501/22, EU:T:2024:71).....	293
VIII.	Sanità pubblica	296
	Sentenza del 21 febbraio 2024, PAN Europe/Commissione (T-536/22, EU:T:2024:98).....	296

	Sentenza del 15 maggio 2024, Fresenius Kabi Austria e a./Commissione (T-416/22, EU:T:2024:316)	298
IX.	Energia	302
	Sentenza del 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864).....	302
X.	Politica commerciale comune	307
	Sentenza del 21 febbraio 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e a./Commissione (T-762/20, EU:T:2024:113).....	307
	Sentenza del 21 febbraio 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissione (T-763/20, EU:T:2024:114).....	309
XI.	Politica economica e monetaria	313
	1. Meccanismo di risoluzione unico	313
	Sentenza del 10 luglio 2024, Francia/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459).....	313
	2. Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi	315
	Sentenza del 28 febbraio 2024, Sber/BCE (cause riunite T-647/21 e T-99/22, EU:T:2024:127)	315
	Sentenza del 28 febbraio 2024, BAWAG PSK/BCE (T-667/21, EU:T:2024:131).....	315
	Sentenza del 10 luglio 2024, PH e a./BCE (T-323/22, EU:T:2024:460)	319
XII.	Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione	322
	Sentenza del 21 febbraio 2024, Inivos e Inivos/Commissione (T-38/21, EU:T:2024:100).....	322
	Sentenza del 2 ottobre 2024, VC/EU-OSHA (Esclusione dagli appalti pubblici sulla base di una decisione amministrativa nazionale sospesa) (T-126/23, EU:T:2024:666)	323
XIII.	Clausola compromissoria	328
	Sentenza dell'11 dicembre 2024, UIV Servizi / REA (T 440/22, ECLI:EU:T:2024:898)	328
XIV.	Bilancio dell'Unione	331
	Sentenza del 4 settembre 2024, IMG/Commissione (T-509/21, EU:T:2024:590).....	331
XV.	Accesso ai documenti delle istituzioni	337
	1. Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali.....	337
	Sentenza del 10 luglio 2024, Ungheria/Commissione (T-104/22, EU:T:2022:391)	337
	2. Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo	339
	Sentenza dell'8 maggio 2024, Izuzquiza e a./Parlamento (T-375/22, EU:T:2024:296)	339
XVI.	Funzione pubblica	343
	1. Procedimento disciplinare	343
	Sentenza del 29 maggio 2024, Canel Ferreiro/Consiglio (T-766/22, EU:T:2024:336)	343
	2. Indennità	344
	Sentenza del 5 giugno 2024, VA/Commissione (T-123/23, EU:T:2024:359).....	344
	Sentenza del 26 giugno 2024, Paraskevaidis/Consiglio e Commissione (T-698/21, EU:T:2024:425)	346

3. Status di informatore	348
Sentenza dell'11 settembre 2024, TU/Parlamento (T-793/22, EU:T:2024:614).....	348
XVII. Domande di provvedimenti provvisori.....	351
Ordinanza del 9 febbraio 2024, Bytedance/Commissione (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)	351
Ordinanza del 13 giugno 2024, Vivendi/Commissione (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)	353
Ordinanza del 13 giugno 2024, Lagardère/Commissione (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)	353
Ordinanza del 12 agosto 2024, Nuctech Warsaw Company Limited e Nuctech Netherlands/Commissione (T-284/24 R, EU:T:2024:564)	355
Ordinanza del 22 novembre 2024, UniCredit/BCE (T-324/24 R, EU:T:2024:858).....	357

Prefazione

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

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

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

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

Celestina Iannone
Direttrice
Ricerca e Documentazione

Capitolo 1 – La Corte di giustizia

I. Diritti fondamentali dell'Unione europea ¹

1. Diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

Sentenza dell'11 luglio 2024 (Grande Sezione), *Hann-Invest e a.* (C-554/21, C-622/21 e C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione – Indipendenza dei giudici – Giudice precostituito per legge – Processo equo – Servizio di registrazione delle decisioni giudiziarie – Normativa nazionale che prevede l'istituzione di un giudice della registrazione, presso gli organi giurisdizionali di secondo grado, dotato, in pratica, del potere di sospendere la pronuncia di una sentenza, di impartire istruzioni ai collegi giudicanti e di richiedere la convocazione di una riunione di dipartimento – Normativa nazionale ai sensi della quale, nelle riunioni di un dipartimento o di tutti i giudici di un organo giurisdizionale, possono essere adottate "posizioni giuridiche" vincolanti, anche per le cause già definite»

¹ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 30 aprile 2024 (seduta plenaria), **La Quadrature du Net e a. (Dati personali e lotta alla contraffazione)** (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)), sentenza del 30 aprile 2024 (Grande Sezione), **Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano** (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)), sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare)** (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)), illustrate alla voce III.1 «Comunicazioni telefoniche ed elettroniche»; sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), **Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politisia» pri MVR – Sofia** (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), illustrata alla voce III.2 «Dati biometrici e genetici»; sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Mirin** (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), illustrata alla voce IV.1 «Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno dei cittadini dell'Unione»; sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), **Commissione/Repubblica ceca (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)** (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)), sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), **Commissione/Polonia (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico)** (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)), illustrate alla voce IV.2 «Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo»; sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), **Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione e a.** (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), illustrata alla voce VI «Disposizioni istituzionali: diritto di accesso del pubblico ai documenti»; sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), **Valančius** (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), illustrata alla voce VII.1 «Composizione della Corte»; sentenza del 9 gennaio 2024 (Grande Sezione), **G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia)** (C-181/21 e C-269/21, [EU:C:2024:1](#)), sentenza del 7 maggio 2024 (Grande Sezione), **NADA e a.** (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)), sentenza del 15 ottobre 2024 (Grande Sezione), **KUBERA** (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)), illustrate alla voce VII.2 «Rinvio pregiudiziale»; sentenza dell'11 giugno 2024 (Grande Sezione), **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Donne che si identificano nel valore della parità tra i sessi)** (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)), sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), **Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Domanda di estradizione di un rifugiato verso la Turchia)** (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)), sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), **Bundesrepublik Deutschland (Effetto di una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato)** (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)), illustrate alla voce IX.1 «Politica di asilo»; sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), **Landeshauptmann von Wien (Ricongiungimento familiare con un minore rifugiato)** (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)), sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), **CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta)** (C-112/22 e C-223/22, [EU:C:2024:636](#)), illustrate alla voce IX.2 «Politica di immigrazione»; sentenza del 21 marzo 2024 (Grande Sezione), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), illustrata alla voce IX.3 «Controlli alle frontiere»; sentenza del 29 luglio 2024, **Breian** (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), illustrata alla voce X.1 «Mandato d'arresto europeo»; sentenza del 30 aprile 2024, (Grande Sezione), **M.N. (EncroChat)** (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), illustrata alla voce X.2 «Ordine europeo di indagine penale»; sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Real Madrid Club de Fútbol** (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), illustrata alla voce XI.2 «Regolamento n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale»; sentenza del 14 marzo 2024, **D & A Pharma/Commissione** (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), illustrata alla voce XIV.2 «Medicinali per uso umano»; sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), **Défense Active des Amateurs d'Armes e a.** (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), illustrata alla voce XIV.3 «Controllo dell'acquisto e della detenzione di armi»; sentenza del 20 febbraio 2024, (Grande Sezione), **X (Assenza di motivi di recesso)** (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), illustrata alla voce XVII.1 «Protezione dei lavoratori a tempo determinato»; sentenza del 25 giugno 2024 (Grande Sezione), **Ilva e a.** (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), illustrata alla voce XVIII «Ambiente»; sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), illustrata alla voce XIX.2 «Contenuto e portata»; sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), illustrata alla voce XX.1 «Misure restrittive»; sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), **KS e a. / Consiglio e a.** (C-29/22 P e C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), illustrata alla voce XX.2 «Azioni risarcitorie».

La Grande Sezione della Corte dichiara che non è conciliabile con le prescrizioni inerenti al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nonché a un processo equo un meccanismo interno a un organo giurisdizionale nazionale che prevede l'intervento, nel processo decisionale del collegio giudicante investito di un procedimento, di altri giudici dell'organo giurisdizionale in questione, al fine di garantire la coerenza della sua giurisprudenza.

La Corte è stata interpellata al riguardo dal Visoki trgovački sud (Corte d'appello di commercio, Croazia), investito di tre appelli avverso ordinanze emesse nell'ambito di procedure di insolvenza. Il giudice del rinvio, in composizione collegiale con tre membri, ha esaminato tali tre appelli e li ha respinti all'unanimità, confermando così le decisioni emesse in primo grado. I giudici di tale organo giurisdizionale hanno firmato le loro sentenze e le hanno successivamente trasmesse al servizio di registrazione delle decisioni giurisdizionali dello stesso ².

Orbene, il giudice del servizio di registrazione (in prosieguo: il «giudice della registrazione») ha rifiutato di registrare tali tre decisioni giudiziarie e le ha rinviate ai rispettivi collegi giudicanti, accompagnate da una lettera in cui dichiarava di non condividere le soluzioni adottate. In due di tali cause (C-554/21 e C-622/21), detto giudice ha menzionato altre decisioni del giudice del rinvio che adottavano soluzioni diverse da quelle accolte nei procedimenti principali. Nella terza causa (C-727/21), esso ha espresso il proprio disaccordo con l'interpretazione giuridica adottata dal collegio giudicante, senza tuttavia richiamare alcuna decisione giudiziaria.

In seguito, nella causa C-727/21, il collegio giudicante si è riunito per ulteriori deliberazioni. Dopo aver riesaminato l'appello e il parere del giudice della registrazione, ha deciso di non modificare la sua precedente soluzione. Ha quindi adottato una nuova decisione giudiziaria e l'ha trasmessa al servizio di registrazione.

Preferendo una soluzione giuridica diversa, il giudice della registrazione ha deferito tale procedimento principale al dipartimento del contenzioso commerciale e altre controversie del giudice del rinvio. Tale dipartimento ha poi adottato una «posizione giuridica», in cui ha accolto la soluzione preferita dal giudice della registrazione. Lo stesso procedimento principale è stato successivamente rinviato al collegio giudicante competente affinché quest'ultimo si pronunciasse in conformità a tale «posizione giuridica».

Nutrendo dubbi sulla conformità al diritto dell'Unione del meccanismo che prevede l'intervento, nel suo processo decisionale, del giudice della registrazione e di altri giudici di un organo giurisdizionale che adottano «posizioni giuridiche», il giudice del rinvio ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale.

Giudizio della Corte

La Corte sottolinea, anzitutto, che qualsiasi misura o prassi nazionale volta ad evitare contrasti giurisprudenziali o a porvi rimedio e quindi a garantire la certezza del diritto insita nel principio dello Stato di diritto deve rispettare le prescrizioni derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

In primo luogo, la Corte esamina, alla luce di tali prescrizioni, la prassi in forza della quale la decisione giudiziaria adottata dal collegio giudicante investito del procedimento può essere considerata definitiva ed essere spedita alle parti solo se il suo contenuto è stato approvato da un giudice della registrazione che non appartiene a tale collegio giudicante.

² Conformemente all'articolo 177, paragrafo 3, del Sudski poslovnik (regolamento di procedura dei tribunali), il quale prevede quanto segue: «In secondo grado, una causa si considera conclusa alla data di spedizione della decisione dall'ufficio del giudice, che ha luogo dopo la restituzione della causa dal servizio di registrazione. A decorrere dalla data in cui riceve il fascicolo, il servizio di registrazione è tenuto a restituirlo all'ufficio del giudice nel più breve tempo possibile. Si procede poi alla spedizione della decisione entro un nuovo termine di otto giorni».

Al riguardo, la Corte evidenzia che il giudice della registrazione, sebbene non possa sostituire la propria valutazione a quella del collegio giudicante investito del procedimento, può, di fatto, bloccare la registrazione della decisione giudiziaria adottata e, quindi, impedire il completamento del processo decisionale e la notifica di tale decisione alle parti. Esso può quindi rinviare il procedimento a tale collegio giudicante per un riesame di detta decisione alla luce delle sue osservazioni giuridiche e, qualora persista un disaccordo con detto collegio giudicante, invitare il presidente del dipartimento di cui trattasi a convocare una riunione di dipartimento affinché quest'ultimo adotti una «posizione giuridica» vincolante, in particolare, per lo stesso collegio giudicante. L'effetto di una siffatta prassi è quello di consentire un'ingerenza del giudice della registrazione nel procedimento in questione, ingerenza che può implicare un'influenza di tale giudice sulla soluzione definitiva da adottare in detto procedimento.

Orbene, sotto un primo profilo, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali non sembra prevedere un intervento di tale natura da parte del giudice della registrazione. Sotto un secondo profilo, tale intervento ha luogo dopo che il collegio giudicante al quale è stato assegnato il procedimento in questione ha adottato la sua decisione giudiziaria al termine delle sue deliberazioni, ancorché tale giudice non appartenga a detto collegio giudicante e quindi non abbia partecipato alle fasi precedenti del procedimento sfociato nell'adozione di tale decisione. Sotto un terzo profilo, il potere di intervento del giudice della registrazione non sembra nemmeno regolato da criteri oggettivi chiaramente definiti che riflettano una giustificazione specifica e siano idonei ad evitare l'esercizio di un potere discrezionale.

Tenuto conto di tali circostanze, la Corte dichiara che l'intervento di detto giudice della registrazione non è conciliabile con le prescrizioni inerenti al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

In secondo luogo, la Corte esamina la normativa nazionale che consente a una riunione di dipartimento di un organo giurisdizionale nazionale di obbligare, con l'emissione di una «posizione giuridica», il collegio giudicante investito del procedimento a modificare il contenuto della decisione giudiziaria che esso ha precedentemente adottato, ancorché tale riunione di dipartimento comprenda anche giudici diversi da quelli appartenenti a tale collegio giudicante e, se del caso, soggetti estranei all'organo giurisdizionale in questione dinanzi ai quali le parti non hanno la possibilità di presentare i loro argomenti.

A tal riguardo, la Corte rileva che lo svolgimento della riunione di dipartimento consente, di fatto, l'ingerenza, nella soluzione definitiva di un procedimento precedentemente deliberata e decisa dal collegio giudicante competente, ma non ancora registrata e spedita, di un gruppo di giudici che partecipano a tale riunione di dipartimento. Infatti, la prospettiva, per tale collegio giudicante, nel caso in cui quest'ultimo mantenga un punto di vista giuridico contrario a quello del giudice della registrazione, che la sua decisione giudiziaria venga sottoposta al controllo di una riunione di dipartimento nonché l'obbligo, per detto collegio giudicante, di rispettare, sebbene dopo la conclusione delle deliberazioni, la «posizione giuridica» adottata da tale riunione di dipartimento sono idonei ad influire sul contenuto finale di detta decisione.

Orbene, da un lato, non risulta che il potere di convocare la riunione di dipartimento di cui trattasi nei procedimenti principali sia sufficientemente regolato da criteri oggettivi e applicati come tali. In particolare, dalla disposizione che prevede la convocazione di una riunione di dipartimento³ non si evince che tale riunione possa essere convocata, come nella causa C-727/21, semplicemente con la motivazione che il giudice della registrazione non condivideva il punto di vista giuridico del collegio giudicante competente. Dall'altro lato, la convocazione di una riunione di dipartimento e l'emissione da parte di quest'ultima di una «posizione giuridica» vincolante, in particolare, per il collegio

³ L'articolo 40, paragrafo 1, dello Zakon o sudovima (legge relativa all'ordinamento giudiziario) prevede che, quando si riscontrano contrasti interpretativi tra dipartimenti, sezioni o giudici su questioni relative all'applicazione della legge o quando una sezione o un giudice di un dipartimento si discosta dalla posizione giuridica precedentemente adottata, venga convocata una riunione di dipartimento o di giudici.

giudicante investito di tale procedimento, non sono portate a conoscenza delle parti in alcun momento. Tali parti non sembrano quindi avere la possibilità di esercitare i loro diritti procedurali nell'ambito di una siffatta riunione di dipartimento.

Tenuto conto di tali elementi, la Corte dichiara che la normativa nazionale di cui trattasi non è conciliabile con le prescrizioni inerenti al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e a un processo equo.

La Corte precisa peraltro che, al fine di evitare contrasti nella giurisprudenza o di porvi rimedio e quindi di garantire la certezza del diritto insita nel principio dello Stato di diritto, un meccanismo procedurale che consenta a un giudice di un organo giurisdizionale nazionale che non appartiene al collegio giudicante competente di rinviare un procedimento a un collegio giudicante ampliato di tale organo giurisdizionale non viola le prescrizioni derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a condizione che il procedimento non sia stato ancora trattenuto in decisione dal collegio giudicante inizialmente designato, che le circostanze in cui un siffatto rinvio può essere effettuato siano chiaramente definite nella legislazione applicabile e che tale rinvio non privi gli interessati della possibilità di partecipare al procedimento dinanzi a tale collegio giudicante ampliato. Inoltre, il collegio giudicante inizialmente designato può sempre decidere su tale rinvio.

Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

«Rinvio pregiudiziale – Decisione 2013/488/UE – Informazioni classificate – Nulla osta di sicurezza delle imprese – Revoca del nulla osta – Mancata divulgazione di informazioni classificate sui cui si fonda la revoca – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Obbligo di motivazione – Accesso al fascicolo – Principio del contraddittorio – Articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali – Attuazione del diritto dell'Unione»

Adita in via pregiudiziale dal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte suprema amministrativa della Repubblica slovacca) nell'ambito di una causa vertente sulla revoca di un nulla osta di sicurezza delle imprese fondata su informazioni classificate, la Corte, riunita in Grande Sezione, fornisce precisazioni sulla ponderazione che deve essere operata tra il diritto a un ricorso effettivo e gli interessi che giustificano la mancata divulgazione di talune informazioni classificate.

Nel settembre 2018, il Národný bezpečnostný úrad (Ufficio nazionale per la sicurezza, Slovacchia; in prosieguo: il «NBÚ») ha rilasciato alla protectus s.r.o. (in prosieguo: la «protectus») un attestato di sicurezza industriale grazie al quale, secondo il diritto di tale Stato membro, essa è stata autorizzata ad accedere a informazioni classificate ai sensi del diritto nazionale. Nel novembre 2018 il NBÚ le ha inoltre rilasciato un certificato di sicurezza industriale per il livello «SECRET UE/EU SECRET». Grazie a tale certificato, essa è stata autorizzata ad accedere a informazioni classificate dell'Unione europea (in prosieguo: le «ICUE»).

Successivamente, il NBÚ è venuto a conoscenza di informazioni non classificate che indicavano, in particolare, che la protectus o i suoi amministratori erano stati sottoposti a un'indagine penale, che la stessa aveva stipulato contratti con società sottoposte a indagine penale e che si sospettava che la ricorrente e un'altra società, sottoposte a controllo congiunto, avessero partecipato alle medesime gare d'appalto. Il NBÚ ha altresì ottenuto altre informazioni, qualificate come «prove documentali classificate».

Il NBÚ ha consentito alla protectus di esprimersi sulle informazioni non classificate di cui disponeva. Con decisione adottata nell'agosto 2020, fondata, in parte, su informazioni classificate, tale organo, da un lato, ha annullato l'attestato di sicurezza industriale della ricorrente in quanto era stato accertato

un rischio per la sicurezza che la riguardava e, dall'altro, a seguito dell'annullamento di tale attestato di sicurezza industriale, ha annullato il certificato di sicurezza industriale della ricorrente.

Con decisione del comitato del Consiglio nazionale della Repubblica slovacca per il riesame delle decisioni del NBÚ, adottata nel novembre 2020, il ricorso proposto dalla ricorrente avverso tale decisione del NBÚ è stato respinto. Nel settembre 2022, il NBÚ ha trasmesso al giudice del rinvio, investito del ricorso avverso la decisione di detto comitato, l'intero fascicolo, comprese le prove documentali classificate.

Nell'ottobre 2022, il presidente della sezione investita del ricorso della ricorrente ha anzitutto escluso dalla consultazione le parti classificate del fascicolo, poi ha respinto la domanda dell'avvocato della ricorrente di consultare le prove documentali classificate, chiedendo al contempo al NBÚ di esaminare una siffatta possibilità di comunicazione delle stesse. Nel novembre 2022, tale organo ha autorizzato la comunicazione di due prove documentali classificate, rifiutando di comunicare le altre prove documentali classificate di cui trattasi, in quanto ciò avrebbe portato alla divulgazione di fonti di informazioni.

Nel gennaio 2023, basandosi in particolare sull'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), l'avvocato della ricorrente ha nuovamente chiesto di poter consultare tutte le prove documentali.

In tale contesto, da un lato, il giudice del rinvio ha deciso di interrogare la Corte in merito all'applicabilità della Carta nel procedimento principale. A tal riguardo, esso rileva in particolare che la decisione 2013/488, relativa alla protezione delle ICUE⁴, impone agli Stati membri taluni obblighi specifici in materia di autorizzazione delle persone fisiche o giuridiche aventi la capacità giuridica di sottoscrivere contratti, il che potrebbe implicare che la normativa di cui trattasi costituisca un'attuazione di tale decisione. Dall'altro lato, nell'ipotesi in cui la Carta fosse applicabile alla controversia, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare in quale misura la normativa e la prassi slovacche relative all'accesso a informazioni classificate nell'ambito di procedimenti diretti a contestare l'annullamento di attestazioni o certificati di sicurezza industriale siano compatibili con il diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda l'ambito di applicazione della Carta, la Corte esamina dapprima l'applicabilità di quest'ultima alla revoca di un attestato di sicurezza industriale che consente di accedere a informazioni classificate da uno Stato membro. Essa rileva al riguardo che, in questa fase del suo sviluppo, il diritto dell'Unione non comprende un atto che stabilisca regole generali relative alle decisioni prese dagli Stati membri al fine di autorizzare l'accesso a informazioni classificate ai sensi di normative nazionali. In particolare, la decisione 2013/488, cui il giudice del rinvio fa riferimento per quanto riguarda le ICUE, non contiene disposizioni che disciplinino un siffatto accesso. Pertanto, non risulta che la normativa nazionale che disciplina la revoca dell'attestato di sicurezza industriale di cui trattasi nel procedimento principale abbia per oggetto o per effetto di dare attuazione ad una disposizione del diritto dell'Unione. Pertanto, la revoca di un attestato di sicurezza industriale come quello di cui trattasi nel procedimento principale non implica un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi della Carta.

In seguito, per quanto riguarda l'applicabilità della Carta alla revoca di un certificato di sicurezza industriale che autorizza l'accesso a ICUE, la Corte precisa che le istituzioni dell'Unione hanno adottato atti specifici volti a disciplinare la protezione di tali informazioni nell'ambito del loro funzionamento. In particolare, alla luce delle norme stabilite dalla decisione 2013/488 che impongono obblighi agli Stati

⁴ Decisione 2013/488/UE del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE (GU 2013, L 274, pag. 1).

membri⁵, si deve ritenere che le misure da essi adottate per garantire la sicurezza industriale, disciplinando l'accesso alle ICUE relative a contratti stipulati dal Consiglio mediante il rilascio e il controllo dei nulla osta nazionali di sicurezza delle imprese (FSC), attuino il diritto dell'Unione. La revoca, da parte di un'autorità nazionale, di un FSC ai sensi di tale decisione implica segnatamente una siffatta attuazione. Infatti, una siffatta revoca mette in discussione un'autorizzazione il cui rilascio e, almeno in parte, gli effetti sono previsti dalla decisione 2013/488⁶.

Di conseguenza, la Corte dichiara che il controllo, da parte di un giudice nazionale, della legittimità di una decisione di revoca di un attestato di sicurezza industriale che consente di accedere a informazioni classificate da uno Stato membro non ha ad oggetto un atto che costituisce attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Per contro, il controllo, da parte di tale giudice, della legittimità di una decisione che, in conseguenza della revoca di tale attestato di sicurezza industriale, revoca un certificato di sicurezza industriale che autorizza l'accesso a ICUE, conformemente all'articolo 11 e all'allegato V della decisione 2013/488, ha ad oggetto un atto che costituisce attuazione del diritto dell'Unione.

In secondo luogo, per quanto riguarda la questione della compatibilità di una normativa e di una prassi come quelle di cui trattasi nel procedimento principale con l'articolo 47 della Carta, la Corte esamina anzitutto se la situazione di cui trattasi rientri nell'ambito di applicazione di tale disposizione. Essa sottolinea al riguardo che dall'allegato V della decisione 2013/488 risulta che l'accesso a ICUE da parte di un operatore economico ai fini della conclusione o dell'esecuzione di un contratto classificato del Consiglio è subordinato al possesso di un FSC. La Corte espone altresì il regime applicabile, in forza di tale decisione, alla partecipazione dei contraenti a contratti classificati che richiedono l'accesso a ICUE nelle loro strutture, nell'esecuzione di tali contratti o nella fase precontrattuale, che presuppone il possesso di un FSC. Ne consegue che la revoca di un FSC ha come conseguenza che l'operatore economico interessato perde l'autorizzazione ad accedere a ICUE ai fini della conclusione e dell'esecuzione di un contratto classificato. Pertanto, una tale revoca implica, in particolare, che quest'ultimo sarà privato della facoltà, di cui disponeva prima di tale revoca, di partecipare alla fase precontrattuale relativa a un contratto classificato del Consiglio, e della possibilità che gli sia aggiudicato, da parte di tale istituzione, un contratto siffatto se la sua offerta è selezionata. Tale operatore economico deve, di conseguenza, poter disporre, conformemente all'articolo 47 della Carta, di un mezzo di ricorso effettivo per contestare la revoca del suo FSC.

Inoltre, per quanto riguarda le garanzie minime che tale mezzo di ricorso dovrebbe soddisfare, la Corte indica che, in una situazione in cui la revoca di un FSC è fondata esclusivamente sulla revoca di un'altra autorizzazione di sicurezza, il controllo giurisdizionale della revoca di tale FSC potrà essere effettivo solo qualora l'ex titolare di tale FSC possa avere accesso ai motivi sui quali si basa la revoca di tale altra autorizzazione. Sebbene ragioni imperative riguardanti, in particolare, la tutela della sicurezza dello Stato o delle relazioni internazionali possano ostare alla comunicazione all'ex titolare di un FSC delle informazioni su cui si fonda la sua revoca, spetta tuttavia al giudice nazionale competente attuare, nell'ambito del suo controllo giurisdizionale, tecniche che consentano di conciliare tali considerazioni imperative con la necessità di garantire al singolo il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto di essere ascoltato e il principio del contraddittorio.

A tal fine, gli Stati membri sono tenuti a prevedere un controllo giurisdizionale effettivo tanto dell'esistenza e della fondatezza dei motivi invocati dall'autorità nazionale competente riguardo alla sicurezza dello Stato per rifiutare di divulgare, in tutto o in parte, le informazioni su cui si basa la

⁵ La Corte fa riferimento in particolare all'articolo 1, paragrafo 2, all'articolo 11, paragrafi 2, 5 e 7, all'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), all'articolo 16, paragrafo 3, lettera a), i), e all'allegato V della decisione 2013/488.

⁶ Più precisamente, la Corte rileva che il rilascio di tale autorizzazione è previsto dall'articolo 11, paragrafo 5, di detta decisione, in combinato disposto con l'allegato V, punto 8, di quest'ultima, mentre i suoi effetti sono definiti, in parte, in particolare all'articolo 11, paragrafo 5, nonché al punto 11 dell'allegato V della medesima decisione.

revoca del FSC, ai sensi della decisione 2013/488, quanto della legittimità di tale revoca. Il giudice competente deve, in tale contesto, poter prendere conoscenza dell'insieme di tali informazioni.

Quanto ai requisiti cui deve rispondere il controllo giurisdizionale della sussistenza e della fondatezza dei motivi invocati dall'autorità nazionale competente riguardo alla sicurezza dello Stato membro interessato, occorre che un giudice sia incaricato di procedere a un esame autonomo di tutti gli elementi di diritto e di fatto invocati dall'autorità nazionale competente per valutare se considerazioni imperative ostino effettivamente alla comunicazione, in tutto o in parte, dei motivi su cui si fonda la revoca di cui trattasi e dei pertinenti elementi di prova. Qualora tale giudice concluda che la sicurezza dello Stato non osta alla comunicazione, quantomeno parziale, di tali motivi o elementi di prova, esso deve offrire all'autorità nazionale competente la possibilità di rivelare all'interessato i motivi e gli elementi probatori mancanti. Se tale autorità non acconsente alla loro divulgazione, detto giudice procede all'esame della legittimità di tale revoca sulla base dei soli motivi ed elementi di prova che sono stati comunicati. Al contrario, qualora risulti che considerazioni imperative ostino effettivamente alla comunicazione all'interessato di siffatti motivi o elementi di prova, il controllo giurisdizionale della legittimità di tale revoca deve essere effettuato nell'ambito di un procedimento che bilanci le esigenze derivanti da tali considerazioni imperative e quelle del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, in particolare del diritto al rispetto del principio del contraddittorio. In ogni caso, deve essere comunicato all'interessato il contenuto essenziale della motivazione su cui si fonda detta revoca.

Di conseguenza, la Corte enuncia, da un lato, che l'articolo 47 della Carta non osta a una normativa e a una prassi nazionali in forza delle quali una decisione di revoca di un FSC, ai sensi della decisione 2013/488, non indica le informazioni classificate che giustificano tale revoca, per considerazioni imperative relative, ad esempio, alla tutela della sicurezza dello Stato o delle relazioni internazionali, e che prevedono al contempo che il giudice competente a valutare la legittimità di detta revoca abbia accesso a tali informazioni e l'avvocato dell'ex titolare di tale FSC possa avere accesso a dette informazioni solo con il consenso delle autorità nazionali interessate e a condizione di garantirne la riservatezza. Tale giudice deve tuttavia garantire che la non divulgazione di informazioni sia limitata allo stretto necessario e che sia comunicato all'ex titolare di detto FSC, in ogni caso, il contenuto essenziale della motivazione della revoca stessa, con modalità che tengano debitamente conto della necessaria riservatezza degli elementi di prova.

Dall'altro lato, nell'ipotesi in cui l'articolo 47 della Carta osti a tali normativa e prassi, esso non richiede che il giudice nazionale competente comunichi esso stesso all'ex titolare dell'FSC, eventualmente tramite il suo avvocato, talune informazioni classificate quando la mancata comunicazione di tali informazioni a tale ex titolare o al suo avvocato non risulti giustificata. Spetta, se del caso, all'autorità nazionale competente provvedere in tal senso. Se quest'ultima non autorizza tale comunicazione, detto giudice procede all'esame della legittimità della revoca di tale FSC sulla base dei soli motivi ed elementi di prova comunicati.

2. Principio del *ne bis in idem*

Sentenza del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

«Rinvio pregiudiziale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 50 – Principio del ne bis in idem – Azioni penali esercitate in rem – Ordinanza di archiviazione adottata da un pubblico ministero – Ammissibilità di ulteriori azioni penali esercitate in personam per i medesimi fatti – Condizioni che devono essere soddisfatte per poter considerare che nei confronti di una persona è stata pronunciata una sentenza

penale definitiva – Necessità di un’istruzione approfondita – Mancata audizione di un eventuale testimone – Mancata audizione della persona interessata in qualità di “indagato”»

Adita in via pregiudiziale dalla Curtea de Apel Craiova (Corte d’appello di Craiova, Romania), la Corte fornisce chiarimenti sui due elementi «*bis*» e «*idem*» di cui è composto il principio del *ne bis in idem*, enunciato all’articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta») ⁷, nel contesto di una causa in cui le indagini penali avviate nei confronti di una persona nell’ambito di un secondo procedimento sono state archiviate a motivo dell’esistenza di un’ordinanza di archiviazione adottata da un pubblico ministero in un primo procedimento, dalla quale non risulta con evidenza che la situazione giuridica di tale persona in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi del reato addebitato sia stata esaminata.

Il 30 aprile 2015, durante una riunione della società cooperativa BX, NR, presidente di tale società, avrebbe preteso da taluni suoi dipendenti il pagamento di un importo di denaro di cui essa era debitrice, a pena della risoluzione dei loro contratti di lavoro. Poiché la sua richiesta non è stata soddisfatta, NR ha adottato e firmato decisioni recanti risoluzione di tali contratti.

I dipendenti di cui trattasi hanno quindi presentato due denunce penali nei confronti di NR, che sono state registrate, rispettivamente, presso il Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina, Romania), con il numero di ruolo 673/P/2016, e presso il Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (Procura presso il Tribunale superiore di Olt, Romania), con il numero di ruolo 47/P/2016.

Nel procedimento 673/P/2016, dopo aver esercitato azioni penali in rem per il reato di estorsione, il pubblico ministero incaricato di tale procedimento ha adottato, sulla base della relazione dell’organo di polizia responsabile delle indagini, un’ordinanza di archiviazione (in prosieguo: l’«ordinanza di archiviazione controversa»). Tale ordinanza non è stata contestata dai denunciati entro i termini impartiti. Inoltre, la domanda di riapertura del procedimento proposta dal procuratore capo non è stata confermata dalla sezione preliminare dell’organo giurisdizionale competente.

Nel procedimento 47/P/2016 sono state esercitate azioni penali in personam a carico di NR, per il reato di corruzione passiva, da cui ha avuto origine l’adozione, da parte del Tribunalul Olt (Tribunale superiore di Olt, Romania), di una sentenza con cui quest’ultima è stata condannata a una pena privativa della libertà, con sospensione condizionale della pena. All’esito di un appello proposto da NR, detta sentenza è stata annullata dalla corte d’appello di Craiova, giudice del rinvio, con la sentenza penale n. 1207/2020, sulla base dell’asserita violazione del principio del *ne bis in idem* sancito all’articolo 50 della Carta.

Adita di un ricorso in cassazione proposto dal Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (Procura presso la Corte d’appello di Craiova) avverso quest’ultima sentenza, l’Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania) ha considerato, in sostanza, che erroneamente il giudice del rinvio aveva dichiarato che era applicabile il principio del *ne bis in idem*, dato che l’ordinanza di archiviazione controversa non era stata preceduta da alcuna valutazione sul merito del procedimento 673/P/2016 e non era stata debitamente motivata, sicché non si potrebbe ritenere che essa abbia determinato l’estinzione dell’azione penale. Tale organo giurisdizionale ha, pertanto, annullato la sentenza penale n. 1207/2020 e rinviato la causa dinanzi al giudice del rinvio, ai fini del riesame.

Nell’ambito di tale riesame il giudice del rinvio ha deciso di interrogare la Corte in merito all’applicabilità del principio del *ne bis in idem*, consacrato all’articolo 50 della Carta, in circostanze come quelle oggetto del procedimento principale.

⁷ In base a tale disposizione, «[n]essuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell’Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

Giudizio della Corte

La Corte ricorda 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 successivi (condizione «idem»).

Per quanto riguarda la condizione «bis», affinché una persona possa essere considerata come giudicata con «sentenza penale definitiva» per i fatti che le sono addebitati, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, è necessario, in primo luogo, che l'azione penale sia definitivamente estinta, in conformità al diritto nazionale. Nel caso di specie, dato che, da un lato, l'ordinanza di archiviazione controversa non è stata contestata dai denunciati nel procedimento principale entro i termini impartiti e, dall'altro, la domanda di conferma della riapertura delle indagini penali disposta dal procuratore capo Procura presso il Tribunale di primo grado di Slatina è stata respinta, risulta che, nel procedimento 673/P/2016, l'azione penale si è definitivamente estinta e che l'ordinanza di archiviazione controversa è divenuta definitiva, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare.

In secondo luogo, affinché si possa considerare che nei confronti di una persona è stata pronunciata una «sentenza penale definitiva» per i fatti che le sono addebitati, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, è necessario che la decisione che pone fine ad azioni penali sia stata adottata a seguito di un esame condotto nel merito della causa e non sulla base di meri motivi procedurali. Nel caso di specie, la condizione relativa all'esame nel merito del procedimento 673/P/2016 può essere ritenuta soddisfatta dall'ordinanza di archiviazione controversa solo nei limiti in cui tale ordinanza contiene una valutazione degli elementi materiali del reato addebitato, quali, segnatamente, l'analisi della responsabilità penale di NR, in qualità di autore presunto di tale reato. Tuttavia, la mancata audizione dei testimoni presenti durante la riunione della società cooperativa BX del 30 aprile 2015 potrebbe costituire un indizio dell'assenza di una tale analisi, fatte salve le verifiche che incombono al giudice del rinvio.

Per quanto attiene alla condizione «idem», dalla formulazione stessa dell'articolo 50 della Carta discende che esso vieta di perseguire o sanzionare penalmente una stessa persona più di una volta per lo stesso reato. A tal riguardo la Corte precisa che per poter considerare che nei confronti di una persona è stata pronunciata una «sentenza penale definitiva», ai sensi di detto articolo 50, deve risultare in modo chiaro dalla decisione adottata nei suoi confronti che, nelle indagini che hanno preceduto tale decisione, siano esse state avviate *in rem* o *in personam*, la situazione giuridica di detta persona, in qualità di responsabile, sul piano penale, dei fatti integrativi dei reati addebitati è stata esaminata e, nell'ipotesi di una ordinanza di archiviazione, esclusa. Qualora tale non fosse l'ipotesi che ricorre, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, il principio del *ne bis in idem* non è applicabile e, di conseguenza, detta persona non può essere considerata come definitivamente assolta, ai sensi dell'articolo 50 della Carta.

II. Principi generali del diritto dell'Unione: principi di equivalenza e di effettività⁸

Sentenza del 9 aprile 2024 (Grande Sezione), Profi Credit Polska (Riapertura di un procedimento concluso con una decisione definitiva) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

«Rinvio pregiudiziale – Principi del diritto dell'Unione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione – Autonomia procedurale – Principi di equivalenza e di effettività – Principio di interpretazione conforme del diritto nazionale – Normativa nazionale che prevede un mezzo di ricorso straordinario che consente la riapertura di un procedimento civile concluso con una sentenza definitiva – Motivi – Decisione successiva di una Corte costituzionale che dichiara l'incompatibilità con la Costituzione di una disposizione di diritto nazionale sul cui fondamento tale sentenza è stata pronunciata – Privazione, per effetto di una violazione del diritto, della possibilità di agire – Applicazione estensiva di tale mezzo di ricorso – Asserita violazione del diritto dell'Unione risultante da una sentenza successiva della Corte che statuisce sull'interpretazione di tale diritto ai sensi dell'articolo 267 TFUE – Direttiva 93/13/CEE – Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori – Sentenza contumaciale – Assenza di verifica d'ufficio del carattere eventualmente abusivo delle clausole contrattuali»

Investita di un rinvio pregiudiziale da parte del Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (Tribunale regionale di Varsavia-Praga, Polonia), la Corte, riunita in Grande Sezione, interpreta l'articolo 4, paragrafo 3, TUE¹⁰, il principio di equivalenza e il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale, in relazione alla tutela dei consumatori contro le clausole contrattuali abusive, nella situazione in cui il giudice nazionale che ha accolto una domanda di un professionista fondata su un contratto stipulato con un consumatore, con sentenza definitiva pronunciata in contumacia, ha omesso di esaminare d'ufficio l'eventuale presenza di clausole abusive in tale contratto, in violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 93/13¹¹.

Nel procedimento principale, FY ha stipulato con la Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (in prosieguo: la «Profi Credit Polska»), un'impresa di credito, un contratto di credito al consumo. Il rimborso del prestito era garantito dall'emissione di una cambiale in bianco firmata da FY, che è stata successivamente riempita dalla Profi Credit Polska.

In seguito, la Profi Credit Polska ha proposto dinanzi al giudice di primo grado competente un ricorso diretto ad ottenere il pagamento del saldo del credito da rimborsare, maggiorato degli interessi. Al

⁸ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 19 dicembre 2024 (Grande Sezione), **Kaduna** (C-244/24 e C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), illustrata alla voce IX.1 «Politica di asilo»; sentenza del 29 febbraio 2024, **Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Trasferimento di prestazioni di reversibilità)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), illustrata alla voce XIX.2 «Contenuto e portata»; sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità)** (da C-541/20 a C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), illustrata alla voce XII «Trasporti».

⁹ In prosieguo: il «giudice del rinvio».

¹⁰ Tale disposizione sancisce il principio di leale cooperazione, in base al quale le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

¹¹ 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). L'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva enuncia, segnatamente, che gli Stati membri prevedono che le clausole abusive contenute in un contratto stipulato fra un consumatore ed un professionista non vincolano il consumatore, alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali. L'articolo 7, paragrafo 1, impone agli Stati membri di prevedere mezzi adeguati ed efficaci «per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori».

ricorso sono stati allegati soltanto detta cambiale e la notifica della risoluzione del contratto di credito di cui trattasi. Quest'ultimo non è stato presentato.

Il giudice di primo grado ha pronunciato una sentenza contumaciale, condannando FY a pagare alla Profi Credit Polska l'importo indicato sulla cambiale, maggiorato degli interessi legali di mora, basandosi unicamente su detta cambiale e sulle indicazioni contenute nel ricorso.

FY non ha proposto opposizione avverso la sentenza contumaciale, che è divenuta definitiva alla scadenza del termine previsto a tal fine.

Ritenendo che il giudice di primo grado non avesse preso in considerazione la direttiva 93/13, come interpretata dalla Corte ¹², nell'accogliere la domanda della Profi Credit Polska sulla base della cambiale che aveva emesso, senza aver esaminato il carattere eventualmente abusivo delle clausole del contratto di credito, in particolare per quanto riguarda il costo del credito extrainteressi, FY ha presentato a tale giudice una domanda di riapertura del procedimento.

Poiché tale domanda è stata respinta, FY ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio.

Considerando che, poiché il giudice di primo grado non ha esaminato il contratto di credito, né il carattere eventualmente abusivo delle clausole in esso contenute, la sentenza contumaciale viola probabilmente la direttiva 93/13, come interpretata dalla Corte, il giudice del rinvio si chiede se il diritto dell'Unione non gli imponga di accogliere la domanda di riapertura del procedimento proposta da FY, indipendentemente dal fatto che quest'ultima non abbia proposto opposizione avverso la sentenza contumaciale.

Tale giudice intende sapere, in particolare, se il diritto dell'Unione gli imponga di interpretare estensivamente le disposizioni procedurali nazionali che istituiscono un mezzo di ricorso straordinario che consente a un singolo di chiedere la riapertura di un procedimento concluso con una sentenza definitiva. Nel diritto nazionale, una siffatta domanda può essere accolta, in particolare, qualora la disposizione nazionale invocata nel procedimento giurisdizionale in questione sia stata successivamente dichiarata incompatibile con la Costituzione nazionale o un'altra norma di rango superiore dalla Corte costituzionale, o qualora la parte interessata sia stata illegittimamente privata della possibilità di agire per effetto di una violazione del diritto ¹³.

La prima questione del giudice del rinvio mira ad accertare se l'obbligo di leale cooperazione e il principio di equivalenza richiedano che il primo di tali mezzi di ricorso straordinari consenta di chiedere la riapertura di un procedimento concluso con una sentenza definitiva anche qualora da una sentenza pregiudiziale interpretativa del diritto dell'Unione, pronunciata dalla Corte ¹⁴ successivamente a tale sentenza definitiva, risulti che quest'ultima è fondata su una disposizione di diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede se il principio di interpretazione conforme gli imponga di interpretare la disposizione nazionale che prevede la possibilità per una parte di chiedere la riapertura di un procedimento concluso con sentenza definitiva qualora, per effetto di una violazione del diritto, essa sia stata privata della possibilità di agire, in modo da includere nel suo ambito di applicazione una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

¹² Sentenza del 13 settembre 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Come prevedono, in sostanza, rispettivamente, l'articolo 401¹ e l'articolo 401, punto 2, del codice di procedura civile polacco.

¹⁴ In prosieguo: la «sentenza pregiudiziale interpretativa».

Giudizio della Corte

Sulla prima questione

Dopo aver rilevato che il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva non implica l'obbligo per gli Stati membri di prevedere mezzi di ricorso straordinari che consentano di riaprire un procedimento concluso con una sentenza definitiva a seguito di una sentenza pregiudiziale interpretativa, la Corte sottolinea l'importanza che riveste, nell'ordinamento giuridico dell'Unione e negli ordinamenti giuridici nazionali, il principio dell'autorità di cosa giudicata. In mancanza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di tale principio rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, in forza del principio dell'autonomia procedurale, nel rispetto, tuttavia, dei principi di equivalenza e di effettività.

Qualora le norme processuali interne applicabili prevedano la possibilità, a determinate condizioni, per il giudice nazionale di ritornare su una decisione munita di autorità di giudicato, per rendere la situazione compatibile con il diritto nazionale, tale possibilità deve essere prevista, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività, e sempre che dette condizioni siano soddisfatte, per ripristinare la conformità della situazione di cui trattasi al diritto dell'Unione. In particolare, spetta al giudice nazionale verificare, alla luce delle modalità procedurali dei ricorsi applicabili nel diritto nazionale, il rispetto del principio di equivalenza, tenuto conto dell'oggetto, della causa e degli elementi essenziali dei ricorsi di cui trattasi.

Nel caso di specie, tale verifica implica di esaminare se, quando il diritto nazionale conferisce ai singoli il diritto di chiedere la riapertura di un procedimento concluso con una sentenza definitiva fondata su una disposizione di diritto nazionale, la cui non conformità sia stata successivamente dichiarata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia)¹⁵, si debba riconoscere ai singoli un diritto equivalente qualora da una sentenza pregiudiziale interpretativa emessa successivamente a una siffatta sentenza definitiva risulti che quest'ultima è fondata su una disposizione di diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione.

Una siffatta verifica conduce a determinare se possa essere stabilita un'equivalenza tra questi due tipi di decisioni.

A tale riguardo, la Corte rileva, in particolare, che le decisioni della Corte costituzionale contengono una constatazione relativa all'incompatibilità della disposizione di diritto nazionale di cui trattasi, che non richiede l'adozione di una decisione giurisdizionale successiva, e ha l'effetto di privare tale disposizione della sua forza vincolante e di espungerla dall'ordinamento giuridico nazionale, con la conseguenza diretta di privare di fondamento giuridico la sentenza definitiva che era stata pronunciata sulla base di detta disposizione.

Le sentenze pregiudiziali interpretative si distinguono dalle decisioni della Corte costituzionale in quanto, interpretando il diritto dell'Unione, la Corte non si pronuncia direttamente sull'eventuale incompatibilità di una disposizione di diritto nazionale. Se è vero che il ruolo della Corte è quello di fornire un'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione, le conseguenze che derivano da tale interpretazione per il caso concreto rientrano nella responsabilità dei giudici nazionali. A motivo della netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, che caratterizza il procedimento pregiudiziale, il giudice nazionale è l'unico competente ad interpretare ed applicare il diritto nazionale, nonché ad attuare, nella causa dinanzi ad esso pendente, l'interpretazione fornita dalla Corte in risposta alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

¹⁵ Tale giudice è di seguito designato con la «Corte costituzionale». Le decisioni con le quali la Corte costituzionale constata la non conformità alla Costituzione polacca o ad un'altra norma di rango superiore di una disposizione di diritto nazionale, o di una determinata interpretazione di una siffatta disposizione, sono designate in prosieguo come le «decisioni della Corte costituzionale».

Pertanto, qualora un mezzo di ricorso straordinario istituito da una disposizione processuale nazionale consenta a un singolo di chiedere la riapertura di un procedimento conclusosi con sentenza definitiva invocando una decisione successiva della Corte costituzionale dello Stato membro interessato che ha dichiarato l'incompatibilità con la Costituzione di tale Stato membro di una disposizione di diritto nazionale, sul cui fondamento tale sentenza è stata pronunciata, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e il principio di equivalenza non impongono che tale mezzo di ricorso sia esperibile anche nel caso in cui sia invocata una sentenza pregiudiziale interpretativa ¹⁶.

Sulla seconda questione

La Corte ricorda anzitutto che, poiché i giudici nazionali sono i soli competenti ad interpretare il diritto nazionale, spetta al giudice del rinvio valutare se, tenuto conto dei limiti al principio di interpretazione conforme costituiti dai principi generali del diritto e dall'impossibilità di procedere ad un'interpretazione *contra legem*, la disposizione di diritto nazionale di cui trattasi, che consente di riaprire un procedimento concluso con una sentenza definitiva qualora la parte interessata sia stata privata della possibilità di agire per effetto di una violazione del diritto, possa essere oggetto di un'interpretazione estensiva in modo da far rientrare in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale tale motivo di riapertura del procedimento.

Tuttavia, la Corte fornisce a tale giudice alcune indicazioni in considerazione degli elementi contenuti nella decisione di rinvio.

In particolare, la Corte rileva che il procedimento dinanzi al giudice di primo grado deve essere esaminato nel suo insieme, prendendo in considerazione non solo il fatto che la sentenza contumaciale è stata pronunciata senza esaminare d'ufficio il carattere eventualmente abusivo delle clausole del contratto di credito concluso con FY, ma anche le modalità procedurali che accompagnano l'esercizio del diritto di proporre opposizione avverso una siffatta sentenza.

Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se le modalità di cui trattasi nel procedimento principale possano «privare una parte, per effetto di una violazione del diritto, della possibilità di agire», ai sensi della disposizione di diritto nazionale di cui trattasi, qualora esse non consentano di garantire il rispetto dei diritti che il consumatore trae dalla direttiva 93/13.

Peraltro, la Corte indica che il riconoscimento di un diritto alla riapertura di un procedimento concluso con una sentenza definitiva in applicazione del principio di interpretazione conforme non costituisce l'unico mezzo che possa garantire a un consumatore, in circostanze come quelle del procedimento principale, la tutela voluta dalla direttiva 93/13.

L'obbligo per gli Stati membri di garantire l'effettività dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione implica un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva, per quanto riguarda, in particolare, le modalità procedurali delle azioni giudiziarie fondate su tali diritti. Pertanto, se le modalità procedurali che disciplinano l'esercizio del diritto di proporre opposizione alla sentenza contumaciale non consentono di garantire il rispetto dei diritti che i consumatori traggono dalla direttiva 93/13, tale procedimento non è conforme al diritto dei consumatori a un ricorso effettivo.

Di conseguenza, se il giudice del rinvio dovesse ritenere che l'interpretazione estensiva che esso intende dare non sia prospettabile, un consumatore come FY dovrebbe disporre di un altro rimedio giuridico affinché gli sia effettivamente garantita la tutela voluta dalla direttiva 93/13.

In una situazione del genere, il principio di effettività impone che il rispetto dei diritti garantiti dalla direttiva 93/13 sia garantito nell'ambito di un procedimento di esecuzione della sentenza

¹⁶ Sempre che le conseguenze concrete di una siffatta decisione di tale Corte costituzionale per quanto riguarda la disposizione di diritto nazionale, o l'interpretazione di una siffatta disposizione, sulla quale detta sentenza definitiva si fonda, discendano direttamente da tale decisione.

contumaciale, o anche dopo la conclusione di quest'ultimo. Nel caso in cui il procedimento esecutivo sia terminato, il consumatore deve essere in grado di far valere in un procedimento successivo distinto il carattere abusivo delle clausole del contratto al fine di poter esercitare effettivamente e pienamente i suoi diritti ai sensi di tale direttiva, per ottenere il risarcimento del danno economico causato da tali clausole.

III. Protezione dei dati personali ¹⁷

1. Comunicazioni telefoniche ed elettroniche

Sentenza del 30 aprile 2024 (seduta plenaria), La Quadrature du Net e a. (Dati personali e lotta contro la contraffazione) (C-470/21, [EU:C:2024:370](#))

«Rinvio pregiudiziale – Trattamento dei dati personali e tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche – Direttiva 2002/58/CE – Riservatezza nelle comunicazioni elettroniche – Tutela – Articolo 5 e articolo 15, paragrafo 1 – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articoli 7, 8 e 11 e articolo 52, paragrafo 1 – Normativa nazionale diretta a combattere, mediante l’azione di un’autorità pubblica, le contraffazioni commesse in Internet – Procedura della cosiddetta “risposta graduata” – Raccolta a monte, da parte di organismi degli aventi diritto, degli indirizzi IP utilizzati per attività lesive dei diritti d’autore e o dei diritti connessi – Accesso a valle, da parte dell’autorità pubblica incaricata della tutela dei diritti d’autore e dei diritti connessi, a dati relativi all’identità civile corrispondenti a detti indirizzi IP conservati dai fornitori di servizi della di comunicazioni elettroniche – Trattamento automatizzato – Necessità di un previo controllo da parte di un giudice o di un organismo amministrativo indipendente – Condizioni sostanziali e procedurali – Garanzie contro i rischi di abuso nonché contro ogni rischio di accesso a tali dati e ogni uso illeciti degli stessi»

Negli ultimi anni la Corte è stata chiamata, a più riprese, a pronunciarsi sulla conservazione dei dati personali e l’accesso ad essi nel settore delle comunicazioni elettroniche e ha elaborato, di conseguenza, una ricca giurisprudenza in materia ¹⁸. Adita in via pregiudiziale dal Conseil d’État (Consiglio di Stato, Francia), la Corte in seduta plenaria sviluppa tale giurisprudenza fornendo precisazioni riguardanti, da un lato, le condizioni nelle quali si può considerare che una conservazione generalizzata di indirizzi IP da parte di fornitori di servizi di comunicazione elettronica non comporta un’ingerenza grave nei diritti al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali nonché alla libertà di espressione garantiti dalla Carta ¹⁹, e, dall’altro, la possibilità, per un’autorità pubblica, di accedere a taluni dati personali conservati nel rispetto di tali condizioni, nell’ambito della lotta contro i reati concernenti violazioni dei diritti di proprietà intellettuale commessi online.

Nel caso di specie, quattro associazioni hanno presentato al Premier ministre (Primo ministro, Francia) una domanda di abrogazione del decreto relativo al trattamento automatizzato di dati personali ²⁰. Poiché tale domanda non ha sortito effetti, tali associazioni hanno adito il Conseil d’État (Consiglio di Stato) con un ricorso diretto all’annullamento di tale decisione implicita di rigetto. A loro

¹⁷ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), **Kočner/Europol** (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), illustrata alla voce X.3 «Trattamento dei dati personali da parte di Europol».

¹⁸ V., in particolare, sentenze del 21 dicembre 2016, **Tele2 Sverige e Watson e a.** (C-203/15 e C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), del 2 ottobre 2018, **Ministerio Fiscal** (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), del 6 ottobre 2020, **La Quadrature du Net e a.** (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), del 2 marzo 2021, **Prokuratuur** (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)), del 17 giugno 2021, **M.I.C.M.** (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), e del 5 aprile 2022, **Commissioner of An Garda Síochána e a.** (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

²⁰ Décret n° 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l’article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé «Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet» (Decreto n. 2010-236, del 5 marzo 2010, relativo al trattamento automatizzato di dati personali autorizzato dall’articolo L. 331-29 del codice della proprietà intellettuale denominato «Sistema di gestione delle misure per la protezione delle opere su Internet») (JORF n. 56 del 7 marzo 2010, testo n. 19), come modificato dal décret n° 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d’auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (decreto n. 2017-924, del 6 maggio 2017, relativo alla gestione dei diritti d’autore e dei diritti connessi da parte di un organismo di gestione di diritti e recante modifica del codice della proprietà intellettuale) (JORF n. 109 del 10 maggio 2017, testo n. 176).

avviso, tale decreto nonché le disposizioni che ne costituiscono il fondamento normativo ²¹ violano il diritto dell'Unione.

In base alla legislazione francese, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) (Alta Autorità per la diffusione delle opere e la protezione dei diritti su Internet, Hadopi), per poter identificare i responsabili di lesioni dei diritti d'autore o dei diritti connessi commesse online, è autorizzata ad accedere a taluni dati che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica sono tenuti a conservare. Tali dati riguardano l'identità civile di un interessato corrispondenti al suo indirizzo IP precedentemente raccolto da organismi degli aventi diritto. Una volta identificato il titolare dell'indirizzo IP utilizzato per attività che comportano una siffatta lesione, l'Hadopi segue la procedura della cosiddetta «risposta graduale». In concreto, essa è autorizzata ad inviare a tale persona due raccomandazioni assimilabili ad avvertimenti e, se le attività persistono, una lettera che le notifica che le sue attività sono perseguibili penalmente. Infine, essa ha il diritto di adire il pubblico ministero ai fini dell'azione penale nei confronti di detta persona ²².

In tale contesto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha interrogato la Corte sull'interpretazione della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta ²³.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la conservazione dei dati relativi all'identità civile e dei corrispondenti indirizzi IP, la Corte sottolinea che non tutte le conservazioni generalizzate e indifferenziate degli indirizzi IP costituiscono necessariamente un'ingerenza grave nei diritti al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali nonché alla libertà di espressione garantiti dalla Carta.

L'obbligo di garantire una siffatta conservazione può essere giustificato dall'obiettivo della lotta contro i reati in generale, qualora sia effettivamente escluso che tale conservazione possa generare ingerenze gravi nella vita privata dell'interessato per effetto della possibilità di trarre conclusioni precise su di essa, in particolare mettendo in relazione tali indirizzi IP con un insieme di dati relativi al traffico o all'ubicazione.

Pertanto, uno Stato membro che intenda imporre ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica un siffatto obbligo deve assicurarsi che le modalità di conservazione di tali dati escludano che possano essere tratte conclusioni precise sulla vita privata degli interessati.

La Corte precisa che le modalità di conservazione devono, a tal fine, riguardare la struttura stessa della conservazione che, in sostanza, deve essere organizzata in modo da garantire una separazione effettivamente stagna delle diverse categorie di dati conservati. Pertanto, le norme nazionali relative a tali modalità devono garantire che ciascuna categoria di dati, compresi i dati relativi all'identità civile e gli indirizzi IP, sia conservata in modo completamente separato dalle altre categorie di dati conservati e che tale separazione sia effettivamente stagna, mediante un dispositivo informatico sicuro e affidabile. Inoltre, tali norme, allorché prevedono la possibilità di mettere in relazione gli indirizzi IP

²¹ In particolare, l'articolo L. 331-21, commi dal terzo al quinto, del codice della proprietà intellettuale.

²² A decorrere dal 1° gennaio 2022, l'Hadopi si è fusa con il Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (Consiglio superiore dell'audiovisivo, CSA), un'altra autorità pubblica indipendente, per costituire l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (autorità di regolamentazione per la comunicazione audiovisiva e digitale, ARCOM). Tuttavia, la procedura di risposta graduale è rimasta sostanzialmente invariata.

²³ Articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11) (in prosieguo: la «direttiva "vita privata e comunicazioni elettroniche"»), letto alla luce degli articoli 7, 8 e 11 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

conservati con l'identità civile dell'interessato a fini di lotta contro i reati, devono consentire una siffatta messa in relazione solo mediante l'uso di un procedimento tecnico efficiente che non metta in discussione l'efficacia della separazione stagna di tali categorie di dati. L'affidabilità di tale separazione deve essere oggetto di un controllo regolare da parte di un'autorità pubblica terza. Sempre che la normativa nazionale applicabile preveda siffatti rigorosi requisiti, non può essere qualificata come «grave» l'ingerenza risultante da tale conservazione degli indirizzi IP.

Pertanto, la Corte conclude che, in presenza di un dispositivo legislativo che garantisca che nessuna combinazione di dati consentirà di trarre conclusioni precise sulla vita privata delle persone i cui dati sono conservati, la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta, non osta a che uno Stato membro imponga un obbligo di conservazione generalizzata e indifferenziata degli indirizzi IP, per una durata che non ecceda lo stretto necessario, ai fini di un obiettivo di lotta contro i reati in generale.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'accesso a dati relativi all'identità civile corrispondenti a indirizzi IP, la Corte dichiara che la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», letta alla luce della Carta, non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che consente l'accesso, da parte di un'autorità pubblica, a tali dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica in maniera separata ed effettivamente stagna, al solo scopo di permettere a tale autorità di identificare i titolari di tali indirizzi sospettati di essere responsabili di lesioni dei diritti d'autore e dei diritti connessi su Internet e di adottare misure nei loro confronti. In un caso del genere, la normativa nazionale deve vietare agli agenti che dispongono di siffatto accesso, anzitutto, di divulgare sotto qualsiasi forma informazioni sul contenuto dei file consultati da tali titolari, salvo al solo scopo di adire il pubblico ministero, inoltre, di effettuare qualsiasi tracciamento del percorso di navigazione di tali titolari e, infine, di utilizzare tali indirizzi IP a fini diversi dall'adozione delle suddette misure.

In tale contesto, la Corte ricorda in particolare che, pur se la libertà di espressione e la riservatezza dei dati personali sono preoccupazioni primarie, tali diritti fondamentali non sono tuttavia assoluti. Infatti, al termine di un bilanciamento tra i diritti e gli interessi in gioco, talvolta questi ultimi devono cedere il passo dinanzi ad altri diritti fondamentali e ad imperativi di interesse generale quali la difesa dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Ciò si verifica, in particolare, qualora la preponderanza accordata a dette preoccupazioni primarie sia tale da ostacolare l'efficacia di un'indagine penale, in particolare rendendo impossibile o eccessivamente difficile l'identificazione effettiva dell'autore di un reato e l'irrogazione di una sanzione nei suoi confronti.

In detto stesso contesto, la Corte fa altresì riferimento alla sua giurisprudenza secondo la quale, per quanto riguarda la lotta contro i reati che violano i diritti d'autore o i diritti connessi commessi online, la circostanza che l'accesso agli indirizzi IP possa costituire l'unico mezzo di indagine che consenta l'identificazione dell'interessato tende a dimostrare che la conservazione di tali indirizzi e l'accesso agli stessi sono strettamente necessari alla realizzazione dell'obiettivo perseguito e soddisfano quindi il requisito di proporzionalità. Non consentire un siffatto accesso comporterebbe inoltre un rischio reale di impunità sistemica di reati commessi online o la cui commissione o preparazione è agevolata dalle caratteristiche proprie di Internet. Ebbene, l'esistenza di un siffatto rischio costituisce una circostanza rilevante al fine di valutare, nell'ambito di un bilanciamento dei diversi diritti e interessi in gioco, se un'ingerenza nei diritti al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali nonché alla libertà di espressione sia una misura proporzionata rispetto all'obiettivo della lotta contro i reati.

In terzo luogo, pronunciandosi sulla questione se l'accesso dell'autorità pubblica a dati relativi all'identità civile corrispondenti a un indirizzo IP debba essere subordinato a un controllo previo da parte di un giudice o di un organismo amministrativo indipendente, la Corte ritiene che la necessità di un controllo siffatto si imponga qualora, nel contesto di una normativa nazionale, tale accesso comporti il rischio di una grave ingerenza nei diritti fondamentali della persona interessata, nel senso che esso potrebbe consentire a tale autorità pubblica di trarre conclusioni precise sulla vita privata di tale persona e, se del caso, di tracciarne il profilo dettagliato. Viceversa, tale necessità di un controllo

preventivo non è destinata ad applicarsi quando non può essere qualificata come grave l'ingerenza nei diritti fondamentali.

A tal riguardo, la Corte precisa che, nel caso in cui sia istituito un dispositivo di conservazione che garantisca una separazione effettivamente stagna delle diverse categorie di dati conservati, l'accesso dell'autorità pubblica ai dati relativi all'identità civile corrispondenti agli indirizzi IP non è, in linea di principio, subordinato al requisito di un controllo previo. Un siffatto accesso al solo scopo di identificare il titolare di un indirizzo IP non costituisce, infatti, di regola, una grave ingerenza nei diritti summenzionati.

Tuttavia, la Corte non esclude che, in situazioni atipiche, sussista il rischio che, nell'ambito di un procedimento come il procedimento di risposta graduata di cui trattasi nel procedimento principale, l'autorità pubblica possa trarre conclusioni precise sulla vita privata dell'interessato, in particolare qualora questi compia attività che ledono i diritti d'autore o i diritti connessi, su reti tra pari (peer to peer), in modo ripetuto, se non su larga scala, in relazione ad opere protette di tipo particolare, atte a rivelare informazioni, eventualmente sensibili, sulla vita privata di detta persona.

Nel caso di specie, un titolare di un indirizzo IP può essere particolarmente esposto a un rischio siffatto qualora l'autorità pubblica sia chiamata a decidere se adire o meno il pubblico ministero affinché egli sia perseguito penalmente. Infatti, l'intensità della lesione del diritto al rispetto della vita privata può aumentare man mano che la procedura di risposta graduata, che opera secondo un processo sequenziale, percorra le diverse fasi che la compongono. L'accesso dell'autorità competente al complesso dei dati, relativi alla persona interessata e accumulati nel corso delle varie fasi di tale procedimento, può consentire di trarre conclusioni precise sulla vita privata di quest'ultima. Di conseguenza, la normativa nazionale deve prevedere un controllo previo il quale deve avvenire prima che l'autorità pubblica possa mettere in relazione i dati relativi all'identità civile e siffatto insieme di dati, e prima dell'eventuale invio della lettera di notifica in cui si constata che tale persona ha compiuto fatti perseguibili penalmente. Tale controllo deve peraltro preservare l'efficacia della procedura di risposta graduata consentendo, in particolare, di individuare i casi di possibile nuova reiterazione del comportamento illecito di cui trattasi. A tal fine, detta procedura deve essere organizzata e strutturata in modo tale che i dati relativi all'identità civile di una persona corrispondenti a indirizzi IP precedentemente raccolti su Internet non possano essere automaticamente messi in relazione, ad opera delle persone incaricate dell'esame dei fatti in seno all'autorità pubblica competente, con elementi di cui quest'ultima già dispone e che potrebbero consentire di trarre conclusioni precise sulla vita privata di tale persona.

Inoltre, per quanto riguarda l'oggetto del controllo preventivo, la Corte rileva che, nel caso in cui la persona interessata sia sospettata di aver commesso un reato rientrante negli illeciti penali in generale, il giudice o l'organismo amministrativo indipendente incaricato di tale controllo deve negare l'accesso qualora quest'ultimo consenta all'autorità pubblica di trarre conclusioni precise sulla vita privata di detta persona. Per contro, dovrebbe essere consentito anche un accesso che consenta di trarre siffatte conclusioni precise nel caso in cui l'interessato sia sospettato di aver commesso reati considerati dallo Stato membro interessato lesivi di un interesse fondamentale della società e rientranti quindi nelle forme gravi di criminalità.

La Corte precisa altresì che un controllo preventivo non può in alcun caso essere completamente automatizzato poiché, trattandosi di un'indagine penale, un siffatto controllo richiede il bilanciamento, da un lato, degli interessi legittimi connessi alla lotta contro la criminalità e, dall'altro, del rispetto della vita privata e della protezione dei dati personali. Tale bilanciamento richiede l'intervento di una persona fisica, è ciò è tanto più necessario in quanto l'automaticità e la grande scala del trattamento di dati di cui trattasi comportano rischi per la vita privata.

La Corte conclude, pertanto, che la possibilità, per le persone incaricate dell'esame dei fatti in seno all'autorità pubblica, di mettere in relazione dati relativi all'identità civile di una persona corrispondenti a un indirizzo IP con i file contenenti elementi che consentono di conoscere il titolo di

opere protette la cui messa a disposizione su Internet ha giustificato la raccolta degli indirizzi IP da parte di organismi degli aventi diritto deve essere subordinata, in ipotesi di una nuova reiterazione di un'attività lesiva dei diritti d'autore o dei diritti connessi da parte di una stessa persona, ad un controllo da parte di un giudice o di un organismo amministrativo indipendente. Tale controllo non può essere interamente automatizzato e deve avvenire prima di tale messa in relazione, che può consentire, in ipotesi del genere, di trarre precise conclusioni sulla vita privata di detto soggetto, il cui indirizzo IP sia stato utilizzato per attività che possono ledere i diritti d'autore o i diritti connessi.

In quarto e ultimo luogo, la Corte rileva che il sistema di trattamento dei dati utilizzato dall'autorità pubblica deve essere oggetto, a intervalli regolari, di un controllo da parte di un organismo indipendente avente la qualità di terzo rispetto a tale autorità pubblica. Tale controllo mira a verificare l'integrità del sistema, comprese le garanzie effettive contro i rischi di accesso e uso impropri o illeciti di tali dati, nonché la sua efficacia e affidabilità nell'individuare eventuali violazioni.

In tale contesto, la Corte osserva che, nel caso di specie, il trattamento automatizzato dei dati personali effettuato dall'autorità pubblica sulla base delle informazioni relative alle contraffazioni constatate dagli organismi degli aventi diritto può comportare un certo numero di falsi positivi e soprattutto il rischio che un numero di dati potenzialmente molto elevato sia sviato da terzi a fini abusivi o illeciti, il che spiega la necessità di un siffatto controllo.

Inoltre, essa aggiunge che tale trattamento deve rispettare le norme specifiche di protezione dei dati personali previste dalla direttiva 2016/680²⁴. Infatti, nel caso di specie, anche se l'autorità pubblica non dispone di poteri decisionali propri nell'ambito della procedura cosiddetta di risposta graduata, essa deve essere qualificata come «autorità pubblica» coinvolta nella prevenzione e nell'individuazione dei reati, e rientra quindi nel suo ambito di applicazione. Pertanto, le persone coinvolte in un siffatto procedimento devono beneficiare dell'insieme di garanzie sostanziali e procedurali prescritte dalla direttiva 2016/680, riguardo alle quali spetta al giudice del rinvio verificare se esse siano previste dalla normativa nazionale.

Sentenza del 30 aprile 2024 (Grande Sezione), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))

«Rinvio pregiudiziale – Trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche – Riservatezza delle comunicazioni – Fornitori di servizi di comunicazione elettronica – Direttiva 2002/58/CE – Articolo 15, paragrafo 1 – Articoli 7, 8, 11 e 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Accesso a tali dati richiesto da un'autorità nazionale competente al fine di perseguire reati di furto aggravato – Definizione della nozione di “reato grave” il cui perseguimento può giustificare una grave ingerenza nei diritti fondamentali – Competenza degli Stati membri – Principio di proporzionalità – Portata del controllo preventivo del giudice sulle richieste di accesso ai dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica»

Adita in via pregiudiziale dal Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (Italia), la Grande Sezione della Corte precisa a chi spetta definire la nozione di «reato grave», ai fini dell'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche²⁵. Inoltre, essa si pronuncia sulla portata del controllo preventivo del

²⁴ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89).

²⁵ 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), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11) (in prosieguo: la «direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»).

giudice nazionale sulle richieste di accesso ai dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica.

A seguito di due furti di telefono cellulare, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (Italia) ha avviato due procedimenti penali a carico di ignoti per reati di furto aggravato. Per identificare gli autori di tali furti, detta procura ha chiesto, sulla base di una disposizione di diritto nazionale²⁶, al giudice del rinvio l'autorizzazione ad acquisire presso le compagnie telefoniche i tabulati telefonici dei telefoni rubati.

Nutrendo dubbi circa la compatibilità di tale disposizione nazionale - che prevede che la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni prevista per un reato può giustificare la comunicazione di tabulati telefonici alle autorità pubbliche - con la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il giudice del rinvio ha interrogato la Corte sull'interpretazione di detta direttiva.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la natura dell'ingerenza nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali²⁷, causata dall'accesso a tabulati telefonici, la Corte ritiene che tale ingerenza può essere qualificata come grave e che, di conseguenza, un tale accesso può essere concesso soltanto nell'ambito della lotta contro le forme gravi di criminalità. La Corte rileva che ai fini della valutazione dell'esistenza di una grave ingerenza in tali diritti fondamentali, è irrilevante la circostanza che i dati cui è stato chiesto l'accesso non siano quelli dei proprietari dei telefoni cellulari in questione, bensì quelli delle persone che hanno utilizzato tali telefoni dopo il loro presunto furto. Infatti, dalla direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche²⁸ emerge che l'obbligo di principio di garantire la riservatezza delle comunicazioni elettroniche nonché la riservatezza dei dati relativi al traffico a queste correlati, riguarda le comunicazioni effettuate dagli utenti di una rete pubblica di comunicazione. Orbene, tale direttiva definisce la nozione di «utente» come qualsiasi persona fisica che utilizzi un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico senza esservi necessariamente abbonata.

In secondo luogo, per quanto riguarda la definizione della nozione di «reato grave», la Corte ricorda che, laddove l'Unione non abbia legiferato in materia, la normativa penale e le norme di procedura penale rientrano nella competenza degli Stati membri. Questi ultimi devono tuttavia esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione.

A tal proposito, essa osserva che la definizione dei reati, delle circostanze attenuanti e aggravanti e delle sanzioni riflette tanto le realtà sociali quanto le tradizioni giuridiche, che variano non solo tra gli Stati membri, ma anche nel tempo. Orbene, tali realtà e tradizioni rivestono un'indubbia importanza nella determinazione dei reati gravi.

Pertanto, tenuto conto della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e delle notevoli differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali in materia penale, spetta agli Stati membri definire i «reati gravi».

²⁶ Ossia, l'articolo 132, comma 3, del decreto legislativo, del 30 giugno 2003, n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 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 (supplemento ordinario alla GURI n. 174, del 29 luglio 2003), nella versione applicabile al procedimento principale.

²⁷ Garantiti agli articoli 7 e 8 della Carta.

²⁸ Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

Tuttavia, la Corte sottolinea che tale definizione di «reati gravi» deve rispettare i dettami della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche ²⁹, letta alla luce della Carta ³⁰. Ne consegue che gli Stati membri non possono snaturare la nozione di «reato grave» e, per estensione, quella di «grave criminalità», includendovi reati che manifestamente non sono gravi con riguardo alle condizioni sociali esistenti nello Stato membro interessato. Al fine, segnatamente, di verificare l'assenza di un tale snaturamento, è essenziale che, in presenza di un rischio di una grave ingerenza nei diritti fondamentali, l'accesso delle autorità nazionali ai dati conservati sia subordinato a un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un'entità amministrativa indipendente.

In terzo ed ultimo luogo, al fine di valutare se la definizione di «reati gravi», quale risulta dalla disposizione nazionale, sia troppo ampia, la Corte rileva anzitutto che è fondata su un criterio oggettivo la definizione, secondo la quale i «reati gravi», per il cui perseguimento può essere autorizzato l'accesso, sono quelli per i quali la pena reclusiva massima è almeno pari ad una durata determinata dalla legge.

In seguito, essa sottolinea tuttavia che la definizione data, nel diritto nazionale, dei «reati gravi» non deve essere talmente ampia da rendere l'accesso a tali dati la regola anziché l'eccezione. Pertanto essa non può ricomprendere la maggior parte dei reati, ciò che avverrebbe se la soglia fosse fissata ad un livello eccessivamente basso. Orbene, una soglia fissata con riferimento alla pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni non appare, al riguardo, eccessivamente bassa.

Ciò posto, poiché la definizione dei «reati gravi» è stabilita con riferimento non ad una pena minima, bensì ad una pena massima, la Corte non esclude che possa essere richiesto un accesso a dati, costitutivo di una grave ingerenza nei diritti fondamentali, al fine di perseguire reati che non rientrano, in realtà, nella criminalità grave.

Tuttavia, la fissazione di una soglia a partire dalla quale la massima pena reclusiva prevista per un reato giustifica che quest'ultimo sia qualificato come reato grave non è necessariamente contraria al principio di proporzionalità.

Da un lato, ciò sembra essere il caso della disposizione nazionale in questione, poiché essa pare ricomprendere segnatamente i casi in cui l'accesso non può essere qualificato come grave ingerenza, in quanto non riguarda un insieme di dati idonei a permettere di trarre precise conclusioni sulla vita privata delle persone interessate.

Dall'altro lato, il giudice o l'entità amministrativa indipendente, che interviene nell'ambito di un controllo preventivo, deve poter negare o limitare tale accesso qualora constati che l'ingerenza nei diritti fondamentali è grave, mentre risulta evidente che il reato in questione non rientra effettivamente nella criminalità grave.

Infatti, il giudice o l'entità incaricata di tale controllo deve essere in grado di garantire un giusto equilibrio tra, da un lato, gli interessi legittimi connessi alle esigenze dell'indagine penale e dall'altro, i diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali.

In particolare, tale giudice o tale entità deve essere in grado di escludere detto accesso qualora quest'ultimo sia richiesto nell'ambito di un'azione penale diretta a perseguire un reato manifestamente non grave.

La Corte ne conclude che la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, letta alla luce della Carta, non osta a una disposizione nazionale che impone al giudice nazionale di autorizzare l'accesso a un insieme di dati relativi al traffico o di dati relativi all'ubicazione qualora

²⁹ Articolo 15, paragrafo 1, della direttiva «relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche».

³⁰ Articoli 7, 8, 11, e 52, paragrafo 1, della Carta.

quest'ultimo sia richiesto ai fini dell'accertamento di reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, a condizione, tuttavia, che tale giudice abbia la possibilità di negare detto accesso se quest'ultimo è richiesto nell'ambito di un'indagine vertente su un reato manifestamente non grave, alla luce delle condizioni sociali esistenti nello Stato membro interessato.

**Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Bezirkshauptmannschaft
Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono
cellulare) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati – Direttiva (UE) 2016/680/UE – Articolo 3, punto 2 – Nozione di “trattamento” – Articolo 4 – Principi relativi al trattamento dei dati personali – Articolo 4, paragrafo 1, lettera c) – Principio della “minimizzazione dei dati” – Articoli 7, 8 e 47 nonché articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Requisito secondo il quale le limitazioni all’esercizio di un diritto fondamentale devono essere “previste dalla legge” – Proporzionalità – Valutazione della proporzionalità alla luce di tutti gli elementi pertinenti – Controllo preventivo da parte di un giudice o di un’autorità amministrativa indipendente – Articolo 13 – Informazioni da rendere disponibili o da fornire all’interessato – Limiti – Articolo 54 – Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo nei confronti del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento – Indagine di polizia in materia di traffico di stupefacenti – Tentativo di sblocco di un telefono cellulare da parte delle autorità di polizia per accedere, ai fini dell’indagine, ai dati contenuti in tale telefono»

Adita in via pregiudiziale dal Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunale amministrativo regionale del Tirolo, Austria), la Grande Sezione della Corte precisa, da un lato, le condizioni alle quali le autorità nazionali competenti possono accedere ai dati contenuti in un telefono cellulare a fini di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di reati in generale, alla luce della direttiva 2016/680³¹. Dall'altro, essa riconosce il diritto dell'interessato a essere informato dei motivi sui quali si fonda l'autorizzazione di accesso a tali dati, e ciò a partire dal momento in cui la comunicazione di tale informazione non rischia più di compromettere i compiti spettanti a tali autorità.

Il 23 febbraio 2021, durante un controllo in materia di stupefacenti, un pacco indirizzato a CG, contenente 85 grammi di cannabis, è stato sequestrato dagli agenti doganali austriaci. Tale pacco è stato trasmesso, per esame, alle autorità di polizia austriache. Il 6 marzo 2021, nell'ambito di un'indagine di polizia in materia di traffico di stupefacenti, due agenti di polizia hanno effettuato una perquisizione presso il domicilio di CG e l'hanno interrogato in merito al mittente del pacco. A seguito del rifiuto di CG di rendere accessibili agli agenti di polizia i dati di connessione del suo telefono cellulare, questi ultimi hanno proceduto al sequestro del telefono.

Successivamente, il telefono cellulare di CG è stato oggetto di vari tentativi di sblocco effettuati da diversi agenti di polizia. Nel caso di specie, sia il sequestro del telefono che i successivi tentativi di analizzarlo sono stati effettuati dagli agenti di polizia senza autorizzazione del pubblico ministero o di un giudice.

Il 31 marzo 2021 CG ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio al fine di contestare la legittimità del sequestro del suo telefono cellulare, che gli è stato restituito il 20 aprile 2021. CG non è stato immediatamente informato dei tentativi di analizzare il suo telefono e ne ha preso conoscenza nell'ambito del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio.

³¹ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89).

In tale contesto, il giudice del rinvio chiede se, alla luce della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche³², un accesso completo e non controllato a tutti i dati contenuti in un telefono cellulare costituisca un'ingerenza talmente grave nei diritti fondamentali³³ tale da rendere necessaria una limitazione di detto accesso alla lotta contro i reati gravi. Esso si chiede altresì se, da un lato, tale direttiva³⁴ osti a una normativa nazionale in forza della quale la polizia giudiziaria può, nel corso di un procedimento di indagine penale, procurarsi un accesso completo e non controllato a tutti i dati contenuti in un telefono cellulare, senza l'autorizzazione di un giudice o di un organo amministrativo indipendente, e, dall'altro, se questa stessa normativa nazionale sia compatibile con il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, nella misura in cui essa non obbliga le autorità di polizia ad informare il proprietario di un telefono cellulare in ordine alle misure di analisi digitale di tale telefono.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte rileva che un tentativo di accesso ai dati personali contenuti in un telefono cellulare direttamente da parte delle autorità di polizia senza alcun intervento di un fornitore di servizi di comunicazione elettronica, come quello riguardante CG, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

In primo luogo, la Corte constata che un tentativo di accesso di questo tipo rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2016/680. A tale proposito, essa precisa che, alla luce dell'ampia portata che il legislatore dell'Unione europea ha inteso attribuire alla nozione di «trattamento»³⁵, quando le autorità di polizia sequestrano un telefono e lo manipolano a fini di estrazione e di consultazione dei dati personali contenuti in tale telefono, esse avviano un «trattamento», anche qualora tali autorità non riescano, per ragioni tecniche, ad accedere a tali dati. Infatti, l'effettività del principio di limitazione delle finalità³⁶ esige necessariamente che la finalità della raccolta sia determinata sin dalla fase in cui le autorità competenti tentano di accedere ai dati personali, poiché questo tentativo, qualora si riveli proficuo, è tale da consentire a tali autorità, in particolare, di raccogliere, estrarre o consultare immediatamente i dati in questione. Se tale tentativo non potesse essere qualificato come «trattamento» dei dati, l'elevato livello di protezione dei dati personali delle persone fisiche verrebbe messo in discussione. Allo stesso modo, se l'applicabilità della direttiva 2016/680 dipendesse dal successo del tentativo di accesso ai dati personali contenuti in un telefono cellulare, ciò creerebbe tanto per le autorità nazionali competenti quanto per i singoli un'incertezza incompatibile con il principio di certezza del diritto.

In secondo luogo, la Corte analizza se il principio di «minimizzazione dei dati»³⁷, in quanto espressione del principio di proporzionalità, osti a una normativa nazionale che concede alle autorità competenti la possibilità di accedere ai dati contenuti in un telefono cellulare, a fini di prevenzione,

³² E più in particolare dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11) (in prosieguo: la «direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche»).

³³ Previsti agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

³⁴ E, più precisamente, l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

³⁵ Ai sensi dell'articolo 3, punto 2, della direttiva 2016/680, la nozione di «trattamento» è definita come «qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali (...)».

³⁶ Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2016/680.

³⁷ Come previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2016/680, in forza del quale gli Stati membri devono prevedere che i dati personali siano adeguati, pertinenti e non eccessivi rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

ricerca, accertamento e perseguimento di reati in generale, senza sottoporre l'esercizio di tale possibilità a un controllo preventivo da parte di un giudice o di un organo amministrativo indipendente. La Corte ricorda quindi che le limitazioni dei diritti fondamentali in materia di vita privata e familiare e di protezione dei dati personali ³⁸ devono rispettare il principio di proporzionalità e possono essere apportate solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione. In tal senso, da un lato, la Corte constata che un trattamento di dati personali nell'ambito di un'indagine di polizia diretta alla repressione di un reato, come un tentativo di accesso ai dati contenuti in un telefono cellulare, dev'essere considerato, in linea di principio, effettivamente rispondente a un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione. Dall'altro lato, essa rileva che la proporzionalità delle limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali in materia di rispetto della vita privata e di protezione dei dati personali, derivante da tale trattamento, implica una ponderazione di tutti gli elementi rilevanti del caso di specie.

Così, sotto un primo profilo, per quanto riguarda la gravità di una limitazione di tali diritti fondamentali risultante da una normativa che consente alle autorità di polizia competenti di accedere, senza previa autorizzazione, ai dati contenuti in un telefono cellulare, la Corte precisa che tale accesso può riguardare, a seconda del contenuto del telefono cellulare di cui trattasi e delle scelte operate da tali autorità, una serie molto ampia di dati, e potrebbe quindi consentire di trarre conclusioni molto precise riguardo alla vita privata dell'interessato. Pertanto, una tale ingerenza nei diritti fondamentali in materia di rispetto della vita privata e di protezione dei dati personali dev'essere considerata grave, se non addirittura particolarmente grave.

Sotto un secondo profilo, la Corte indica che la gravità del reato oggetto dell'indagine è un elemento centrale nell'esame della proporzionalità dell'ingerenza grave costituita dall'accesso ai dati personali contenuti in un telefono cellulare. Tuttavia, ritenere che solo la lotta ai reati gravi possa giustificare l'accesso a tali dati limiterebbe i poteri di indagine delle autorità competenti riguardo ai reati in generale, disconoscerebbe la natura specifica dei compiti svolti da tali autorità e nuocerebbe all'obiettivo della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione. Ciò premesso, al fine di soddisfare il requisito secondo cui eventuali limitazioni all'esercizio di un diritto fondamentale devono essere «previste dalla legge» ³⁹, spetta al legislatore nazionale definire in modo sufficientemente preciso gli elementi, in particolare la natura o le categorie dei reati pertinenti, che devono essere presi in considerazione.

Sotto un terzo profilo, la Corte osserva che, al fine di garantire il rispetto del principio di proporzionalità, qualora l'accesso delle autorità nazionali competenti ai dati personali comporti il rischio di un'ingerenza grave, o addirittura particolarmente grave, nei diritti fondamentali dell'interessato, tale accesso dev'essere subordinato a un controllo preventivo effettuato da un giudice o da un organo amministrativo indipendente. Tale controllo deve intervenire prima di qualsiasi tentativo di accesso ai dati in questione, salvo in casi di urgenza debitamente comprovati, nel qual caso tale controllo deve avvenire in tempi brevi. Nell'ambito di tale controllo, il giudice o l'organo amministrativo indipendente dev'essere legittimato a respingere o a limitare una domanda di accesso rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2016/680 qualora constati che l'ingerenza nei diritti fondamentali costituita da tale accesso sarebbe sproporzionata. Nel caso di specie, un rifiuto o una limitazione dell'accesso ai dati contenuti in un telefono cellulare, da parte delle autorità di polizia competenti, devono essere disposti se, tenendo conto della gravità del reato e delle esigenze dell'indagine, un accesso al contenuto delle comunicazioni o a dati sensibili non appare giustificato.

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il principio di minimizzazione dei dati, letto alla luce dei diritti alla protezione dei dati personali e al rispetto della vita privata, non osta a una normativa

³⁸ Articoli 7 e 8 della Carta.

³⁹ Articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

nazionale che concede alle autorità competenti la possibilità di accedere ai dati contenuti in un telefono cellulare, a fini di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di reati in generale. Tale ammissibilità è tuttavia subordinata al rispetto dei principi di legalità e di proporzionalità nonché all'esistenza di un controllo preventivo dell'esercizio del diritto di accesso a tali dati effettuato da un giudice o da un organo amministrativo indipendente.

In terzo luogo, la Corte si pronuncia sulla questione se CG avrebbe dovuto essere informato dei tentativi di accesso ai dati contenuti nel suo telefono cellulare⁴⁰. Essa constata in proposito che le autorità nazionali competenti che sono state autorizzate da un giudice o da un organo amministrativo indipendente ad accedere a dati conservati devono informare gli interessati dei motivi sui quali tale autorizzazione si fonda, a partire dal momento in cui la comunicazione di tale informazione non rischia più di compromettere le indagini condotte da tali autorità. Queste stesse autorità devono mettere a disposizione degli interessati tutte le informazioni previste dalla direttiva 2016/680⁴¹ affinché questi ultimi possano esercitare, in particolare, il loro diritto a un ricorso effettivo⁴². Pertanto, una normativa nazionale che escluda, in generale, qualsiasi diritto a ottenere tali informazioni non sarebbe conforme al diritto dell'Unione. Nel caso di specie, la Corte constata che CG avrebbe dovuto essere previamente informato dei tentativi di accesso ai dati contenuti nel suo telefono cellulare. Infatti, poiché il telefono cellulare di CG era già stato sequestrato al momento dei tentativi di sblocco da parte delle autorità di polizia, non sembra che informarlo di tali tentativi di accesso potesse nuocere all'indagine. Pertanto, la Corte conclude che le disposizioni della direttiva 2016/680, lette alla luce della Carta⁴³, ostano a una normativa nazionale che autorizza le autorità competenti ad accedere a dati contenuti in un telefono cellulare senza informare l'interessato dei motivi su cui si fonda l'autorizzazione da parte di un giudice o di un organo amministrativo indipendente ad accedere a tali dati, a partire dal momento in cui la comunicazione di tale informazione non rischia più di compromettere i compiti spettanti a tali autorità.

2. Dati biometrici e genetici

Sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politzia» pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali a fini di contrasto dei reati – Direttiva (UE) 2016/680 – Articolo 4, paragrafo 1, lettere c) ed e) – Minimizzazione dei dati – Limitazione della conservazione – Articolo 5 – Termini adeguati per la cancellazione o per l'esame periodico della necessità della conservazione – Articolo 10 – Trattamento di dati biometrici e genetici – Stretta necessità – Articolo 16, paragrafi 2 e 3 – Diritto alla cancellazione – Limitazione del trattamento – Articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Persona fisica condannata con sentenza definitiva e successivamente riabilitata – Termine di conservazione dei dati fino al decesso – Insussistenza di diritto alla cancellazione o alla limitazione del trattamento – Proporzionalità»

Adita con rinvio pregiudiziale dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), la Grande Sezione della Corte si pronuncia sui limiti temporali della conservazione, a fini di

⁴⁰ Articolo 47 della Carta.

⁴¹ Di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2016/680.

⁴² Articolo 54 della direttiva 2016/680.

⁴³ Più in particolare, gli articoli 13 e 54 della direttiva 2016/680, letti alla luce degli articoli 47 e 52, paragrafo 1, della Carta.

contrasto dei reati, dei dati personali di persone condannate in via definitiva, con riferimento alla direttiva 2016/680⁴⁴.

NG è stato iscritto nel registro di polizia nell'ambito di indagini preliminari relative al reato di falsa testimonianza. Al termine di tali indagini egli è stato accusato e successivamente riconosciuto colpevole di tale reato, e condannato a una pena detentiva di un anno con sospensione condizionale. Dopo aver scontato tale pena, egli ha beneficiato di una riabilitazione.

Sulla base di tale riabilitazione, NG ha presentato una domanda di cancellazione della sua iscrizione nel registro di polizia. Tale domanda è stata respinta con la motivazione che una condanna penale definitiva, anche in caso di riabilitazione, non rientra tra i motivi di tale cancellazione, tassativamente elencati dal diritto nazionale. A seguito di rigetto del ricorso proposto da NG avverso tale decisione, NG ha proposto un'impugnazione dinanzi al giudice del rinvio, sostenendo che dalla direttiva 2016/680 risulta che la conservazione di dati personali non può avere una durata illimitata. Orbene, secondo NG, ciò si verificherebbe de facto quando l'interessato non può mai ottenere la cancellazione di tali dati raccolti in relazione al reato per il quale è stato condannato in via definitiva, anche dopo aver scontato la sua pena e aver beneficiato di una riabilitazione.

In tale contesto, la Corte è stata investita, con rinvio pregiudiziale, della questione se la direttiva 2016/680⁴⁵, letta alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁶, osti a una normativa nazionale che prevede la conservazione, da parte delle autorità di polizia, a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, di dati personali, in particolare di dati biometrici e genetici riguardanti persone nei cui confronti è stata pronunciata una condanna penale definitiva per un reato doloso perseguibile d'ufficio, quando la conservazione è prevista fino al decesso dell'interessato, anche in caso di sua riabilitazione, senza riconoscere a quest'ultimo il diritto alla cancellazione di detti dati o, se del caso, alla limitazione del loro trattamento.

Nella sua sentenza, la Corte risponde a tale questione in senso affermativo.

Giudizio della Corte

In un primo momento, la Corte indica che la direttiva 2016/680 definisce un quadro generale che consente di garantire, tra l'altro, che la conservazione dei dati personali e, più in particolare, la durata di quest'ultima sia limitata a quanto necessario alla luce delle finalità per le quali tali dati sono conservati, lasciando agli Stati membri il compito di determinare, nel rispetto di tale quadro, le situazioni concrete in cui la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato richiede la cancellazione di tali dati e il momento in cui quest'ultima deve avvenire. Per contro, tale direttiva non esige che gli Stati membri definiscano limiti temporali assoluti per la conservazione dei dati personali, oltre i quali questi ultimi dovrebbero essere automaticamente cancellati.

Più precisamente, anzitutto, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2016/680 stabilisce il principio della «minimizzazione dei dati», secondo il quale gli Stati membri devono prevedere che i dati personali siano adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono trattati. Inoltre, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva, gli Stati membri devono

⁴⁴ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89).

⁴⁵ In particolare, l'articolo 4, paragrafo 1, lettere c) ed e), della direttiva 2016/680, in combinato disposto con gli articoli 5 e 10, con l'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), e con l'articolo 16, paragrafi 2 e 3, di quest'ultima.

⁴⁶ Gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sanciscono, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla protezione dei dati personali.

prevedere che tali dati siano conservati in una forma che consenta l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario per le finalità per le quali sono trattati. In tale contesto, l'articolo 5 di detta direttiva impone agli Stati membri di prevedere, in particolare, la fissazione di termini adeguati per la cancellazione dei dati personali o per la verifica periodica della necessità di conservare tali dati. Il carattere «adeguato» di tali termini richiede, in ogni caso, che essi consentano la cancellazione dei dati interessati qualora la loro conservazione non sia più necessaria rispetto alle finalità che hanno giustificato il trattamento.

Inoltre, l'articolo 10 della direttiva 2016/680, che disciplina il trattamento di categorie particolari di dati personali, in particolare di dati biometrici e genetici, autorizza il trattamento di tali dati «solo se strettamente necessario».

Infine, l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2016/680 introduce un diritto alla cancellazione di dati personali qualora il trattamento violi le disposizioni adottate in forza di tale direttiva⁴⁷ o qualora tali dati debbano essere cancellati per conformarsi a un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento⁴⁸. Ne consegue che detto diritto alla cancellazione può essere esercitato, in particolare, quando la conservazione dei dati personali in questione non è o non è più necessaria rispetto alle finalità del loro trattamento, o quando la cancellazione è necessaria per rispettare il termine stabilito a tal fine dalla normativa nazionale.

In un secondo momento, la Corte rileva che, nel caso di specie, i dati personali contenuti nel registro di polizia e riguardanti le persone accusate di un reato doloso perseguibile d'ufficio sono conservati unicamente a fini di indagine operativa e, più in particolare, al fine di essere confrontati con altri dati raccolti nel corso di indagini relative ad altri reati. A tal riguardo, tuttavia, la nozione di «reato doloso perseguibile d'ufficio» riveste un carattere particolarmente generale e può applicarsi a un gran numero di reati, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro gravità. Orbene, le persone definitivamente condannate per un siffatto reato non presentano tutte lo stesso grado di rischio di essere coinvolte in altri reati, tale da giustificare un periodo uniforme di conservazione dei dati che le riguardano. Infatti, in taluni casi, alla luce di fattori quali la natura e la gravità del reato commesso o l'assenza di recidiva, il rischio rappresentato dalla persona condannata non giustificherà necessariamente la conservazione, fino al suo decesso, dei dati che la riguardano nel registro nazionale di polizia previsto a tal fine, cosicché non vi sarà più alcun rapporto necessario tra i dati conservati e l'obiettivo perseguito. Pertanto, in tali casi, la loro conservazione non sarà conforme al principio di minimizzazione dei dati ed eccederà il periodo di tempo necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati.

Inoltre, riguardo all'ipotesi in cui la conservazione dei dati personali nel registro di polizia di cui trattasi include dati biometrici e genetici, la Corte precisa che, certamente, la conservazione di tali dati di persone che hanno già subito una condanna penale definitiva, anche fino al decesso di tali persone, può rivestire un carattere di necessità assoluta⁴⁹, in particolare per consentire di verificare il loro eventuale coinvolgimento in altri reati e, quindi, di perseguire e condannare gli autori di tali reati. Tuttavia, la conservazione di tali dati soddisfa un siffatto requisito solo se prende in considerazione la natura e la gravità del reato punito con condanna penale definitiva, o altre circostanze quali il contesto particolare in cui tale reato è stato commesso, il suo eventuale collegamento con altri procedimenti in corso o ancora i precedenti o il profilo della persona condannata. Pertanto, quando, come previsto dalla normativa nazionale nel procedimento principale, i dati biometrici e genetici delle

⁴⁷ In particolare degli articoli 4, 8 o 10.

⁴⁸ Tuttavia, in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2016/680, il diritto nazionale deve prevedere che il titolare del trattamento limiti il trattamento di tali anziché procedere alla loro cancellazione quando l'interessato contesta l'esattezza dei dati personali e la loro esattezza o inesattezza non può essere accertata, o quando i dati personali devono essere conservati a fini probatori.

⁴⁹ V. articolo 10 della direttiva 2016/680.

persone interessate inseriti nel registro di polizia sono conservati fino alla data di decesso di tali persone in caso di loro condanna penale definitiva, l'ambito di applicazione di tale conservazione è eccessivamente ampio rispetto alle finalità per le quali tali dati sono trattati.

Infine, per quanto riguarda, da un lato, l'obbligo di prevedere la fissazione di termini adeguati⁵⁰, un termine può essere considerato «adeguato», in particolare per quanto riguarda la conservazione dei dati biometrici e genetici di qualsiasi persona condannata in via definitiva per un reato doloso perseguibile d'ufficio, solo se tiene conto delle circostanze pertinenti che rendono necessario un tale periodo di conservazione. Di conseguenza, anche se il riferimento al verificarsi del decesso della persona interessata può costituire un «termine» per la cancellazione dei dati conservati, un termine del genere può essere considerato «adeguato» solo in circostanze particolari che lo giustifichino debitamente. Orbene, tale ipotesi manifestamente non ricorre quando esso è applicabile in modo generale e indifferenziato a qualsiasi persona condannata in via definitiva. Certamente, spetta agli Stati membri decidere se debbano essere fissati termini per la cancellazione di tali dati o per l'esame periodico della necessità di conservarli⁵¹. Tuttavia, l'«adeguatezza» dei termini per un siffatto esame periodico richiede che essi consentano di ottenere la cancellazione dei dati di cui trattasi nel caso in cui la loro conservazione non sia più necessaria. Orbene, un requisito del genere non è soddisfatto quando l'unico caso in cui è prevista una siffatta cancellazione è il verificarsi del decesso della persona interessata.

Dall'altro lato, le disposizioni della direttiva 2016/680 che prevedono garanzie in merito alle condizioni relative ai diritti alla cancellazione e alla limitazione del trattamento ostano parimenti a una normativa nazionale che non consente a una persona condannata in via definitiva per un reato doloso perseguibile d'ufficio di esercitare tali diritti.

3. Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD)

a. Ambito di applicazione

Sentenza del 16 gennaio 2024 (Grande Sezione), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

«Rinvio pregiudiziale – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali – Articolo 16 TFUE – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 2, paragrafo 2, lettera a) – Ambito di applicazione – Esclusioni – Attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Attività riguardanti la sicurezza nazionale – Commissione di inchiesta istituita dal Parlamento di uno Stato membro – Articolo 23, paragrafo 1, lettere a) e h), articoli 51 e 55 del regolamento (UE) 2016/679 – Competenza dell'autorità di controllo incaricata della protezione dei dati – Articolo 77 – Diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo – Effetto diretto»

Adita in via pregiudiziale dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che un'attività di una commissione di inchiesta parlamentare non esula dall'ambito di applicazione del RGPD⁵².

⁵⁰ V. articolo 5 della direttiva 2016/680.

⁵¹ V. articolo 5 della direttiva 2016/680.

⁵² 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 prosieguito: il «RGPD»).

Al fine di esaminare una possibile influenza politica sul Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Ufficio federale per la protezione della Costituzione e la lotta al terrorismo, Austria)⁵³, il Nationalrat (Consiglio nazionale, Austria) ha istituito una commissione di inchiesta (in prosieguo: la «commissione di inchiesta BVT»). Tale commissione ha ascoltato WK in qualità di testimone. Nonostante la sua richiesta di anonimizzazione, il resoconto della sua audizione nel quale venivano citati per intero il suo nome e cognome è stato pubblicato sul sito Internet del Parlament Österreich (Parlamento austriaco). Sostenendo che una siffatta divulgazione della sua identità era contraria al RGPD e alla normativa austriaca⁵⁴, WK ha presentato un reclamo presso l'Österreichische Datenschutzbehörde (Autorità per la protezione dei dati, Austria) (in prosieguo: la «Datenschutzbehörde»). Con decisione del 18 settembre 2019, la Datenschutzbehörde si è dichiarata incompetente a statuire sul reclamo, spiegando che il principio della separazione dei poteri escludeva che, in quanto organo del potere esecutivo, essa potesse controllare la commissione di inchiesta BVT, che rientra nel potere legislativo.

In seguito alla decisione del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria), che aveva accolto il ricorso di WK e aveva annullato la decisione della Datenschutzbehörde, quest'ultima ha adito la Corte amministrativa con un ricorso per cassazione («Revision») avverso la decisione del Tribunale amministrativo federale.

In tale contesto, il giudice del rinvio ha interrogato la Corte sulla questione se le attività di una commissione di inchiesta istituita dal Parlamento di uno Stato membro rientrino nell'ambito di applicazione del RGPD e se tale regolamento si applichi qualora tali attività riguardino la salvaguardia della sicurezza nazionale. Inoltre, esso ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla questione se il RGPD conferisca a un'autorità di controllo nazionale come la Datenschutzbehörde la competenza a conoscere dei reclami relativi a trattamenti di dati personali effettuati da una commissione di inchiesta nell'ambito delle sue attività.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del RGPD, che prevede che tale regolamento non si applichi ai trattamenti di dati personali effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ha l'unico obiettivo di escludere dal suo ambito di applicazione i trattamenti effettuati dalle autorità statali nel contesto di un'attività diretta a salvaguardare la sicurezza nazionale o ascrivibile alla stessa categoria. Pertanto, il mero fatto che un'attività sia propria dello Stato o di un'autorità pubblica non è sufficiente ad escludere automaticamente l'applicazione del RGPD a una siffatta attività⁵⁵.

Tale interpretazione, che deriva dall'assenza di distinzione in funzione dell'identità dell'autore del trattamento interessato, è confermata dall'articolo 4, punto 7, del RGPD⁵⁶.

La Corte precisa che la natura parlamentare della commissione di inchiesta BVT non implica che le attività di quest'ultima siano escluse dall'ambito di applicazione del RGPD. Infatti, l'eccezione prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento si riferisce soltanto a categorie di attività che, per loro natura, non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e non a categorie di

⁵³ Il 1° dicembre 2021, detta entità è divenuta la «Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst» (Direzione per la sicurezza dello Stato e dei servizi di intelligence, Austria).

⁵⁴ Vale a dire, l'articolo 1 del Datenschutzgesetz (legge sulla protezione dei dati), del 17 agosto 1999 (BGBl. I, 165/1999).

⁵⁵ Sentenze del 22 giugno 2021, Latvijas Republikas Saeima (Punti di penalità) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#), punto 66), e del 20 ottobre 2022, Koalitsia «Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie» (C-306/21, [EU:C:2022:813](#), punto 39).

⁵⁶ Quest'ultimo definisce la nozione di «titolare del trattamento» nel senso che si riferisce «[alla] persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali».

persone. Pertanto, la circostanza che il trattamento di dati personali sia effettuato da una commissione di inchiesta istituita dal Parlamento di uno Stato membro nell'esercizio del suo potere di controllo del potere esecutivo non consente, in quanto tale, di dimostrare che tale trattamento sia effettuato nell'ambito di un'attività che non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte rileva che, sebbene spetti agli Stati membri definire i loro interessi essenziali in materia di sicurezza e decidere le misure idonee a garantirlo⁵⁷, la mera circostanza che una misura nazionale sia stata adottata ai fini della tutela della sicurezza nazionale non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione e dispensare gli Stati membri dal necessario rispetto di tale diritto. Orbene, l'eccezione prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del RGPD si riferisce soltanto a categorie di attività che, per loro natura, non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Al riguardo, la circostanza che il titolare del trattamento sia un'autorità pubblica la cui attività principale consiste nel garantire la sicurezza nazionale non può essere sufficiente, in quanto tale, ad escludere dall'ambito di applicazione del RGPD i trattamenti di dati personali che essa effettua nell'ambito delle altre attività da essa svolte.

Nel caso di specie, il controllo politico effettuato dalla commissione di inchiesta BVT non sembra costituire, in quanto tale, un'attività diretta a salvaguardare la sicurezza nazionale o ascrivibile alla stessa categoria. Pertanto, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, tale attività non esula dall'ambito di applicazione del RGPD.

Ciò premesso, una commissione di inchiesta parlamentare può avere accesso a dati personali che, per ragioni attinenti alla sicurezza nazionale, devono beneficiare di una protezione particolare. Al riguardo, possono essere stabilite limitazioni, mediante misure legislative, agli obblighi e ai diritti derivanti dal RGPD per salvaguardare, in particolare, la sicurezza nazionale⁵⁸. Potrebbero quindi essere giustificati, su tale fondamento, limitazioni riguardanti la raccolta dei dati personali, l'informazione degli interessati e il loro accesso a tali dati o ancora la divulgazione di questi ultimi, senza il consenso degli interessati, a persone diverse dal titolare del trattamento, purché tali limitazioni rispettino l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali degli interessati e siano una misura necessaria e proporzionata in una società democratica.

La Corte rileva tuttavia che dalle informazioni messe a sua disposizione non risulta che la commissione di inchiesta BVT abbia affermato che la divulgazione dei dati personali della persona interessata era necessaria per la salvaguardia della sicurezza nazionale e fondata su una misura legislativa nazionale prevista a tal fine, circostanza, questa, che spetta al giudice del rinvio, se del caso, verificare.

In terzo e ultimo luogo, la Corte rileva che le disposizioni del RGPD relative alla competenza delle autorità di controllo nazionali e al diritto di reclamo⁵⁹ non richiedono l'adozione di misure nazionali di attuazione e sono sufficientemente chiare, precise e non condizionate per produrre un effetto diretto. Ne consegue che, sebbene il RGPD lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità quanto al numero di autorità di controllo da istituire⁶⁰, esso fissa, per contro, la portata della loro competenza per sorvegliare l'applicazione del RGPD. Pertanto, nel caso in cui uno Stato membro decida di istituire un'unica autorità di controllo nazionale, quest'ultima è necessariamente dotata di tutte le competenze previste da tale regolamento. Qualsiasi diversa interpretazione rimetterebbe in questione l'effetto utile di tali disposizioni e rischierebbe di ridurre l'effetto utile di tutte le altre disposizioni del RGPD che possano essere oggetto di un reclamo.

⁵⁷ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

⁵⁸ Ai sensi dell'articolo 23 del RGPD.

⁵⁹ Rispettivamente, l'articolo 55, paragrafo 1, e l'articolo 77, paragrafo 1, del RGPD.

⁶⁰ Conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, del RGPD.

Per quanto riguarda la circostanza che le disposizioni nazionali di rango costituzionale escludono la possibilità per un'autorità di controllo che dipende dal potere esecutivo di sorvegliare l'applicazione del RGPD da parte di un organo che rientra nel potere legislativo, la Corte sottolinea che è proprio nel rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri che il RGPD si limita ad esigere che questi ultimi istituiscano almeno un'autorità di controllo, offrendo loro al contempo la possibilità di istituirne varie. Tale regolamento riconosce quindi a ciascuno Stato membro un margine di discrezionalità che consente ad ognuno di essi di istituire tante autorità di controllo quante ne esiga, in particolare, la sua struttura costituzionale.

Inoltre, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale non può pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione. Infatti, gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi ⁶¹.

Pertanto, qualora uno Stato membro abbia scelto di istituire un'unica autorità di controllo, esso non può invocare disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, al fine di sottrarre trattamenti di dati personali rientranti nell'ambito di applicazione del RGPD al controllo di tale autorità.

b. Nozione di «responsabile del trattamento»

Sentenza dell'11 gennaio 2024, État belge (Dati trattati da una Gazzetta ufficiale) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati) – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 4, punto 7 – Nozione di “titolare del trattamento” – Gazzetta ufficiale di uno Stato membro – Obbligo di pubblicare tal quali atti di società redatti da queste ultime o dai loro rappresentanti legali – Articolo 5, paragrafo 2 – Trattamento successivo, da parte di diverse persone o entità distinte, dei dati personali che figurano in tali atti – Determinazione delle responsabilità»

Adita in via pregiudiziale dalla cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), la Corte precisa, da un lato, i contorni della nozione di «titolare del trattamento» e, dall'altro, i limiti delle responsabilità di un titolare del trattamento, quando trattamenti riguardanti gli stessi dati personali vengono effettuati da entità in successione.

Il 12 febbraio 2019 il *Moniteur belge*, che provvede in Belgio alla produzione e alla diffusione di un ampio ventaglio di pubblicazioni ufficiali, destinate al pubblico, in formato cartaceo ed elettronico, ha pubblicato un estratto di una decisione di una società avente ad oggetto una riduzione del capitale di quest'ultima. Tale estratto, redatto dal notaio di un socio della società e trasmesso al tribunale competente, il quale, a sua volta, l'ha trasmesso, ai fini di pubblicazione, alla direzione di tale Gazzetta ufficiale, conteneva dati personali di tale socio.

Dopo aver constatato che il passaggio in cui figuravano i suoi dati era stato incluso nell'estratto in seguito a un errore commesso dal notaio, la persona interessata ha chiesto la cancellazione dello

⁶¹ Sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), punto 51 e giurisprudenza citata).

stesso sul fondamento del suo diritto alla cancellazione⁶². Tuttavia, la sua richiesta è stata respinta dal service public fédéral Justice (Servizio pubblico federale di giustizia; in prosieguo: il «SPF Justice»), al quale è collegata la direzione del *Moniteur belge*. In seguito a tale rigetto, detta persona ha presentato un reclamo contro il SPF Justice presso l'Autorité de protection des données [Autorità garante della protezione dei dati (Belgio); in prosieguo: l'«APD»]. Con decisione del 23 marzo 2021, l'APD ha ingiunto al SPF Justice di dare seguito alla richiesta di cancellazione quanto prima. L'État belge (Stato belga) ha allora adito la cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) al fine di ottenere l'annullamento della decisione dell'APD.

In tale contesto, la cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha chiesto alla Corte se il *Moniteur belge* possa essere qualificato come «titolare del trattamento»⁶³ e se debba essere considerato l'unico competente per il rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati⁶⁴ oppure se tale competenza incomba anche cumulativamente alle entità che hanno trattato a monte i dati contenuti nel passaggio interessato.

Giudizio della Corte

In primo luogo, quanto alla questione se il servizio o l'organismo incaricato della Gazzetta ufficiale di uno Stato membro come il *Moniteur belge* possa essere qualificato come «titolare del trattamento» ai sensi del RGPD, la Corte precisa che, alla luce dell'ampia definizione di tale nozione, la determinazione delle finalità e dei mezzi del trattamento e, se del caso, la designazione del titolare del trattamento da parte del diritto nazionale possano essere non solo esplicite, ma anche implicite. In quest'ultima ipotesi, è tuttavia richiesto che tale determinazione derivi in maniera sufficientemente certa dal ruolo, dalla funzione e dalle attribuzioni devoluti al servizio o all'organismo interessato.

La Corte constata che, nel caso di specie, il diritto belga ha determinato, almeno implicitamente, le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali effettuato dal *Moniteur belge*. Ne consegue che quest'ultimo può essere considerato il «titolare del trattamento».

La Corte sottolinea che tale conclusione non è messa in discussione né dalla circostanza che il *Moniteur belge* non sia dotato di personalità giuridica né dal fatto che, in forza del diritto nazionale, esso non controlli, prima della loro pubblicazione, i dati personali contenuti negli atti e nei documenti che riceve.

Se è vero che tale organismo deve pubblicare il documento in questione tal quale, esso è l'unico ad assumere tale compito e a diffondere poi l'atto o il documento di cui trattasi. Da un lato, la pubblicazione di tali atti e documenti senza possibilità di controllo o di modifica del loro contenuto è intrinsecamente legata alle finalità e ai mezzi del trattamento determinati dal diritto nazionale. Infatti, il ruolo di tale Gazzetta ufficiale si limita ad informare il pubblico circa l'esistenza di tali atti e documenti, così come sono trasmessi sotto forma di copia conformemente al diritto nazionale applicabile, in modo da renderli opponibili a terzi. Dall'altro lato, sarebbe contrario all'obiettivo dell'articolo 4, punto 7, del RGPD escludere dalla nozione di «titolare del trattamento» la Gazzetta ufficiale di uno Stato membro per il motivo che quest'ultimo non esercita un controllo sui dati personali che figurano nelle sue pubblicazioni.

⁶² Previsto all'articolo 17 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; in prosieguo: il «RGPD»).

⁶³ Ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.

⁶⁴ In forza dell'articolo 5, paragrafo 5, del RGPD.

In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se un organismo come quello responsabile del *Moniteur belge* debba essere considerato l'unico competente per il rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali di cui al RGPD ⁶⁵, la Corte osserva che il trattamento affidato a detto organismo è sia posteriore al trattamento effettuato dal notaio e dalla cancelleria del tribunale competente sia tecnicamente diverso dal trattamento effettuato da queste due entità in quanto si aggiunge ad esso. Infatti, le operazioni effettuate da detto organismo gli sono affidate dalla legislazione nazionale e implicano, in particolare, la trasformazione digitale dei dati contenuti negli atti o negli estratti di atti che gli vengono sottoposti, la pubblicazione di questi ultimi, la loro messa a disposizione di un vasto pubblico e la loro conservazione. Di conseguenza, esso deve essere considerato competente per il rispetto dell'insieme degli obblighi imposti al titolare del trattamento dal RGPD.

Inoltre, la Corte ricorda che l'articolo 4, punto 7, del RGPD prevede non solo che le finalità e i mezzi di un trattamento di dati personali possano essere determinati congiuntamente da diverse persone in quanto titolari del trattamento, ma anche che il diritto nazionale possa determinare tali finalità e tali mezzi e designare il titolare del trattamento o prevedere i criteri specifici applicabili alla sua designazione. Pertanto, nell'ambito di una catena di trattamenti effettuati da diverse persone o entità e vertenti sugli stessi dati personali, il diritto nazionale può determinare le finalità e i mezzi dell'insieme dei trattamenti effettuati in successione da tali diverse persone o entità in modo che queste ultime siano considerate congiuntamente titolari del trattamento.

La Corte sottolinea che, in forza del RGPD ⁶⁶, la contitolarità di diversi soggetti in una catena di trattamenti vertenti sui medesimi dati personali può essere stabilita dal diritto nazionale, purché le varie operazioni di trattamento siano accomunate da finalità e da mezzi determinati da tale diritto e che quest'ultimo definisca le rispettive responsabilità di ciascuno dei contitolari del trattamento. Una siffatta determinazione delle finalità e dei mezzi che accomunano i diversi trattamenti operati da vari soggetti di una catena nonché delle rispettive responsabilità di questi ultimi può essere effettuata non solo in modo diretto, ma anche indirettamente dal diritto nazionale, a condizione, in quest'ultima ipotesi, che essa possa essere desunta in modo sufficientemente esplicito dalle disposizioni di legge che disciplinano le persone o entità interessate nonché il trattamento dei dati personali che esse operano nell'ambito della catena di trattamenti imposta da tale diritto.

Pertanto, la Corte conclude che il servizio o l'organismo responsabile della Gazzetta ufficiale di uno Stato membro, qualificato come «titolare del trattamento», è l'unico competente per il rispetto dei principi di cui al RGPD per quanto riguarda le operazioni di trattamento dei dati personali che è tenuto ad effettuare in forza del diritto nazionale, a meno che una contitolarità con altre entità in relazione a tali operazioni non derivi da tale diritto.

⁶⁵ Principi previsti sotto forma di obblighi all'articolo 5, paragrafo 1, del RGPD.

⁶⁶ In base al combinato disposto dell'articolo 26, paragrafo 1, e dell'articolo 4, punto 7, del RGPD.

c. Mezzi di ricorso in caso di violazione del RGPD

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Lindenapotheke (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

«Rinvio pregiudiziale – Protezione dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – CAPO VIII – Mezzi di ricorso – Commercializzazione di medicinali da parte di un farmacista tramite una piattaforma online – Ricorso proposto dinanzi ai giudici civili da un concorrente di tale farmacista sulla base del divieto delle pratiche commerciali sleali per violazione da parte di quest'ultimo degli obblighi previsti da tale regolamento – Legittimazione ad agire – Articolo 4, punto 15, e articolo 9, paragrafi 1 e 2 – Direttiva 95/46/CE – Articolo 8, paragrafi 1 e 2 – Nozione di “dati relativi alla salute” – Condizioni per il trattamento di tali dati»

Adita in via pregiudiziale dal Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania), la Grande Sezione della Corte si pronuncia sulla natura e sulla portata del sistema di mezzi di ricorso in materia di protezione dei dati⁶⁷ nonché sulla nozione di «dati relativi alla salute»⁶⁸.

ND e DR, due persone fisiche, gestiscono ciascuna una farmacia in Germania. Dal 2017 la ND commercializza, sulla piattaforma online «Amazon-Marketplace», medicinali la cui vendita è riservata alle farmacie. Quando ordinano tali medicinali online, i clienti di ND devono inserire informazioni, quali il loro nome, l'indirizzo di consegna e gli elementi necessari all'individualizzazione di detti medicinali.

Basandosi sul diritto tedesco in materia di concorrenza sleale⁶⁹, DR ha proposto nei confronti di ND un'azione inibitoria dinanzi ai giudici civili nazionali. DR ha sostenuto che la commercializzazione dei medicinali da parte di ND era sleale per violazione dei requisiti di legge relativi all'ottenimento del previo consenso del cliente al trattamento dei suoi dati relativi alla salute.

Dopo che i giudici di grado inferiore hanno accolto tale azione, ND ha proposto ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al giudice del rinvio, il quale, a sua volta, ha ritenuto necessario adire la Corte in via pregiudiziale.

Nella sua sentenza, la Corte conclude per la non tassatività del sistema di mezzi di ricorso istituito dal RGPD, riconoscendo che tale regolamento non osta a che gli Stati membri prevedano, nel diritto nazionale, la possibilità per i concorrenti del presunto autore di una violazione delle disposizioni sostanziali di detto regolamento di contestarla in giudizio in quanto pratica commerciale sleale. Inoltre, essa fornisce precisazioni sui contorni della nozione di «dati relativi alla salute».

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte rileva che, sebbene il capo VIII del RGPD non preveda specificamente una clausola di apertura che consenta, espressamente, agli Stati membri di prevedere una simile possibilità di ricorso per i concorrenti, dai termini e dal contesto delle disposizioni di tale capo VIII

⁶⁷ Capo VIII 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; in prosieguo: il «RGPD»).

⁶⁸ Di cui, rispettivamente, all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31), e all'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD.

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (legge contro la concorrenza sleale), del 3 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1414), nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale.

risulta tuttavia che il legislatore dell'Unione non ha inteso escluderla. Tale interpretazione è confermata dagli obiettivi perseguiti dal RGPD.

Infatti, da un lato, un'azione inibitoria intentata da un concorrente nei confronti di un'impresa sulla base del divieto delle pratiche commerciali sleali, per l'asserita violazione delle disposizioni sostanziali del RGPD, non pregiudica in alcun modo il sistema dei mezzi di ricorso previsto da tale regolamento né l'obiettivo di assicurare un livello coerente di protezione delle persone fisiche in tutta l'Unione europea e prevenire disparità che possono ostacolare la libera circolazione dei dati personali nel mercato interno.

In tale contesto, la Corte precisa che, certamente, un'azione del genere può basarsi, anche se incidentalmente, sulla violazione delle stesse disposizioni del RGPD su cui potrebbe basarsi un reclamo o un ricorso proposto dalle persone interessate o da un'associazione che le rappresenti ⁷⁰. Tuttavia, a differenza di tali mezzi di ricorso previsti dal RGPD, l'azione inibitoria proposta da un concorrente non persegue, in quanto tale, un obiettivo di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali degli interessati con riguardo al trattamento dei loro dati personali, ma mira ad assicurare una concorrenza leale, nell'interesse in particolare di tale concorrente.

Inoltre, la possibilità per un concorrente di intentare un'azione di questo tipo dinanzi ai giudici civili sulla base del divieto delle pratiche commerciali sleali si aggiunge ai mezzi di ricorso previsti dal RGPD, che sono pienamente preservati e possono sempre essere esercitati dagli interessati nonché, se del caso, dalle associazioni che rappresentano tali persone. In particolare, la coesistenza di mezzi di ricorso ai sensi del diritto della protezione dei dati e del diritto della concorrenza non crea rischi per l'applicazione uniforme di detto regolamento.

In aggiunta, la più ampia possibilità di invocare le disposizioni sostanziali del RGPD, da parte di persone diverse dagli interessati e dagli organismi, dalle organizzazioni e associazioni, non pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo di assicurare un livello coerente di protezione di tali persone in tutta l'Unione e di prevenire disparità che possono ostacolare la libera circolazione dei dati personali nel mercato interno. Infatti, anche se alcuni Stati membri non prevedessero una tale possibilità, non ne deriverebbe comunque una frammentazione dell'attuazione della protezione dei dati all'interno dell'Unione, essendo le disposizioni sostanziali del RGPD parimenti vincolanti per tutti i titolari del trattamento e la loro osservanza essendo garantita dai mezzi di ricorso previsti da tale regolamento.

Dall'altro lato, per quanto riguarda l'obiettivo di assicurare una protezione efficace degli interessati in relazione al trattamento dei loro dati personali e all'effetto utile delle disposizioni sostanziali del RGPD, la Corte osserva che, sebbene un'azione inibitoria intentata da un concorrente del presunto autore di una violazione della protezione dei dati personali miri non a tale obiettivo, bensì ad assicurare una concorrenza leale, ciò non toglie che essa contribuisca incontestabilmente al rispetto di tali disposizioni e, quindi, a rafforzare i diritti degli interessati e ad assicurare loro un elevato livello di protezione. Del resto, un'azione inibitoria di questo tipo da parte di un concorrente può rivelarsi particolarmente efficace, al pari di quella delle associazioni per la tutela degli interessi dei consumatori, al fine di garantire siffatta tutela, in quanto è idonea a prevenire un gran numero di violazioni dei diritti delle persone interessate dal trattamento dei loro dati personali ⁷¹.

Pertanto, la Corte rileva che le disposizioni del RGPD riguardanti il sistema dei mezzi di ricorso devono essere interpretate nel senso che non ostano a una normativa nazionale che, parallelamente ai poteri di intervento delle autorità di controllo incaricate di sorvegliare e di far applicare tale regolamento e parallelamente alle possibilità di ricorso degli interessati, conferisce ai concorrenti del presunto autore di una violazione della protezione dei dati personali la legittimazione ad agire contro

⁷⁰ Articoli da 77 a 80 del RGPD.

⁷¹ V., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2022, *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), punti 74 e 75).

quest'ultimo, mediante ricorso dinanzi ai giudici civili, per violazione di detto regolamento e sul fondamento del divieto delle pratiche commerciali sleali.

In secondo luogo, quanto alla nozione di «dati relativi alla salute», la Corte dichiara che rientrano in tale nozione i dati che un cliente inserisce su una piattaforma online al momento dell'ordine di medicinali la cui vendita è riservata alle farmacie. Infatti, tali dati sono idonei a rivelare, mediante un'operazione intellettuale di raffronto o di deduzione, informazioni sullo stato di salute dell'interessato⁷², in quanto tale ordine implica la creazione di un nesso tra un medicinale, le sue indicazioni terapeutiche o i suoi usi, e una persona fisica identificata o identificabile da elementi quali il nome di tale persona o l'indirizzo di consegna.

Inoltre, la Corte dichiara che è irrilevante al riguardo che la vendita dei medicinali ordinati non sia soggetta a prescrizione medica e che essi potrebbero quindi essere destinati non al cliente che procede all'ordine, bensì a terzi. Pertanto, nel caso in cui un utente di una piattaforma online comunichi dati personali al momento dell'ordine di medicinali la cui vendita è riservata alle farmacie senza essere soggetta a prescrizione medica, il trattamento di tali dati da parte del gestore di una farmacia che vende tali medicinali tramite tale piattaforma online deve essere considerato un trattamento riguardante dati relativi alla salute⁷³, dato che tale trattamento è idoneo a rivelare informazioni sullo stato di salute di una persona fisica, a prescindere dal fatto che tali informazioni riguardino tale utente o qualsiasi altra persona per la quale quest'ultimo effettua l'ordine⁷⁴.

Infatti, un'interpretazione che porti a distinguere in base al tipo di medicinale in questione e al fatto che la sua vendita sia o meno soggetta a prescrizione medica non sarebbe coerente con l'obiettivo di un elevato livello di protezione delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, rispetto al trattamento dei dati personali che le riguardano. Siffatta interpretazione contrasterebbe, per di più, con la finalità dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 95/46 e dell'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD, consistente nel garantire una protezione maggiore nei confronti di trattamenti che, a causa della natura particolarmente sensibile dei dati che ne sono oggetto, possono costituire un'ingerenza particolarmente grave nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali⁷⁵. Pertanto, le informazioni che i clienti immettono quando ordinano online medicinali la cui vendita è riservata alle farmacie senza essere soggetta a prescrizione medica costituiscono dati relativi alla salute, anche se è solo con una certa probabilità, e non con assoluta certezza, che tali medicinali siano destinati a tali clienti.

La Corte aggiunge che non si può escludere che, anche nell'ipotesi in cui simili medicinali siano destinati a persone diverse dai clienti, sia possibile identificare tali persone e trarre conclusioni sul loro stato di salute. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, quando i medicinali in questione sono consegnati non al domicilio del cliente che li ha ordinati, ma al domicilio di un'altra persona, o quando, indipendentemente dall'indirizzo di consegna, il cliente ha fatto riferimento, nell'ordine o nelle comunicazioni ad esso relative, ad un'altra persona identificabile, quale un suo familiare.

Infine, la Corte osserva che il fatto che le informazioni di cui trattasi costituiscano dati relativi alla salute non impedisce che esse possano essere oggetto di trattamento, in particolare nell'ambito della gestione dei servizi e dei sistemi di assistenza sanitaria, se si verifica uno dei casi previsti al riguardo⁷⁶. Da un lato, ciò può avvenire in particolare se l'interessato presta il suo consenso esplicito

⁷² Ai sensi dell'articolo 4, punto 1, del RGPD.

⁷³ Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 95/46 e dell'articolo 9, paragrafo 1, del RGPD.

⁷⁴ V., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2023, *Meta Platforms e a. (Condizioni generali di utilizzo di un social network)* (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), punto 73).

⁷⁵ V. sentenza del 1° agosto 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), punto 126 e giurisprudenza citata).

⁷⁶ Casi elencati all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 95/46 e all'articolo 9, paragrafo 2, del RGPD.

a uno o più trattamenti di detti dati personali le cui caratteristiche e finalità specifiche gli sono state presentate in modo accurato, completo e facilmente comprensibile. Dall'altro, siffatto trattamento può essere consentito, qualora sia necessario ai fini dell'assistenza sanitaria sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità.

IV. Cittadinanza dell'Unione ⁷⁷

1. Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno dei cittadini dell'Unione

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articoli 20 e 21 TFUE – Articoli 7 e 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Cittadino dell'Unione che ha legalmente acquisito, durante l'esercizio di tale diritto e nel corso del suo soggiorno in un altro Stato membro, il cambiamento del suo prenome e della sua identità di genere – Obbligo per lo Stato membro d'origine di riconoscere e di annotare nell'atto di nascita tale cambiamento di prenome e di identità di genere – Normativa nazionale che non consente un siffatto riconoscimento e una siffatta annotazione, costringendo l'interessato ad avviare un nuovo procedimento, di tipo giudiziario, di cambiamento di identità di genere nello Stato membro d'origine – Incidenza del recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea»

Adita in via pregiudiziale dalla Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (Tribunale di primo grado del 6° distretto di Bucarest, Romania), la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata dell'obbligo dello Stato membro d'origine di riconoscere e di annotare nell'atto di nascita di uno dei suoi cittadini, il cambiamento di prenome e di identità di genere legalmente acquisito da tale cittadino dell'Unione europea durante l'esercizio della sua libertà di circolazione e di soggiorno in un altro Stato membro.

M.-A. A. è una persona nata nel 1992 in Romania, che è stata registrata alla nascita come di sesso femminile. Dopo il trasferimento nel Regno Unito, nel 2008, M.-A. A. ha acquisito la cittadinanza britannica per naturalizzazione.

Nel febbraio 2017, nel Regno Unito, M.-A. A. ha cambiato prenome e titolo di cortesia, passando dal femminile al maschile, secondo il procedimento del *Deed Poll* ⁷⁸, ed ha successivamente proceduto alla sostituzione di taluni documenti ufficiali rilasciati dalle autorità britanniche. Nel giugno 2020 M.-A. A. ha ottenuto nel Regno Unito un Gender Identity Certificate (certificato di identità di genere), atto che conferma la sua identità di genere maschile.

Nel maggio 2021, sulla base della dichiarazione effettuata nell'ambito del procedimento del *Deed Poll* e del certificato di identità di genere, M.-A. A. ha chiesto alle autorità rumene competenti di annotare nel suo atto di nascita le menzioni relative al cambiamento del suo prenome, del suo genere e del suo codice numerico personale affinché corrispondessero al sesso maschile. Egli ha altresì chiesto un nuovo certificato di nascita contenente tali nuove menzioni. Con decisione del 21 giugno 2021 le autorità rumene hanno respinto la domanda di M.-A. A. con la motivazione, in particolare, che, conformemente alla normativa applicabile, la menzione relativa al cambiamento di identità di genere di una persona può essere annotata nel suo atto di nascita solo se è stata approvata con una decisione giudiziaria passata in giudicato.

Adito da M.-A. A. con ricorso avverso tale decisione, il giudice del rinvio si chiede, in particolare, se lo status di cittadino dell'Unione, nonché il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ostino ad una normativa nazionale che obbliga l'interessato ad avviare un nuovo procedimento di cambiamento di identità di genere dinanzi ai giudici nazionali, quando quest'ultimo

⁷⁷ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 21 marzo 2024 (Grande Sezione), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), illustrata alla voce IX.3 «Controlli alle frontiere».

⁷⁸ Tale procedimento consente ai cittadini britannici di cambiare il loro cognome o il loro nome mediante semplice dichiarazione.

ha già concluso con successo un procedimento a tal fine in un altro Stato membro di cui possiede parimenti la cittadinanza. Inoltre, il giudice del rinvio si interroga sull'incidenza, per la soluzione della controversia principale, del recesso del Regno Unito dall'Unione ⁷⁹.

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte ricorda che sebbene, allo stato attuale del diritto dell'Unione, lo status delle persone, in cui rientrano le norme relative al cambiamento di prenome e di identità di genere di una persona, sia una materia rientrante nella competenza degli Stati membri, ciascuno Stato membro è tenuto a rispettare il diritto dell'Unione nell'esercizio di tale competenza.

In tale contesto, la Corte ha già statuito che il rifiuto, da parte delle autorità di uno Stato membro, di riconoscere il nome di un cittadino di tale Stato che abbia esercitato il suo diritto di libera circolazione e che possieda parimenti la cittadinanza di un altro Stato membro, così come determinato in quest'ultimo Stato membro, è idoneo ad ostacolare l'esercizio del diritto, sancito all'articolo 21 TFUE, di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ⁸⁰. Orbene, un siffatto ostacolo può altresì risultare dal rifiuto, da parte delle medesime autorità, di riconoscere il cambiamento di identità di genere operato in applicazione delle procedure previste a tal fine nello Stato membro in cui il cittadino dell'Unione ha esercitato la sua libertà di circolare e di soggiornare, indipendentemente dal fatto che tale cambiamento sia connesso ad un cambiamento di prenome, come nel caso di specie, o meno. Infatti, al pari del nome, il genere definisce l'identità e lo status personale di una persona. Pertanto, il rifiuto di modificare e di riconoscere l'identità di genere che un cittadino di uno Stato membro ha legalmente acquisito in un altro Stato membro è tale da generare per il medesimo seri inconvenienti di ordine amministrativo, professionale e privato. Così, per un tale cittadino dell'Unione, esiste un rischio concreto, legato al fatto di portare due prenomi differenti e di vedersi attribuire due identità di genere differenti, di dovere dissipare dubbi riguardo alla propria identità nonché all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti.

Di conseguenza, il rifiuto di riconoscere e di annotare nei registri dello stato civile di uno Stato membro il cambiamento di prenome e di identità di genere legalmente acquisito da un cittadino di tale Stato in un altro Stato membro, sulla base di una normativa nazionale che non consente un siffatto riconoscimento né una siffatta annotazione, con la conseguenza di costringere l'interessato ad avviare un nuovo procedimento, di tipo giudiziario, per il cambiamento di identità di genere in questo primo Stato membro, procedimento che prescinde dal cambiamento acquisito in tale altro Stato membro, è idoneo a limitare l'esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione.

La Corte ricorda poi che una normativa nazionale idonea a limitare l'esercizio del diritto sancito all'articolo 21 TFUE può essere giustificata solo se è conforme ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e, in particolare, al diritto al rispetto della vita privata previsto al suo articolo 7, poiché quest'ultimo diritto ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito all'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ^{81 82}. Orbene, la Corte europea dei

⁷⁹ Osservando che, nel caso di specie, il procedimento di cambiamento di identità di genere è stato avviato nel Regno Unito prima del recesso di tale Stato dall'Unione, ma si è concluso dopo quest'ultimo, nel corso del periodo di transizione, il giudice del rinvio si chiede se, in tali circostanze, la Romania sia tenuta a riconoscere gli effetti giuridici di tale procedimento di cambiamento di identità di genere condotto nel Regno Unito.

⁸⁰ V. sentenza dell'8 giugno 2017, Freitag (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). In tale sentenza, la Corte ha in particolare constatato che da una diversità tra i due nomi applicati ad una stessa persona possono nascere confusioni ed inconvenienti, poiché numerose attività della vita quotidiana, sia in ambito pubblico che privato, richiedono di fornire la prova della propria identità (punti 36 e 37).

⁸¹ Convenzione firmata a Roma, il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

⁸² Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta.

diritti dell'uomo ha dichiarato che il procedimento di riconoscimento dell'identità di genere previsto dalla normativa nazionale in questione nel procedimento principale è incompatibile con l'articolo 8 della CEDU, in quanto esso non risponde alle esigenze imposte da tale disposizione per l'esame di una domanda di cambiamento di genere presentata per la prima volta dinanzi ad un giudice nazionale ⁸³.

Tale procedimento non può neppure costituire un mezzo efficace che consenta ad un cittadino dell'Unione che, durante il suo soggiorno in un altro Stato membro e quindi nell'esercizio del diritto garantito dall'articolo 21 TFUE e dall'articolo 45 della Carta, abbia già legalmente acquisito il cambiamento del suo prenome e della sua identità di genere, di far valere proficuamente i suoi diritti conferiti da tali articoli, letti alla luce dell'articolo 7 della Carta, tanto più in quanto lo stesso procedimento espone tale cittadino al rischio che detto procedimento sfoci in un risultato diverso da quello adottato dalle autorità di tale altro Stato membro.

Infatti, affinché una normativa nazionale relativa all'annotazione nei registri dello stato civile del cambiamento di prenome e di identità di genere possa essere considerata compatibile con il diritto dell'Unione, è necessario che le disposizioni o il procedimento interno che consentono di presentare la domanda di una siffatta annotazione non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE e, in particolare, del diritto al riconoscimento di tale cambiamento. Orbene, l'esercizio di tale diritto può essere messo in discussione dal potere discrezionale di cui dispongono le autorità competenti nell'ambito di tale procedimento, poiché l'esistenza di un siffatto potere può sfociare in una divergenza tra i due nomi e i due generi dati ad una stessa persona per la prova della sua identità, nonché in seri inconvenienti di ordine amministrativo, professionale e privato. Pertanto, una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, viola i requisiti derivanti dall'articolo 21 TFUE.

Infine, la Corte precisa che è irrilevante, a tal riguardo, che la domanda di riconoscimento e di annotazione del cambiamento di prenome e di identità di genere sia stata presentata in una data in cui il recesso dall'Unione dello Stato membro in cui tale cambiamento era stato legalmente acquisito aveva già avuto effetto ⁸⁴.

⁸³ Corte EDU, 19 gennaio 2021, X e Y c. Romania, CE:ECHR:2021:0119JUD 000214516. In tale sentenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha statuito in particolare che, in forza dell'articolo 8 CEDU, gli Stati sono tenuti a prevedere un procedimento chiaro e prevedibile di riconoscimento giuridico dell'identità di genere che consenta il cambiamento di sesso, e quindi di nome o di codice numerico personale, nei documenti ufficiali, in modo rapido, trasparente e accessibile.

⁸⁴ La Corte rileva pertanto che, dato che M.-A. A., nella sua qualità di cittadino dell'Unione, rivendica nel suo Stato membro d'origine il riconoscimento del cambiamento del suo prenome e della sua identità di genere ottenuto, durante l'esercizio della sua libertà di circolazione e di soggiorno nel Regno Unito, rispettivamente prima del recesso di tale Stato membro dall'Unione e prima del 31 dicembre 2020, data fissata dall'accordo di recesso come la fine del periodo di transizione, egli può avvalersi, nei confronti di tale Stato membro d'origine, dei diritti connessi a tale qualità, in particolare di quelli previsti agli articoli 20 e 21 TFUE, e ciò anche dopo la fine di tale periodo.

2. Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo

Sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Repubblica ceca (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-808/21, [EU:C:2024:962](#))

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell’Unione – Articolo 21 TFUE – Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 22 TFUE – Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato – Cittadini dell’Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza – Assenza del diritto di divenire membro di un partito politico – Articoli 2 e 10 TUE – Principio di democrazia – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Rispetto dell’identità nazionale degli Stati membri – Articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Ruolo dei partiti politici nell’espressione della volontà dei cittadini dell’Unione»

Chiamata a pronunciarsi su un ricorso per inadempimento, la Corte, riunita in Grande Sezione, constata che, negando ai cittadini dell’Unione europea che non hanno la cittadinanza ceca, ma risiedono nella Repubblica ceca, il diritto di divenire membri di un partito politico o di un movimento politico, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell’articolo 22 TFUE.

La legge ceca relativa ai partiti e ai movimenti politici⁸⁵ prevede, da un lato, che i «cittadini» abbiano il diritto di associarsi in partiti politici e in movimenti politici e, dall’altro, che «ogni cittadino di età superiore a 18 anni» possa aderire a un partito o a un movimento. Pertanto, i cittadini dell’Unione europea che non hanno la cittadinanza ceca, ma risiedono nella Repubblica ceca, non dispongono di tale diritto.

Ritenendo tale normativa contraria all’articolo 22 TFUE, la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte. Essa sostiene in particolare che, riservando il diritto di divenire membri di un partito o di un movimento politico soltanto ai cittadini cechi, la Repubblica ceca impedisce ai cittadini dell’Unione che risiedono in tale Stato membro senza averne la cittadinanza di esercitare i diritti elettorali alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina la portata dell’articolo 22 TFUE, tenendo conto del suo tenore letterale, del suo contesto e degli obiettivi da esso perseguiti.

In tal senso, sotto un primo profilo, secondo la formulazione di tale disposizione, i cittadini dell’Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini beneficiano del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini di quest’ultimo Stato membro e tali diritti sono esercitati con riserva delle modalità che il Consiglio dell’Unione europea adotta. Tale tenore letterale non contiene alcun riferimento alle condizioni relative all’acquisizione della qualità di membro di un partito politico o di un movimento politico. Al contrario, rinviando alle condizioni del diritto di voto e di eleggibilità applicabili ai cittadini dello Stato membro di residenza di tale cittadino dell’Unione, l’articolo 22 TFUE vieta a tale Stato membro di subordinare l’esercizio di tale diritto da parte di detto cittadino dell’Unione a condizioni diverse da quelle applicabili ai propri cittadini. Tale disposizione stabilisce quindi uno specifico divieto di

⁸⁵ Lo zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (legge n. 424/1991 sulle associazioni sotto forma di partiti politici e di movimenti politici), come modificata, dallo zákon č. 117/1994 Sb (legge n. 117/1994). V. articolo 1 e articolo 2, paragrafo 3, di tale legge.

discriminazione in base alla cittadinanza e, di conseguenza, si applica a qualsiasi misura nazionale che operi una differenza di trattamento tale da compromettere l'esercizio effettivo del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

Inoltre, le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità sono state adottate dal Consiglio nelle direttive 93/109⁸⁶ e 94/80⁸⁷ le quali, pur non contenendo disposizioni relative alle condizioni per l'acquisizione, da parte dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza, della qualità di membro di un partito politico, non possono, neppure implicitamente, limitare la portata dei diritti e degli obblighi derivanti dall'articolo 22 TFUE. A tale riguardo, in assenza di disposizioni specifiche relative a tali condizioni, la loro determinazione rientra nella competenza degli Stati membri. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza, questi ultimi sono tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, ivi compreso l'articolo 22 TFUE.

Sotto un secondo profilo, per quanto attiene al contesto in cui si inserisce l'articolo 22 TFUE, la Corte fa riferimento tanto alle altre disposizioni del Trattato FUE quanto alle disposizioni di pari rango contenute, in particolare, nel Trattato UE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

A tale proposito, anzitutto, l'articolo 22 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafo 2, TFUE, ricollega il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo allo status di cittadino dell'Unione. Inoltre, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, e all'articolo 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Esiste quindi un nesso tra, da un lato, il diritto di libera circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo dei cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza.

Inoltre, l'articolo 10 TUE, che riconosce il diritto dei cittadini dell'Unione di essere direttamente rappresentati al Parlamento europeo e di partecipare alla vita democratica dell'Unione, evidenzia il nesso tra il principio di democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo connesso alla cittadinanza dell'Unione, garantito dall'articolo 22, paragrafo 2, TFUE.

Infine, l'articolo 12, paragrafo 1, della Carta riconosce a chiunque il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico. Tale diritto corrisponde a quello garantito all'articolo 11, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica. Orbene, l'articolo 10, paragrafo 4, TUE e l'articolo 12, paragrafo 2, della Carta riconoscono ai partiti politici a livello europeo un ruolo fondamentale nell'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione. I partiti politici, tra le cui funzioni vi è quella di presentare candidati alle elezioni, assumono così una funzione essenziale nel sistema di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE. Pertanto, la qualità di membro di un partito o di un movimento politico contribuisce sostanzialmente all'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità, quale conferito dall'articolo 22 TFUE.

⁸⁶ Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU 1993, L 329, pag. 34), come modificata dalla direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012 (GU 2013, L 6, pag. 27).

⁸⁷ Direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (GU 1994, L 368, pag. 38).

Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'obiettivo dell'articolo 22 TFUE, esso è volto, anzitutto, a conferire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di partecipazione al processo elettorale democratico di tale Stato membro per mezzo del diritto di voto e di eleggibilità a livello europeo e locale. Inoltre, tale articolo mira a garantire la parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione, il che implica un pari accesso ai mezzi esistenti nell'ordinamento giuridico nazionale di cui dispongono i cittadini di detto Stato membro per esercitare tale diritto relativamente alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Infine, dal nesso tra, da un lato, la libertà di circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità a tali elezioni risulta che quest'ultimo diritto tende, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante. L'articolo 22 TFUE è quindi volto a garantire la rappresentatività dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza quale corollario della loro integrazione nella società dello Stato membro ospitante.

In secondo luogo, è alla luce di tali precisazioni sulla portata dell'articolo 22 TFUE, letto alla luce degli articoli 20 e 21 TFUE, dell'articolo 10 TUE e dell'articolo 12 della Carta, che la Corte esamina se la differenza di trattamento istituita dalla normativa ceca in base alla cittadinanza, per quanto attiene alla possibilità di divenire membri di un partito o di un movimento politico, comporti che i cittadini dell'Unione che risiedono nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza non beneficino di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini cechi ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità, in violazione dell'articolo 22 TFUE.

A tal riguardo, è certamente possibile, nella Repubblica ceca, che un candidato che non sia membro di un partito o di un movimento politico possa figurare in una lista di candidati presentata da tale partito o movimento, o dalla loro coalizione, alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Tuttavia, da un lato, poiché sono i membri di un partito o di un movimento politico a scegliere i candidati che dovranno essere iscritti nelle loro liste, il fatto che un cittadino dell'Unione residente nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza, che desideri partecipare a tali elezioni, non possa divenire membro di un partito o di un movimento politico rischia di escluderlo dalla partecipazione all'adozione della decisione di detto partito o movimento riguardante la sua iscrizione in tale lista di candidati. Questa circostanza pone tali cittadini dell'Unione in una situazione meno favorevole di quella dei cittadini cechi, membri di un partito o di un movimento politico in tale Stato membro, per quanto riguarda la possibilità di candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nella lista di tale partito o di tale movimento politico, o della loro coalizione.

Dall'altro lato, il fatto che i cittadini cechi possano scegliere di candidarsi sia come membri di un partito o di un movimento politico sia come candidati indipendenti, mentre i cittadini dell'Unione che risiedono nella Repubblica ceca senza averne la cittadinanza dispongono solo di quest'ultima possibilità, dimostra che tali cittadini dell'Unione non possono esercitare il loro diritto di eleggibilità a tali elezioni alle stesse condizioni dei cittadini cechi.

In terzo e ultimo luogo, la Corte esamina se tale disparità di trattamento riguardante l'accesso ai mezzi che consentono l'esercizio effettivo del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo possa essere giustificata da motivi attinenti al rispetto dell'identità nazionale di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

Anzitutto, è vero che l'organizzazione della vita politica nazionale, alla quale contribuiscono i movimenti e i partiti politici, fa parte dell'identità nazionale. Tuttavia, poiché il diritto di voto e di eleggibilità conferito dall'articolo 22 TFUE ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato senza averne la cittadinanza riguarda le elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, tale disposizione non implica né l'obbligo, per tale Stato membro, di riconoscere a tali cittadini il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni nazionali né un divieto di adottare norme particolari relative all'adozione di decisioni all'interno di un partito o di un movimento politico in ordine alla designazione dei candidati alle elezioni nazionali, che escludano che i membri del partito o del movimento che non sono cittadini di detto Stato partecipino a tale adozione di decisioni.

Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dev'essere letto tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti da esse derivanti. A tale proposito, il principio di democrazia e il principio di parità di trattamento costituiscono valori sui quali l'Unione si fonda, conformemente all'articolo 2 TUE. Tale disposizione non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e che si traducono in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Inoltre, il principio di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE, concretizza il valore della democrazia menzionato all'articolo 2 TUE.

Infine, garantendo ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, e ciò alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, l'articolo 22 TFUE traduce i principi della democrazia e della parità di trattamento dei cittadini dell'Unione, i quali sono insiti nell'identità e nei valori comuni dell'Unione, ai quali aderiscono gli Stati membri e dei quali essi devono garantire il rispetto nel loro territorio. Di conseguenza, non si può ritenere che il fatto di consentire che tali cittadini dell'Unione diventino membri di un partito o di un movimento politico nel loro Stato membro di residenza al fine di attuare pienamente i principi di democrazia e di parità di trattamento pregiudichi l'identità nazionale di tale Stato membro.

**Sentenza del 19 novembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Polonia
(Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-814/21,
[EU:C:2024:963](#))**

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 20 TFUE – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 21 TFUE – Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 22 TFUE – Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato – Cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza – Assenza del diritto di divenire membro di un partito politico – Articoli 2 e 10 TUE – Principio di democrazia – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri – Articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Ruolo dei partiti politici nell'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione»

Chiamata a pronunciarsi su un ricorso per inadempimento, la Corte, riunita in Grande Sezione, constata che, negando ai cittadini dell'Unione europea che non hanno la cittadinanza polacca, ma che risiedono in Polonia, il diritto di essere membri di un partito politico, tale Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 22 TFUE.

La legge polacca sui partiti politici⁸⁸ prevede che i cittadini della Repubblica di Polonia di età non inferiore a 18 anni possano essere membri di un partito politico. Pertanto, i cittadini dell'Unione europea che non hanno la cittadinanza polacca, ma risiedono in Polonia, non dispongono di tale diritto.

Ritenendo tale normativa contraria all'articolo 22 TFUE, la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte. Essa sostiene in particolare che, riservando la qualità di membro di un partito politico soltanto ai cittadini polacchi, la Polonia impedisce ai cittadini dell'Unione che risiedono in tale Stato membro senza averne la cittadinanza di esercitare i diritti elettorali alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini polacchi.

⁸⁸ L'ustawa o partiach politycznych (legge sui partiti politici), del 27 aprile 1997 (Dz. U. del 1997, n. 98, posizione 604). V. articolo 2, paragrafo 1, di tale legge.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina la portata dell'articolo 22 TFUE, tenendo conto del suo tenore letterale, del suo contesto e degli obiettivi da esso perseguiti.

In tal senso, sotto un primo profilo, secondo la formulazione di tale disposizione, i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini beneficiano del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo Stato membro e tali diritti sono esercitati con riserva delle modalità che il Consiglio dell'Unione europea adotta. Tale tenore letterale non contiene alcun riferimento alle condizioni relative all'acquisizione della qualità di membro di un partito politico. Al contrario, rinviando alle condizioni del diritto di voto e di eleggibilità applicabili ai cittadini dello Stato membro di residenza di tale cittadino dell'Unione, l'articolo 22 TFUE introduce il divieto, per tale Stato membro, di subordinare l'esercizio di tale diritto da parte di detto cittadino dell'Unione a condizioni diverse da quelle applicabili ai propri cittadini. Tale disposizione stabilisce quindi uno specifico divieto di discriminazione in base alla cittadinanza e, di conseguenza, si applica a qualsiasi misura nazionale che operi una differenza di trattamento tale da compromettere l'esercizio effettivo del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo.

Inoltre, le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità sono state adottate dal Consiglio nelle direttive 93/109⁸⁹ e 94/80⁹⁰ le quali, pur non contenendo disposizioni relative alle condizioni per l'acquisizione, da parte dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza, della qualità di membro di un partito politico, non possono, neppure implicitamente, limitare la portata dei diritti e degli obblighi derivanti dall'articolo 22 TFUE. A tale riguardo, in assenza di disposizioni specifiche relative a tali condizioni, la loro determinazione rientra nella competenza degli Stati membri. Tuttavia, nell'esercizio di tale competenza, questi ultimi sono tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, ivi compreso l'articolo 22 TFUE.

Sotto un secondo profilo, per quanto attiene al contesto in cui si inserisce l'articolo 22 TFUE, la Corte fa riferimento tanto alle altre disposizioni del Trattato FUE quanto alle disposizioni di pari rango contenute, in particolare, nel Trattato UE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

A tale proposito, anzitutto, l'articolo 22 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafo 2, TFUE, ricollega il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo allo status di cittadino dell'Unione. Inoltre, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, e all'articolo 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Esiste quindi un nesso tra, da un lato, il diritto di libera circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo dei cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza.

Inoltre, l'articolo 10 TUE, che riconosce il diritto dei cittadini dell'Unione di essere direttamente rappresentati al Parlamento europeo e di partecipare alla vita democratica dell'Unione, evidenzia il nesso tra il principio di democrazia rappresentativa all'interno dell'Unione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo connesso alla cittadinanza dell'Unione, garantito dall'articolo 22, paragrafo 2, TFUE.

⁸⁹ Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU 1993, L 329, pag. 34), come modificata dalla direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012 (GU 2013, L 26, pag. 27).

⁹⁰ Direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza (GU 1994, L 368, pag. 38).

Infine, l'articolo 12, paragrafo 1, della Carta riconosce a chiunque il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico. Tale diritto corrisponde a quello garantito all'articolo 11, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica. Orbene, l'articolo 10, paragrafo 4, TUE e l'articolo 12, paragrafo 2, della Carta riconoscono ai partiti politici a livello europeo un ruolo fondamentale nell'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione. I partiti politici, tra le cui funzioni vi è quella di presentare candidati alle elezioni, assumono così una funzione essenziale nel sistema di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE. Pertanto, la qualità di membro di un partito politico contribuisce sostanzialmente all'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità, quale conferito dall'articolo 22 TFUE.

Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'obiettivo dell'articolo 22 TFUE, esso è volto, anzitutto, a conferire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di partecipazione al processo elettorale democratico di tale Stato membro per mezzo del diritto di voto e di eleggibilità a livello europeo e locale. Inoltre, tale articolo mira a garantire la parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione, il che implica un pari accesso ai mezzi esistenti nell'ordinamento giuridico nazionale di cui dispongono i cittadini di detto Stato membro per esercitare tale diritto relativamente alle elezioni comunali e del Parlamento europeo. Infine, dal nesso tra, da un lato, la libertà di circolazione e di soggiorno e, dall'altro, il diritto di voto e di eleggibilità a tali elezioni risulta che quest'ultimo diritto tende, in particolare, a favorire la progressiva integrazione del cittadino dell'Unione interessato nella società dello Stato membro ospitante. L'articolo 22 TFUE è quindi volto a garantire la rappresentatività dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza quale corollario della loro integrazione nella società dello Stato membro ospitante.

In secondo luogo, è alla luce di tali precisazioni sulla portata dell'articolo 22 TFUE letto alla luce degli articoli 20 e 21 TFUE, dell'articolo 10 TUE e dell'articolo 12 della Carta, che la Corte esamina se la differenza di trattamento istituita dalla normativa polacca in base alla cittadinanza, per quanto attiene alla possibilità di divenire membri di un partito politico, comporti che i cittadini dell'Unione che risiedono in Polonia senza averne la cittadinanza non beneficino di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini polacchi ai fini dell'esercizio effettivo del loro diritto di eleggibilità, in violazione dell'articolo 22 TFUE.

A tale proposito, è certamente possibile, in Polonia, che un candidato indipendente che non appartiene a un partito politico sia designato da un comitato elettorale di un partito politico. Tuttavia, da un lato, poiché sono i membri di un partito politico a scegliere i candidati che devono essere designati, il fatto di non essere membro di un partito politico ha, in linea di principio, la conseguenza di escludere un cittadino dell'Unione residente in Polonia senza averne la cittadinanza dalla partecipazione all'adozione della decisione di tale partito in merito alla sua designazione da parte del suo comitato elettorale. Tale circostanza pone tali cittadini dell'Unione in una situazione meno favorevole di quella dei cittadini polacchi, membri di un partito politico, in ordine alla possibilità di candidarsi alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nella lista di un partito politico.

Dall'altro lato, il fatto che i cittadini polacchi possano scegliere di candidarsi sia come membri di un partito politico sia come candidati indipendenti, mentre i cittadini dell'Unione che risiedono in Polonia senza averne la cittadinanza dispongono solo di quest'ultima possibilità, dimostra che tali cittadini dell'Unione non possono esercitare il loro diritto di eleggibilità a tali elezioni alle stesse condizioni dei cittadini polacchi.

In terzo e ultimo luogo, la Corte esamina se tale disparità di trattamento riguardante l'accesso ai mezzi che consentono l'esercizio effettivo del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del

Parlamento europeo possa essere giustificata da motivi attinenti al rispetto dell'identità nazionale di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

Anzitutto, è vero che l'organizzazione della vita politica nazionale, alla quale contribuiscono i partiti politici, fa parte dell'identità nazionale. Tuttavia, poiché il diritto di voto e di eleggibilità conferito dall'articolo 22 TFUE ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza riguarda le elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, tale disposizione non implica né l'obbligo, per tale Stato membro, di riconoscere a tali cittadini il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni nazionali né un divieto di adottare norme particolari relative all'adozione di decisioni all'interno di un partito politico in ordine alla designazione dei candidati alle elezioni nazionali, che escludano che i membri del partito che non sono cittadini di detto Stato partecipino a tale adozione di decisioni.

Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dev'essere letto tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti da esse derivanti. A tale proposito, il principio di democrazia e il principio di parità di trattamento costituiscono valori sui quali l'Unione si fonda, conformemente all'articolo 2 TUE. Tale disposizione non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e che si traducono in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Inoltre, il principio di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE, concretizza il valore della democrazia menzionato all'articolo 2 TUE.

Infine, garantendo ai cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro senza averne la cittadinanza il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in detto Stato membro, e ciò alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, l'articolo 22 TFUE traduce i principi della democrazia e della parità di trattamento dei cittadini dell'Unione, i quali sono insiti nell'identità e nei valori comuni dell'Unione, ai quali aderiscono gli Stati membri e dei quali essi devono garantire il rispetto nel loro territorio. Di conseguenza, non si può ritenere che il fatto di consentire che tali cittadini dell'Unione diventino membri di un partito politico nel loro Stato membro di residenza al fine di attuare pienamente i principi di democrazia e di parità di trattamento pregiudichi l'identità nazionale di tale Stato membro.

V. Libertà di circolazione nell'Unione: libertà di stabilimento ⁹¹

Sentenza del 19 dicembre 2024 (Grande Sezione), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Articolo 63 TFUE – Libera circolazione dei capitali – Determinazione della libertà di circolazione applicabile – Servizi nel mercato interno – Direttiva 2006/123/CE – Articolo 15 – Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società – Partecipazione di un investitore puramente finanziario al capitale di una società professionale di avvocati – Revoca dell'iscrizione di tale società all'Ordine degli avvocati a causa di tale partecipazione – Restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali – Giustificazioni fondate sulla tutela dell'indipendenza degli avvocati e dei destinatari di servizi legali – Necessità – Proporzionalità»

Adita in via pregiudiziale dal Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Consiglio di disciplina degli avvocati di Baviera, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulla conformità all'articolo 63 TFUE e alla direttiva 2006/123 ⁹² di una normativa nazionale che, a pena di cancellazione dall'ordine forense di una società di avvocati, vieta che quote sociali di tale società siano trasferite a un investitore puramente finanziario che non intenda esercitare in detta società un'attività professionale prevista da tale normativa.

La HR, una società di avvocati situata in Germania, è stata costituita sotto forma di una società di capitali soggetta alla legge in materia di società a responsabilità limitata. Suo amministratore e socio unico era originariamente Daniel Halmer, che esercitava la professione di avvocato.

La HR, creata con contratto nel gennaio 2020, è stata iscritta nel registro delle imprese e presso l'Ordine forense di Monaco di Baviera lo stesso anno.

Nel 2021 il sig. Halmer ha ceduto 51 delle 100 quote sociali della HR alla SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (in prosieguo: la «SIVE»), una società a responsabilità limitata di diritto austriaco.

Lo statuto della HR è stato quindi modificato per consentire la cessione di quote a una società di capitali non iscritta all'ordine forense, riservando la gestione della HR ai soli avvocati iscritti all'ordine forense, al fine di garantirne l'indipendenza.

La modifica dello statuto della HR e la cessione delle quote sociali di tale società sono state iscritte nel registro delle imprese, e la HR ha informato l'ordine forense della modifica del suo statuto e della cessione di 51 delle sue 100 quote societarie alla SIVE.

Tuttavia, l'ordine forense comunicava alla HR che la cessione delle quote sociali alla SIVE era vietata ai sensi della Bundesrechtsanwaltsordnung (regolamento federale sullo statuto degli avvocati) (in prosieguo: lo «statuto degli avvocati»), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, e che, di conseguenza, l'iscrizione della HR all'ordine forense sarebbe stata cancellata in caso di conferma di tale cessione. La HR ha tuttavia informato l'ordine forense in merito alla conferma di detta cessione. Quest'ultimo ha quindi cancellato tale società per il motivo che, in sostanza, solo gli

⁹¹ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità)** (da C-541/20 a C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), illustrata alla voce XII «Trasporti»; sentenza del 4 ottobre 2024, **FIFA** (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), illustrata alla voce XIII.1 «Intese (articolo 101 TFUE)».

⁹² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

avvocati e i membri delle professioni menzionate nello statuto degli avvocati nonché i medici e i farmacisti possono essere soci di una società di avvocati ⁹³.

La HR ha dunque adito il Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Consiglio di disciplina degli avvocati di Baviera) con un ricorso avverso la decisione di cancellazione adottata dall'ordine forense. A sostegno del suo ricorso, la HR sostiene che lo statuto degli avvocati viola, in particolare, il diritto alla libera circolazione dei capitali, garantito dall'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, nonché i diritti che gli derivano dall'articolo 15 della direttiva 2006/123. Tale decisione violerebbe altresì il diritto della SIVE alla libertà di stabilimento, quale garantito in particolare dall'articolo 49 TFUE.

In tale contesto, il giudice del rinvio chiede se tale normativa nazionale sia compatibile con l'articolo 49 e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE nonché con l'articolo 15, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 3, della direttiva 2006/123.

La Corte risponde affermativamente a questa questione.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte esamina, con riguardo all'oggetto della normativa nazionale di cui trattasi e agli elementi di fatto del caso di specie, quale libertà fondamentale – ossia la libertà di stabilimento o la libera circolazione dei capitali – si applichi alla controversia principale.

A questo proposito, essa ricorda che, secondo una costante giurisprudenza, ricade nella sfera di applicazione della libertà di stabilimento, una normativa nazionale destinata ad applicarsi esclusivamente alle partecipazioni che consentano di esercitare una sicura influenza sulle decisioni di una società e di determinare le attività di quest'ultima. Al contrario, le disposizioni nazionali che si applicano alle partecipazioni effettuate al solo scopo di realizzare un investimento finanziario senza l'intenzione di influenzare la gestione e il controllo dell'impresa devono essere esaminate esclusivamente con riguardo alla libera circolazione dei capitali.

Così, una normativa nazionale che non sia destinata ad applicarsi esclusivamente alle partecipazioni che siano tali da conferire una sicura influenza sulle decisioni di una società e da consentire di indirizzarne le attività, ma che si applichi indipendentemente dall'entità della partecipazione detenuta da un azionista in una società, può rientrare nell'ambito di applicazione sia della libertà di stabilimento sia della libera circolazione dei capitali.

Ciò premesso, in linea di principio, la Corte esamina il provvedimento di cui trattasi alla luce di una sola di queste due libertà qualora risulti che, nelle circostanze della controversia principale, una di esse sia del tutto secondaria rispetto all'altra e possa esserle ricollegata.

La normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale mira, in particolare, ad impedire qualsiasi assunzione di partecipazioni, indipendentemente dalla sua importanza, in una società di avvocati da parte di persone che non siano né avvocati né membri di una professione menzionata nello statuto degli avvocati applicabile nel caso di specie.

Nel caso di specie, la SIVE ha acquisito il 51% del capitale sociale della HR. Orbene, rientrano nell'ambito di applicazione materiale della libertà di stabilimento le disposizioni nazionali che si applicano alla detenzione, da parte di una società di uno Stato membro, di una partecipazione nel capitale di una società stabilita in un altro Stato membro, che sia tale da conferirle, in linea di

⁹³ Ai sensi dell'articolo 59a, paragrafi 1 e 2, di tale statuto degli avvocati, gli avvocati possono associarsi con i membri di un ordine degli avvocati, i consulenti in materia di proprietà industriale, i commercialisti, i consulenti fiscali, i revisori dei conti e i revisori contabili giurati per esercitare congiuntamente la loro professione nell'ambito delle rispettive competenze professionali. Gli avvocati possono altresì esercitare la loro professione congiuntamente con i membri degli ordini degli avvocati di altri Stati che siano autorizzati a stabilirsi in conformità all'ambito di applicazione dello statuto e abbiano studio all'estero.

principio, una sicura influenza sulle decisioni di quest'ultima società e di consentirle di indirizzarne le attività.

Tuttavia, la Corte sottolinea che lo statuto della HR è stato modificato per privare la SIVE di una certa capacità di influenza, di modo che l'acquisto di quote sociali della HR potrebbe avere avuto il solo scopo di procurare a quest'ultima capitali volti a consentirle di finanziare lo sviluppo di un modello giuridico innovativo fondato sulle nuove tecnologie.

Il procedimento principale rientra dunque tanto nella libertà di stabilimento quanto nella libera circolazione dei capitali, senza che una di tali libertà possa essere considerata secondaria rispetto all'altra.

Nel merito, per quanto riguarda, in primo luogo, la libertà di stabilimento, dalla direttiva 2006/123 emerge che quando un'ipotesi rientra nell'ambito di applicazione materiale di tale direttiva, come avviene nel caso dei servizi di consulenza legale, in particolare quelli prestati dagli avvocati, non occorre esaminarla anche alla luce dell'articolo 49 TFUE.

Pertanto, la Corte esamina la compatibilità con la direttiva 2006/123 dei requisiti dello statuto degli avvocati relativi alla limitazione dell'ambito delle persone abilitate ad associarsi nonché alla necessità di collaborare attivamente all'interno della società, e più in particolare la necessità di tali requisiti.

A tal riguardo, essa constata che tali requisiti hanno lo scopo di garantire l'indipendenza e l'integrità della professione di avvocato nonché il rispetto del principio di trasparenza e dell'obbligo del segreto professionale degli avvocati. Questi obiettivi si ricollegano incontestabilmente alla tutela dei destinatari dei servizi legali e della sana amministrazione della giustizia, che costituiscono motivi imperativi d'interesse generale, ai sensi della direttiva 2006/123 e del diritto primario.

Per quanto riguarda il carattere proporzionato dei requisiti di cui trattasi nel procedimento principale, la Corte precisa che questi ultimi appaiono idonei a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela della sana amministrazione della giustizia e dell'integrità della professione di avvocato.

Infatti, la volontà di un investitore puramente finanziario di far fruttare il suo investimento potrebbe avere un impatto sull'organizzazione e sull'attività di una società di avvocati. Orbene, laddove l'obiettivo perseguito da un investitore puramente finanziario si limita alla ricerca del profitto, gli avvocati non esercitano le loro attività con un obiettivo unicamente economico, ma sono tenuti al rispetto di norme professionali e deontologiche. In assenza di armonizzazione, a livello dell'Unione, delle norme professionali e deontologiche applicabili alla professione forense, ciascuno Stato membro resta libero, in linea di principio, di disciplinare l'esercizio di tale professione sul proprio territorio. Così, uno Stato membro ha il diritto di ritenere che esista il rischio che le misure previste dallo statuto della società di avvocati al fine di preservare l'indipendenza e l'integrità professionale degli avvocati attivi all'interno di tale società si rivelino, in pratica, insufficienti a garantire efficacemente la realizzazione degli obiettivi di tutela della sana amministrazione della giustizia e dell'integrità della professione di avvocato, in caso di partecipazione di un investitore puramente finanziario al capitale di detta società.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la libera circolazione dei capitali, garantita dall'articolo 63 TFUE e che ingloba tanto la detenzione di azioni che conferiscono la possibilità di partecipare effettivamente alla gestione e al controllo di una società quanto l'acquisto di titoli effettuato al solo scopo di realizzare un investimento finanziario senza voler influire sulla gestione e sul controllo della società, le misure vietate comprendono segnatamente quelle idonee a dissuadere le società non residenti dal fare investimenti in uno Stato membro, in particolare nel capitale delle società residenti.

La Corte constata che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale ha l'effetto di impedire alle persone diverse dagli avvocati e dai membri delle professioni previste nello statuto degli avvocati di acquisire quote sociali in una società di avvocati, cosicché essa priva gli investitori di altri

Stati membri, che non siano né avvocati né membri di siffatte professioni, di assumere partecipazioni in questo tipo di società. Correlativamente, tale normativa nazionale priva le società di avvocati dell'accesso a capitali che potrebbero contribuire alla loro creazione o al loro sviluppo. Essa costituisce, di conseguenza, una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

Tuttavia, per gli stessi motivi esposti nel contesto della direttiva 2006/123, la Corte conclude nel senso che tali restrizioni alla libera circolazione dei capitali sono giustificate e proporzionate alla luce di motivi imperativi di interesse generale.

VI. Disposizioni istituzionali: diritto di accesso del pubblico ai documenti ⁹⁴

Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione e a. (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni dell’Unione europea – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 2 – Eccezioni – Diniego di accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale – Interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione – Norme armonizzate adottate dal Comitato europeo di normazione (CEN) – Tutela derivante dal diritto d’autore – Principio dello Stato di diritto – Principio di trasparenza – Principio di apertura – Principio di buon governo»

Accogliendo l’impugnazione proposta dalle ricorrenti, la Public.Resource.Org Inc. e la Right to Know CLG, avverso la sentenza del Tribunale nella causa Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione ⁹⁵, la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia, per la prima volta, sull’esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione di norme armonizzate adottate dal Comitato europeo di normazione (CEN).

Le ricorrenti sono organizzazioni senza scopo di lucro la cui missione principale è quella di rendere il diritto liberamente accessibile a tutti i cittadini. Il 25 settembre 2018 esse hanno presentato alla Commissione europea una domanda di accesso a quattro norme armonizzate adottate dal CEN, tre delle quali riguardavano la sicurezza dei giocattoli e una il tenore massimo di nichel per alcuni prodotti ⁹⁶.

La Commissione ha rifiutato di accogliere la domanda di accesso sulla base dell’articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 ⁹⁷, ai sensi del quale l’accesso a un documento deve essere rifiutato nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica, anche per quanto riguarda la proprietà intellettuale, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento di cui trattasi.

Il ricorso, proposto dalle ricorrenti contro la decisione della Commissione, è stato integralmente respinto dal Tribunale. Queste ultime hanno allora proposto ricorso dinanzi alla Corte, adducendo che Tribunale avesse erroneamente dichiarato la assenza di un interesse pubblico prevalente idoneo a giustificare un libero accesso alle norme armonizzate richieste.

⁹⁴ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), **Commissione/CRU** (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), illustrata alla voce XV «Politica economica e monetaria».

⁹⁵ Sentenza del 14 luglio 2021, Public.Resource.Org e Right to Know/Commissione (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Si trattava delle norme EN 71-5:2015, intitolata «Sicurezza dei giocattoli – Parte 5: Giochi chimici (set) esclusi i set sperimentali per chimica»; EN 71-4:2013, intitolata «Sicurezza dei giocattoli – Parte 4: Set sperimentali per chimica e attività connesse»; EN 71-12:2013, intitolata «Sicurezza dei giocattoli – Parte 12: N-nitrosammine e sostanze N-nitrosabili»; e EN 12472:2005+A 1:2009, intitolata «Metodo per la simulazione dell’usura e della corrosione per la determinazione del rilascio di nichel da articoli ricoperti» (in prosieguo: le «norme armonizzate richieste»).

⁹⁷ 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).

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda l'ampia portata del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea⁹⁸. Tali istituzioni possono tuttavia avvalersi di un'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica al fine di negare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di tali interessi, ivi compresa la proprietà intellettuale. Nondimeno, tale eccezione non è applicabile qualora un interesse pubblico prevalente giustifichi la divulgazione del documento in questione.

A tal riguardo, in primo luogo, la Corte rileva che la procedura di elaborazione delle norme armonizzate è stata stabilita dal regolamento n. 1025/2012⁹⁹, in forza del quale la Commissione svolge un ruolo centrale nel sistema europeo di normazione. Pertanto, sebbene l'elaborazione di tali norme sia affidata a un organismo di diritto privato, solo la Commissione ha il potere di richiedere l'elaborazione di una norma armonizzata al fine di attuare una direttiva o un regolamento. In tale contesto, essa stabilisce i requisiti relativi al contenuto che la norma armonizzata richiesta deve rispettare, fissa un termine per la sua adozione, supervisiona la sua elaborazione, fornisce un finanziamento e decide in merito alla pubblicazione dei riferimenti alla norma armonizzata in questione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Inoltre, sebbene il rispetto delle norme armonizzate non sia obbligatorio, i prodotti che rispettano tali norme beneficiano di una presunzione di conformità alle prescrizioni fondamentali che li riguardano, stabilite dalla pertinente legislazione dell'Unione sull'armonizzazione¹⁰⁰. Questo effetto giuridico, conferito da tale legislazione, costituisce una delle caratteristiche essenziali di dette norme e le rende uno strumento essenziale per gli operatori economici, ai fini dell'esercizio del diritto alla libera circolazione dei beni o dei servizi nel mercato dell'Unione.

La Corte osserva che, nel caso di specie, tre delle quattro norme armonizzate richieste riguardanti la sicurezza dei giocattoli fanno riferimento alla direttiva 2009/48¹⁰¹ e che i loro riferimenti sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Conformemente all'articolo 13 di tale direttiva, i giocattoli che sono stati prodotti nel rispetto di tali norme godono della presunzione di conformità alle prescrizioni contemplate da tali norme. La quarta norma, che riguarda il tenore massimo di nichel, fa riferimento al regolamento n. 1907/2006¹⁰² ed è, nella fattispecie, manifestamente obbligatoria, in quanto il punto 27, paragrafo 3, della tabella che figura all'allegato XVII di tale regolamento prevede che, per quanto riguarda il nichel, le norme adottate dal CEN sono utilizzate come metodi di prova per dimostrare la conformità dei prodotti di cui trattasi ai requisiti di cui a detto punto.

⁹⁸ Tale diritto di accesso ai documenti è garantito dall'articolo 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Esso è attuato in particolare dal regolamento n. 1049/2001.

⁹⁹ Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2012, L 316, pag. 12).

¹⁰⁰ Articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1025/2012, letto alla luce del suo considerando 5.

¹⁰¹ Direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sulla sicurezza dei giocattoli (GU 2009, L 170, pag. 1).

¹⁰² Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 136, pag. 3), come modificato dal regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione, del 22 giugno 2009 (GU 2009, L 164, pag. 7).

Di conseguenza, la Corte ritiene che le norme armonizzate richieste facciano parte del diritto dell'Unione.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che, ai sensi dell'articolo 2 TUE, l'Unione si fonda sul principio dello Stato di diritto, il quale esige un libero accesso al diritto dell'Unione per tutte le persone fisiche o giuridiche dell'Unione, nonché la possibilità, per i singoli, di conoscere senza ambiguità i propri diritti e i propri obblighi ¹⁰³. Tale libero accesso deve in particolare consentire a ogni persona che una legge mira a tutelare di verificare, nei limiti consentiti dal diritto, che i destinatari delle norme stabilite da tale legge si conformino effettivamente a queste ultime. In tal senso, in virtù degli effetti che le riconosce una legislazione dell'Unione, una norma armonizzata è idonea a specificare diritti conferiti ai singoli nonché obblighi ad essi incombenti e tali specificazioni possono essere loro necessarie per verificare se un determinato prodotto o servizio sia effettivamente conforme alle prescrizioni di una siffatta legislazione.

In tali circostanze, la Corte constata che un interesse pubblico prevalente giustifica la divulgazione delle norme armonizzate richieste.

¹⁰³ Sentenza del 22 febbraio 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e a.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), punto 41 e giurisprudenza citata).

VII. Contenzioso dell'Unione ¹⁰⁴

1. Composizione della Corte

Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE – Articolo 254, secondo comma, TFUE – Nomina dei giudici del Tribunale dell'Unione europea – Garanzie di indipendenza – Capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali – Procedimento nazionale di proposta di un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea – Gruppo di esperti indipendenti incaricato di valutare i candidati – Elenco di merito dei candidati che soddisfano i requisiti previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE – Proposta di un candidato iscritto nell'elenco di merito diverso dal candidato classificato al primo posto – Parere del comitato previsto dall'articolo 255 TFUE sull'adeguatezza dei candidati»

Adita in via pregiudiziale dal Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania), la Grande Sezione della Corte si pronuncia sull'incidenza delle disposizioni dei Trattati disciplinanti la nomina dei giudici del Tribunale dell'Unione europea ¹⁰⁵ sulla procedura nazionale di proposta di un candidato all'esercizio di tali funzioni.

Nel 2016 il sig. Valančius è stato nominato giudice del Tribunale. Dopo la fine del suo mandato nell'agosto 2019, egli ha continuato ad esercitare le sue funzioni ¹⁰⁶. Nel 2021 è stata avviata una procedura per la selezione di un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale ¹⁰⁷. Conformemente a tale procedura, un gruppo di lavoro composto a maggioranza da esperti indipendenti ha stilato un elenco di merito di candidati, suddivisi in ordine decrescente in funzione del punteggio ottenuto. Il sig. Valančius era il candidato classificato al primo posto in tale elenco.

Nel 2022 il governo lituano ha deciso di proporre quale candidato alle funzioni di giudice del Tribunale la persona iscritta al secondo posto nell'elenco di cui sopra. A seguito di un parere sfavorevole su tale candidato emesso dal comitato previsto dall'articolo 255 TFUE, detto governo ha deciso di proporre la candidatura della persona iscritta al terzo posto nel medesimo elenco. Nel 2023 quest'ultima persona è stata nominata giudice del Tribunale.

Il sig. Valančius ha contestato dinanzi al giudice del rinvio la legittimità delle decisioni di proposta adottate dal governo lituano, chiedendo, segnatamente, di ordinare a detto governo di riaprire la procedura di proposta e di sottoporre il nome del candidato classificato al primo posto nell'elenco di merito.

È in tale contesto che il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni dei Trattati disciplinanti la nomina dei giudici del Tribunale.

¹⁰⁴ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), illustrata alla voce XX.1 «Misure restrittive».

¹⁰⁵ Articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, e articolo 254, secondo comma, TFUE.

¹⁰⁶ In applicazione dell'articolo 5, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹⁰⁷ Pretendentis j Europos Sajungos Bendrojo Teismo teisėjus atrankos tvarkos aprašas (descrizione della procedura di selezione di un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea), nella versione applicabile ai fatti in discussione nel procedimento principale, adottato mediante il decreto n. 1R-65 del Ministro della Giustizia della Repubblica di Lituania, del 9 marzo 2021.

Giudizio della Corte

Riguardo alla sua competenza a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte osserva che, in virtù del diritto dell'Unione ¹⁰⁸, la procedura di nomina di un giudice del Tribunale è articolata in tre fasi. In una prima fase, il governo dello Stato membro interessato propone un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale trasmettendo tale proposta al segretariato generale del Consiglio. In una seconda fase, il comitato previsto dall'articolo 255 TFUE emette un parere sull'adeguatezza di tale candidato all'esercizio delle funzioni di giudice del Tribunale, alla luce dei requisiti previsti dall'articolo 254, secondo comma, TFUE. In una terza fase, che fa seguito alla consultazione di tale comitato, i governi degli Stati membri, tramite i loro rappresentanti, procedono alla nomina di detto candidato quale giudice del Tribunale, mediante una decisione adottata di comune accordo su proposta del governo dello Stato membro interessato. Pertanto, la decisione di proposta di un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale, adottata dal governo di uno Stato membro, costituisce la prima fase della procedura di nomina disciplinata dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE e rientra dunque, a questo titolo, nell'ambito di applicazione delle disposizioni sopra citate. Alla luce di tali circostanze, l'interpretazione delle disposizioni suddette rientra manifestamente nella competenza pregiudiziale della Corte.

Quanto al merito delle questioni pregiudiziali sollevate, la Corte sottolinea che il requisito di indipendenza dei giudici concretizza uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri sanciti dall'articolo 2 TUE, che definiscono l'identità stessa dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune ed il cui rispetto si impone sia all'Unione che agli Stati membri. Dato che tale requisito, il quale si compone di due aspetti, l'indipendenza in senso stretto e l'imparzialità, è inerente alla funzione giurisdizionale e che l'articolo 19 TUE confida congiuntamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea e ai giudici nazionali il compito di assicurare il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, esso si impone tanto a livello dell'Unione, segnatamente per i giudici del Tribunale, quanto a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali.

Inoltre, la Corte ricorda che il requisito relativo ad un giudice precostituito per legge è intimamente connesso, segnatamente, al requisito di indipendenza, nel senso che entrambi sono finalizzati al rispetto dei principi fondamentali rappresentati dal primato del diritto e dalla separazione dei poteri, principi che sono essenziali allo Stato di diritto il cui valore viene affermato all'articolo 2 TUE. Orbene, il requisito relativo ad un giudice precostituito per legge ingloba, per sua stessa natura, il processo di nomina dei giudici, dovendosi precisare in tale contesto che l'indipendenza di un tribunale si misura, segnatamente, in base al modo in cui i suoi membri sono stati nominati.

A questo proposito, i presupposti sostanziali e le modalità procedurali relative alla nomina dei giudici del Tribunale devono permettere di escludere, negli amministrati, qualsiasi legittimo dubbio quanto al fatto che essi soddisfano i requisiti previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE, i quali si riferiscono contemporaneamente alle «garanzie di indipendenza» e alla «capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali». A questo scopo, è segnatamente necessario garantire l'integrità dell'intera procedura di nomina dei giudici del Tribunale e, di conseguenza, del risultato di quest'ultima in ciascuna fase di cui tale procedura si compone.

Così, per quanto riguarda, anzitutto, la fase nazionale di proposta di un candidato alle funzioni di giudice del Tribunale, la Corte rileva, da un lato, che, in assenza, nel diritto dell'Unione, di disposizioni specifiche a ciò dirette, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali di proposta di tale candidato, purché tali modalità non possano far nascere, nei singoli, legittimi dubbi quanto al rispetto, da parte del candidato proposto, dei requisiti previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE. A questo proposito, il fatto che dei rappresentanti del potere legislativo o del potere esecutivo intervengano

¹⁰⁸ Segnatamente, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE, dell'articolo 254, secondo comma, TFUE e dell'articolo 255 TFUE.

nell'iter di nomina dei giudici non è di per sé idoneo a suscitare siffatti legittimi dubbi nei singoli. Ciò premesso, l'intervento di organi consultivi indipendenti nonché l'esistenza, nel diritto nazionale, di un obbligo di motivazione sono suscettibili di contribuire ad una maggiore obiettività del processo di nomina, circoscrivendo il potere discrezionale di cui può disporre l'istituzione investita del potere di nomina.

Dall'altro lato, per quanto riguarda i presupposti sostanziali previsti per la selezione e la proposta dei candidati alle funzioni di giudice del Tribunale, la Corte sottolinea che gli Stati membri, pur disponendo di un ampio margine di discrezionalità per definire tali presupposti, devono nondimeno fare in modo, indipendentemente dalle modalità procedurali adottate a tal fine, di garantire che i candidati proposti soddisfino i requisiti di indipendenza e di capacità professionale previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE.

Poi, la Corte sottolinea che la verifica dell'adeguatezza dei candidati proposti dagli Stati membri all'esercizio delle funzioni di giudice del Tribunale alla luce dei requisiti suddetti rientra parimenti nella responsabilità del comitato previsto dall'articolo 255 TFUE. Infatti, ai fini dell'adozione del suo parere in merito a tale adeguatezza, detto comitato deve verificare che il candidato proposto soddisfi i requisiti di indipendenza e di capacità professionale che sono richiesti dai Trattati per esercitare le funzioni di giudice del Tribunale.

In tale contesto, la Corte precisa che, se l'esistenza di una procedura di selezione aperta, trasparente e rigorosa è un elemento pertinente nell'ambito della verifica del rispetto di detti requisiti da parte del candidato proposto, l'assenza di una tale procedura non costituisce, per contro, in quanto tale, un motivo che permetta di far sorgere dubbi in ordine a tale rispetto. Ai fini di tale verifica, il comitato previsto dall'articolo 255 TFUE può chiedere al governo autore della proposta di trasmettergli informazioni supplementari o altri elementi che esso giudichi necessari per le proprie deliberazioni.

Infine, la Corte indica che il compito di garantire il rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE incombe parimenti ai governi degli Stati membri, tramite i loro rappresentanti, allorché essi decidono, tenuto conto del parere formulato dal comitato previsto dall'articolo 255 TFUE, di nominare quale giudice del Tribunale il candidato proposto da uno dei suddetti governi. Infatti, una volta nominato, tale candidato diviene giudice dell'Unione e non rappresenta lo Stato membro che l'ha proposto.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte conclude che, qualora uno Stato membro abbia istituito una procedura di selezione dei candidati alle funzioni di giudice del Tribunale nell'ambito della quale un gruppo composto a maggioranza da esperti indipendenti è incaricato di valutare tali candidati, di redigere un elenco di merito di quelli tra loro che soddisfano i requisiti previsti dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE e dall'articolo 254, secondo comma, TFUE, e di indicare, a titolo di raccomandazione, il candidato classificato in prima posizione in questo elenco, il semplice fatto che il governo di tale Stato membro abbia deciso di proporre un candidato iscritto in tale elenco diverso dal candidato classificatosi al primo posto non è, di per sé, sufficiente per concludere che tale proposta è idonea a suscitare legittimi dubbi in ordine al rispetto dei suddetti requisiti da parte del candidato proposto. Inoltre, il fatto che il comitato previsto dall'articolo 255 TFUE abbia espresso un parere favorevole sul candidato proposto dal governo nazionale che era iscritto in terza posizione nel suddetto elenco di merito è idoneo a confermare che la decisione dei governi degli Stati membri di nominare tale candidato è conforme ai requisiti sopra menzionati.

2. Rinvio pregiudiziale

a. Qualificazione del giudice del rinvio come «giurisdizione»

Sentenza del 9 gennaio 2024 (Grande Sezione), G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia) (C-181/21 e C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 267 TFUE – Possibilità per il giudice del rinvio di prendere in considerazione la sentenza pregiudiziale della Corte – Necessità dell’interpretazione richiesta affinché il giudice del rinvio possa pronunciare la sua sentenza – Indipendenza dei giudici – Condizioni di nomina dei giudici ordinari – Possibilità di contestare un’ordinanza recante la decisione definitiva su una domanda di misure cautelari – Possibilità di escludere un giudice da un collegio giudicante – Irricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale»

La Grande Sezione della Corte dichiara irricevibili due domande di pronuncia pregiudiziale presentate da giudici polacchi, che si interrogano sulla conformità della composizione del collegio giudicante, nei procedimenti principali, ai requisiti relativi a un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, ai sensi del diritto dell’Unione.

Nella prima causa (C-181/21), un collegio giudicante composto da tre giudici presso il Sąd Okręgowy w Katowicach (Tribunale regionale di Katowice, Polonia) è stato designato per l’esame di un reclamo avverso un’ordinanza con cui è stata respinta l’opposizione di un consumatore avverso un’ingiunzione di pagamento. Il giudice relatore di tale procedimento ha espresso dubbi sulla natura di «organo giurisdizionale» di tale collegio, tenuto conto delle circostanze della nomina al Tribunale regionale di Katowice della giudice A.Z., anch’ella componente di detto collegio. Le sue perplessità riguardavano, in particolare, lo status e le modalità di funzionamento della Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia; in prosieguo: la «KRS»¹⁰⁹), che interviene in una siffatta procedura di nomina.

Per quanto riguarda la causa C-269/21, un collegio giudicante composto da tre giudici presso il Sąd Okręgowy w Krakowie (Tribunale regionale di Cracovia, Polonia) ha esaminato il reclamo di una banca avverso un’ordinanza con cui una formazione giudicante in composizione monocratica del medesimo ufficio giudiziario aveva accolto una domanda di concessione di misure cautelari presentata da consumatori. Tale collegio giudicante composto da tre giudici ha riformato l’ordinanza impugnata, ha respinto integralmente tale domanda e ha rinviato il procedimento alla formazione giudicante in composizione monocratica. Quest’ultima nutre dubbi sulla conformità al diritto dell’Unione della composizione del collegio giudicante che ha statuito sul reclamo della banca e, di conseguenza, sulla validità della sua decisione. Infatti, il collegio giudicante composto da tre giudici comprendeva la giudice A.T., nominata al Tribunale regionale di Cracovia nel 2021, a seguito di un procedimento con la partecipazione della KRS.

In tale contesto, il giudice relatore, nella prima causa, e la formazione giudicante in composizione monocratica, nella seconda causa, hanno deciso di sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali volte a stabilire, in sostanza, se, tenuto conto delle particolari circostanze in cui sono intervenute le nomine delle giudici A.Z. e A.T., i collegi giudicanti ai quali tali giudici appartengono soddisfino i requisiti relativi a un organo giurisdizionale indipendente, imparziale e precostituito per legge, ai sensi del diritto dell’Unione, e se quest’ultimo¹¹⁰ imponga di escludere d’ufficio tali giudici dall’esame dei procedimenti di cui trattasi.

¹⁰⁹ Nella sua composizione successiva al 2018.

¹¹⁰ V. articolo 2 e articolo 19, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che sia dal dettato sia dall'impianto sistematico dell'articolo 267 TFUE emerge che il procedimento pregiudiziale presuppone, in particolare, che dinanzi ai giudici nazionali sia effettivamente pendente una controversia nell'ambito della quale ad essi è richiesta una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale ¹¹¹.

La Corte rileva poi che, sebbene ogni organo giurisdizionale abbia l'obbligo di verificare se, data la sua composizione, esso costituisca un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, ai sensi, in particolare, dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, quando, al riguardo, sorga un dubbio serio, resta nondimeno il fatto che la necessità, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dell'interpretazione pregiudiziale richiesta alla Corte implica che il giudice del rinvio possa, da solo, trarre le conseguenze di tale interpretazione valutando, alla luce della stessa, la legittimità della nomina di un altro giudice del medesimo collegio giudicante e, se del caso, ricusando quest'ultimo.

Ciò non avviene, al riguardo, nel caso del giudice del rinvio nella causa C-181/21, in quanto né dalla decisione di rinvio né dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, ai sensi delle norme di diritto nazionale, lo stesso possa, da solo, procedere in tal modo. L'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione richiesta nella causa C-181/21 non risponde quindi a una necessità oggettiva connessa a una decisione che il giudice del rinvio potrebbe, da solo, adottare nel procedimento principale.

Per quanto riguarda la causa C-269/21, la Corte rileva che lo stesso giudice del rinvio sottolinea che l'ordinanza emessa dal collegio giudicante composto da tre giudici che ha riformato la sua decisione e ha respinto la domanda di concessione di misure cautelari proposta dai consumatori interessati non è più impugnabile e deve quindi essere considerata definitiva secondo il diritto polacco. Orbene, ancorché esso invochi l'incertezza giuridica che circonderebbe tale ordinanza a causa dei dubbi sulla regolarità della composizione del collegio giudicante che l'ha emessa, il giudice del rinvio non menziona tuttavia alcuna disposizione del diritto processuale polacco che gli attribuisca la competenza a procedere, per giunta in veste monocratica, a un esame della conformità, in particolare al diritto dell'Unione, di un'ordinanza definitiva pronunciata su una siffatta domanda da un collegio giudicante composto da tre giudici. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta peraltro che l'ordinanza emessa dal collegio composto da tre giudici è vincolante per il giudice del rinvio e che quest'ultimo non è competente né a «ricusare» un giudice facente parte del collegio giudicante che ha pronunciato tale ordinanza né a rimettere in discussione la stessa.

Pertanto, la Corte constata che il giudice del rinvio nella causa C-269/21 non è competente, ai sensi delle norme di diritto nazionale, a valutare la legittimità, rispetto, segnatamente, al diritto dell'Unione, del collegio giudicante composto da tre giudici che ha emesso l'ordinanza con cui si è statuito in via definitiva sulla domanda di concessione di misure cautelari e, in particolare, delle condizioni di nomina della giudice A.T., nonché a rimettere in discussione, se del caso, tale ordinanza.

Infatti, poiché la domanda di concessione di misure cautelari dei ricorrenti nel procedimento principale è stata integralmente respinta, il trattamento di tale domanda è stato definitivamente chiuso dal collegio giudicante composto da tre giudici. Pertanto, le questioni sollevate nella causa C-269/21 riguardano intrinsecamente una fase del procedimento principale che è stata definitivamente chiusa e che è distinta dalla controversia nel merito, la quale è l'unica a rimanere pendente dinanzi al giudice del rinvio. Esse non corrispondono quindi a una necessità oggettiva inerente alla soluzione di tale controversia, bensì mirano ad ottenere dalla Corte una valutazione generale, estranea alle necessità di detta controversia, sulla procedura di nomina dei giudici ordinari in Polonia.

¹¹¹ Sentenza del 22 marzo 2022, Prokurator Generalny e a. (Sezione disciplinare della Corte suprema - Nomina) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#), punto 62 nonché giurisprudenza citata).

**Sentenza del 7 maggio 2024 (Grande Sezione), NADA e a. (C-115/22,
[EU:C:2024:384](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Ricevibilità – Articolo 267 TFUE – Nozione di “giurisdizione” – Commissione arbitrale nazionale competente in materia di lotta contro il doping nel settore dello sport – Criteri – Indipendenza dell’organismo di rinvio – Principio della tutela giurisdizionale effettiva – Irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale»

Deliberando in Grande Sezione, la Corte dichiara irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Unabhängige Schiedskommission Wien (Commissione arbitrale indipendente di Vienna, Austria; in prosieguo: l'«USK»), a motivo del fatto che tale organismo non soddisfa il criterio dell'indipendenza richiesto per poter essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

La ricorrente di cui al procedimento principale è stata un'atleta di livello agonistico dal 1998 al 2015. Nel 2021, la Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), un'agenzia indipendente per la lotta contro il doping, ha presentato un'istanza di verifica del caso della ricorrente dinanzi all'Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (Commissione austriaca per la lotta contro il doping; in prosieguo: l'«ÖADR»), in quanto riteneva che la ricorrente avesse violato le regole antidoping ¹¹².

Con decisione del 31 maggio 2021, l'ÖADR ha riconosciuto la ricorrente colpevole di tale violazione. Detta commissione ha dichiarato invalidi tutti i risultati ottenuti dall'interessata nel corso del periodo in questione ed ha revocato tutti i compensi di presenza e/o i premi da essa ottenuti. Inoltre, l'ÖADR ha imposto alla ricorrente un divieto di partecipare a qualsiasi tipo di competizione sportiva per una durata di quattro anni. Nel corso del procedimento, la ricorrente ha chiesto che tale decisione non venga portata a conoscenza del grande pubblico, segnatamente evitando di divulgare e di pubblicare il suo nome nonché altre caratteristiche individuali. L'ÖADR ha respinto tale richiesta.

La ricorrente ha proposto una domanda di riesame dinanzi all'USK, organismo di rinvio nella presente causa, intesa ad ottenere che detta decisione venga modificata affinché il grande pubblico non sia informato, per effetto della pubblicazione del suo nome completo su un sito Internet liberamente accessibile, in merito alle infrazioni in materia di doping che essa aveva commesso ed alle sanzioni che le erano state inflitte. Con decisione del 21 dicembre 2021, l'USK ha confermato tali sanzioni. Essa ha però deciso di statuire con decisione separata sulla richiesta di non pubblicare le infrazioni in materia di doping commesse dalla ricorrente, nonché le sanzioni che ne derivano, riservando la propria decisione al riguardo.

Nutrendo dei dubbi riguardo alla conformità di tale pubblicazione al RGPD ¹¹³, l'USK ha adito la Corte in via pregiudiziale.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte verifica, alla luce degli ultimi sviluppi della propria giurisprudenza ¹¹⁴, se l'organismo di rinvio possa essere qualificato come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

¹¹² La International Association of Athletics Federations (Associazione internazionale delle federazioni di atletica) ha adottato delle regole di competizione per il 2014-2015 e delle regole antidoping nel 2017.

¹¹³ Più in particolare, in merito alla compatibilità con l'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e c), con l'articolo 6, paragrafo 3, nonché con gli articoli 9 e 10 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; in prosieguo: il «RGPD»).

¹¹⁴ Nella sua valutazione, la Corte ha fatto riferimento, in particolare, alle sentenze del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)), e del 3 maggio 2022, CityRail (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)).

Anzitutto, la Corte ricorda la propria costante giurisprudenza in materia, in virtù della quale, per valutare se l'organismo di rinvio in questione abbia il carattere di una «giurisdizione», ai sensi dell'articolo 267 TFUE - questione di esclusiva pertinenza del diritto dell'Unione -, essa tiene conto di un insieme di elementi, tra cui l'origine legale di tale organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, l'instaurazione del contraddittorio nel suo procedimento, l'applicazione, da parte di detto organismo, delle norme giuridiche, nonché la sua indipendenza. Inoltre, i giudici nazionali sono legittimati ad adire la Corte soltanto qualora sia pendente dinanzi ad essi una controversia ed essi siano chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a sfociare in una decisione a carattere giurisdizionale. Pertanto, occorre accertare la legittimazione di un organismo ad adire la Corte in base a criteri sia strutturali che funzionali.

Per quanto riguarda tali criteri strutturali, la Corte rileva che dagli elementi contenuti nel fascicolo in suo possesso e segnatamente dalle disposizioni della legge federale in materia di antidoping 2021 ¹¹⁵ risulta che l'USK soddisfa i criteri attinenti alla sua origine legale, al suo carattere permanente, all'obbligatorietà della sua giurisdizione, nonché allo svolgimento in contraddittorio del procedimento dinanzi ad essa. Per contro, si pone il quesito se l'USK soddisfi il criterio dell'indipendenza.

Riguardo a questo criterio, la Corte sottolinea che l'indipendenza dei giudici nazionali, che è indispensabile per una tutela giurisdizionale effettiva, è inerente alla funzione del giudicare. Essa è dunque essenziale al buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE nella misura in cui, conformemente ad una costante giurisprudenza della Corte, tale meccanismo può essere attivato soltanto da un organo che soddisfi, segnatamente, il suddetto criterio di indipendenza. In tal senso, la Corte ricorda che la nozione di indipendenza comporta due aspetti.

Il primo aspetto, di ordine esterno, esige che l'organismo in questione eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, senza soggiacere ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di chicchessia e senza ricevere ordini o istruzioni di origine qualsivoglia, in modo da essere tutelato dinanzi agli interventi o alle pressioni esterne suscettibili di compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e di influenzare le decisioni di questi ultimi. A questo proposito, l'inamovibilità dei membri dell'organo di cui trattasi costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici, in quanto mira a proteggere la persona di coloro che hanno il compito di giudicare.

Più in particolare, il principio di inamovibilità, del quale va sottolineata l'importanza capitale, esige, segnatamente, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni fintanto che non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In concreto, si ammette comunemente che i giudici possano essere rimossi qualora siano inidonei a continuare ad esercitare le loro funzioni a motivo di un'incapacità o di una grave violazione, rispettando a tal fine procedure appropriate. La garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige dunque che i casi di rimozione dei membri dell'organismo in questione siano stabiliti da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva.

Il secondo aspetto, di ordine interno, della nozione di «indipendenza» si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi in rapporto all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione della controversia all'infuori della stretta applicazione della

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (legge federale in materia di antidoping del 2021), del 23 dicembre 2020 (BGBl. I, 152/2020; in prosieguo: l'«ADBG»).

norma giuridica. Così, la nozione di «indipendenza» implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione impugnata con un ricorso. Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità implicano l'esistenza di disposizioni, segnatamente relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di rimozione dei suoi membri, che consentano di fugare, negli amministrati, qualsiasi legittimo dubbio in merito alla impermeabilità di detto organo di fronte ad elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi in conflitto.

A questo proposito, per quanto riguarda l'USK, la Corte constata che il regolamento di procedura di tale commissione adottato ai sensi dell'ADBG stabilisce che i membri della commissione stessa sono indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni e che soggiacciono al principio di imparzialità. Tuttavia, in virtù dell'ADBG ¹¹⁶, i membri dell'USK vengono designati dal Ministro federale delle Arti, della Cultura, della Funzione pubblica e dello Sport per un mandato rinnovabile della durata di quattro anni, revocabile anticipatamente «per seri motivi», senza che tale nozione venga definita nella normativa nazionale. In particolare, l'inaMOVibilità dei membri dell'USK non è garantita da alcuna norma specifica. Inoltre, la decisione di revocare i membri dell'USK spetta soltanto al Ministro federale suddetto, ossia un membro esecutivo, senza che siano stati previamente stabiliti criteri e garanzie precisi.

La Corte deduce da ciò che la normativa nazionale applicabile non garantisce che i membri dell'USK si trovino al riparo da pressioni esterne, dirette o indirette, che possano far dubitare della loro indipendenza, cosicché tale organismo non soddisfa il requisito di indipendenza proprio di una giurisdizione, considerato sotto il suo aspetto esterno. Pertanto, l'USK non può essere qualificata come «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Tuttavia, la Corte precisa che tale circostanza non dispensa l'USK dall'obbligo di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione nell'adozione delle proprie decisioni e di disapplicare, ove occorra, le disposizioni nazionali che appaiano contrarie a disposizioni del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto, posto che, infatti, tali obblighi gravano su tutte le autorità nazionali competenti e non soltanto sulle autorità giurisdizionali.

Inoltre, la Corte rileva che dalle informazioni in suo possesso risulta che la ricorrente nel procedimento principale ha presentato dinanzi all'Österreichische Datenschutzbehörde (Autorità austriaca per la protezione dei dati) un reclamo per la violazione di tale protezione, in applicazione dell'articolo 77, paragrafo 1, del RGPD. Tale organo ha adottato una decisione di rigetto, che è stata impugnata con un ricorso in appello dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria) a norma dell'articolo 78, paragrafo 1, del RGPD ¹¹⁷. Tale procedimento è stato sospeso in attesa di una risposta della Corte alle questioni sollevate nella presente causa.

¹¹⁶ A norma dell'articolo 8, paragrafo 3, dell'ADBG.

¹¹⁷ V., in proposito, sentenza del 7 dicembre 2023, SCHUFA Holding (Esdebitazione) (C-26/22 e C-64/22, [EU:C:2023:958](#), punti 52 e 70).

b. Obbligo di rinvio pregiudiziale dei giudici che statuiscono in ultima istanza

Sentenza del 15 ottobre 2024 (Grande Sezione), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 267 TFUE – Portata dell'obbligo di rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali di ultima istanza – Procedimento di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di uno Stato membro – Istanza presentata dalla parte che chiede l'autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) di sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione – Normativa nazionale in forza della quale il ricorso per revisione (revizija) è autorizzato quando solleva una questione di diritto importante per garantire la certezza del diritto, l'applicazione uniforme del diritto o lo sviluppo di quest'ultimo – Obbligo per l'organo giurisdizionale supremo nazionale di esaminare, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija), se occorra procedere ad un rinvio pregiudiziale – Motivazione della decisione di rigetto dell'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija)»

Adita in via pregiudiziale dal Vrhovno sodišče (Corte suprema, Slovenia) la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che un procedimento di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) dinanzi all'organo giurisdizionale supremo nazionale non dispensa quest'ultimo dal suo obbligo di esaminare, nell'ambito di tale procedimento, se occorra presentare alla Corte, in via pregiudiziale, una questione di diritto dell'Unione dedotta a sostegno dell'istanza di autorizzazione di tale ricorso.

La società KUBERA ha acquistato, in Turchia, lattine di Red Bull prodotte in Austria e le ha trasportate per nave fino al porto di Capodistria (Slovenia) ai fini della loro importazione. Con due decisioni del 5 ottobre 2021, l'amministrazione tributaria slovena ha deciso di procedere al blocco di tali lattine, in applicazione del regolamento n. 608/2013¹¹⁸, in attesa dell'esito del procedimento giudiziario avviato dalla società Red Bull al fine di tutelare i suoi diritti di proprietà intellettuale relativi a dette lattine. Dopo aver esaurito i mezzi di ricorso amministrativi, la KUBERA ha proposto ricorsi avverso dette decisioni dinanzi all'Upravno sodišče (Tribunale amministrativo, Slovenia), che li ha respinti con due sentenze.

La KUBERA ha quindi presentato al giudice del rinvio due istanze di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) contro tali sentenze, sostenendo che il procedimento principale solleva una questione di interpretazione del regolamento n. 608/2013¹¹⁹ che costituisce, a suo avviso, una questione giuridica importante che giustifica l'autorizzazione dei ricorsi per revisione (revizija). Essa ha altresì chiesto al giudice del rinvio, nell'ipotesi in cui quest'ultimo non condividesse l'interpretazione di tale regolamento da essa proposta, di sottoporre tale questione alla Corte in via pregiudiziale.

Secondo la normativa nazionale applicabile, il ricorso per revisione (revizija) è autorizzato quando la causa portata dinanzi alla Corte suprema solleva una questione di diritto importante per garantire la certezza del diritto, l'applicazione uniforme del diritto o lo sviluppo di quest'ultimo. Tale normativa enuncia le fattispecie particolari corrispondenti a una tale ipotesi. Pur considerando che, nel caso di specie, le istanze della KUBERA di autorizzare i suoi ricorsi per revisione (revizija) non soddisfano tali condizioni, il giudice del rinvio si chiede tuttavia se l'articolo 267, terzo comma, TFUE¹²⁰ lo obblighi, al

¹¹⁸ Regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali e che abroga il regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio (GU 2013, L 181 pag. 15). V. l'articolo 17 di detto regolamento.

¹¹⁹ Nel caso di specie, la questione se tale regolamento si applichi ad una situazione in cui le merci importate sono prodotte dal titolare dei diritti di proprietà industriale ad esse relativi.

¹²⁰ Conformemente a tale disposizione, quando una questione di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte.

fine di statuire su tali istanze di autorizzazione, ad esaminare l'istanza della KUBERA di sottoporre alla Corte in via pregiudiziale la questione di diritto dell'Unione sollevata da tale società. Esso si chiede anche se, nell'ipotesi in cui ritenesse che non occorra sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale, esso sia tenuto, in forza dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a motivare la propria decisione di rigetto dell'istanza di autorizzazione del ricorso per revisione (revizija).

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte dichiara che l'articolo 267, terzo comma, TFUE osta a che una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno decida, nell'ambito di un procedimento di esame di un'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) il cui esito dipende dall'importanza della questione di diritto sollevata da una delle parti della controversia per la certezza del diritto, per l'applicazione uniforme del diritto o per lo sviluppo di quest'ultimo, di respingere una siffatta istanza di autorizzazione senza aver valutato se essa fosse tenuta a sottoporre in via pregiudiziale alla Corte una questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione sollevata a sostegno di tale istanza.

La Corte ricorda, innanzi tutto, che sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, essi sono tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione. Pertanto, sebbene il diritto dell'Unione non osti, in linea di principio, a che gli Stati membri istituiscano procedimenti di autorizzazione dei ricorsi o di altri sistemi di selezione o di «filtraggio» dei ricorsi agli organi giurisdizionali supremi nazionali, l'attuazione di tali procedimenti o sistemi deve rispettare le prescrizioni derivanti da tale diritto, in particolare dall'articolo 267 TFUE.

A tal riguardo, l'obbligo per le giurisdizioni nazionali avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale rientra nell'ambito della cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte e ha in particolare lo scopo di evitare che si consolidi, in un qualsiasi Stato membro, una giurisprudenza nazionale incompatibile con le norme del diritto dell'Unione. Una siffatta giurisdizione nazionale può essere esonerata da tale obbligo solo in tre situazioni, vale a dire nel caso in cui essa ha constatato che la questione sollevata non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi ¹²¹. Quando si trova in presenza di una di tali situazioni ¹²², tale giudice non è dunque tenuto ad adire la Corte, anche se la questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione fosse sollevata da una parte nel procedimento dinanzi ad esso.

La Corte rileva, inoltre, che l'esistenza di un siffatto procedimento di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) non può trasformare il giudice di grado inferiore la cui decisione è impugnabile nell'ambito di un siffatto ricorso in una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno e sulla quale graverebbe, di conseguenza, l'obbligo di adire la Corte di cui all'articolo 267, terzo comma, TFUE. Per contro, tale obbligo grava su un organo giurisdizionale supremo nazionale quale il giudice del rinvio.

Quest'ultimo afferma tuttavia che, secondo la sua interpretazione della normativa nazionale applicabile, esso non è tenuto a valutare, nella fase dell'esame dell'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija), se occorra o meno, nell'ambito del procedimento di revisione (revizija),

¹²¹ Sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, [EU:C:1982:335](#), punto 21), nonché del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), punto 33).

¹²² Queste tre situazioni in cui i giudici nazionali di ultima istanza non sono soggetti all'obbligo di rinvio pregiudiziale sono designate in prosieguo con i termini «eccezioni all'obbligo di rinvio».

sottoporre in via pregiudiziale alla Corte la questione di diritto dell'Unione sollevata a sostegno di tale istanza. Nel caso in cui un ricorso per revisione (revizija) non sia autorizzato, la decisione di rigetto pone definitivamente fine al procedimento. In tal caso, l'interpretazione del diritto dell'Unione adottata dal giudice di grado inferiore potrebbe imporsi nell'ordinamento giuridico nazionale di cui trattasi, quand'anche la questione sollevata a sostegno dell'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) abbia giustificato un rinvio pregiudiziale alla Corte.

La Corte rileva che una tale legislazione o prassi nazionale può portare a una situazione in cui una questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione, sebbene sia sollevata dinanzi alla Corte Suprema, non viene sottoposta alla Corte, in violazione dell'obbligo imposto a tale giurisdizione nazionale dall'articolo 267, terzo comma, TFUE. Orbene, una situazione del genere può compromettere l'efficacia del sistema di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte nonché la realizzazione dell'obiettivo di evitare che si consolidi, in un qualsiasi Stato membro, una giurisprudenza nazionale non conforme al diritto dell'Unione ¹²³.

La Corte invita tuttavia il giudice del rinvio a verificare la possibilità di interpretare la normativa nazionale applicabile in conformità ai requisiti dell'articolo 267 TFUE ¹²⁴. Infatti, tale normativa non sembra vietare a detto giudice di valutare, nell'ambito del procedimento di esame di un'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija), se la questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione sollevata a sostegno di tale istanza richieda il rinvio pregiudiziale alla Corte o rientri, al contrario, in una delle eccezioni all'obbligo di rinvio. In particolare, le fattispecie enunciate da detta normativa e che riguardano esclusivamente situazioni caratterizzate, in sostanza, da divergenze nella giurisprudenza nazionale o dall'assenza di giurisprudenza dell'organo giurisdizionale supremo nazionale non sembrano avere carattere esaustivo.

In tali circostanze, risulta che detta disposizione può essere interpretata nel senso che il criterio dell'importanza della questione di diritto sollevata ai fini della certezza del diritto, dell'applicazione uniforme del diritto o dello sviluppo di quest'ultimo include l'ipotesi in cui la parte della controversia che chiede l'autorizzazione a proporre un ricorso per revisione (revizija) sollevi una questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione che non rientra in alcuna delle eccezioni all'obbligo di rinvio e che richiede, di conseguenza, un rinvio pregiudiziale alla Corte.

La Corte sottolinea, inoltre, che spetta a un organo giurisdizionale supremo nazionale, investito di una siffatta istanza di autorizzazione e tenuto ad adire la Corte in via pregiudiziale, decidere se occorra procedere a tale rinvio nella fase dell'esame di tale istanza o in una fase successiva. Qualora decida di proporre alla Corte la sua domanda di pronuncia pregiudiziale in fase di esame di detta istanza, esso è tenuto a sospendere il trattamento di quest'ultima in attesa della pronuncia pregiudiziale e ad attuare, successivamente, tale decisione nella sua valutazione della questione se occorra autorizzare il ricorso per revisione (revizija).

¹²³ Tale interpretazione non è rimessa in discussione dalla giurisprudenza derivante dalle sentenze del 15 marzo 2017, Aquino (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), punto 56), e del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), punto 61), secondo la quale una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale per motivi di irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a tale giurisdizione nazionale, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. A differenza di tali norme, un criterio di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) come quello previsto nella normativa nazionale applicabile richiede che l'organo giurisdizionale supremo esamini l'importanza della questione di diritto sollevata a sostegno dell'istanza di autorizzazione di un siffatto ricorso per la certezza del diritto, per l'applicazione uniforme del diritto o per lo sviluppo di quest'ultimo.

¹²⁴ La Corte rinvia, a tal riguardo, alle indicazioni fornite nella decisione di rinvio in merito all'evoluzione della giurisprudenza dell'Ustavno sodišče (Corte costituzionale, Slovenia). In particolare, da una decisione di tale giudice del 31 marzo 2022 risulterebbe che l'istanza di una delle parti della controversia di adire la Corte in via pregiudiziale in applicazione dell'articolo 267 TFUE, presentata nell'ambito dell'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija), deve essere trattata sin dalla fase dell'esame di quest'ultima istanza.

In secondo luogo, la Corte ricorda che dal sistema istituito dall'articolo 267 TFUE, letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, discende che, allorché una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno ritenga, per il fatto di trovarsi in presenza di una delle tre eccezioni all'obbligo di rinvio, di essere esonerato da tale obbligo, la motivazione della sua decisione deve far emergere o che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. La Corte ne deduce che, dal momento che, fatta salva l'applicazione di un motivo di irricevibilità di natura puramente procedurale, un siffatto giudice nazionale non può respingere un'istanza di autorizzazione di un ricorso per revisione (revizija) che solleva una questione relativa all'interpretazione o alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione senza prima valutare se esso sia tenuto a sottoporre alla Corte tale questione in via pregiudiziale o se quest'ultima rientri in una delle tre eccezioni all'obbligo di rinvio, tale giudice nazionale deve, qualora respinga una siffatta istanza di autorizzazione a titolo di una di tali eccezioni, esporre i motivi per i quali non ha proceduto a tale rinvio.

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

«Rinvio pregiudiziale – Agricoltura e pesca – Prodotti biologici – Regolamento (UE) 2018/848 – Norme di produzione biologica – Articolo 16 – Etichettatura – Articolo 30 – Termini riferiti alla produzione biologica – Articolo 33 – Logo di produzione biologica dell’Unione europea – Condizioni d’uso – Conformità del prodotto al regolamento 2018/848 – Articoli 45 e 48 – Importazione di prodotti provenienti da un paese terzo per essere immessi sul mercato dell’Unione come prodotti biologici – Equivalenza delle norme di produzione di tale paese terzo con le norme del regolamento 2018/848 – Uso del logo di produzione biologica del paese terzo»

Adita in via pregiudiziale dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), la Corte precisa le condizioni d’uso del logo di produzione biologica dell’Unione europea in caso di importazione di alimenti contenenti, oltre a prodotti biologici, vitamine e minerali non provenienti dall’agricoltura biologica.

La Herbaria produce una bevanda, denominata «Blutquick», costituita da una miscela di succhi di frutta e di estratti di erbe provenienti da produzione biologica. La bevanda, commercializzata come integratore alimentare, è addizionata con vitamine di origine non vegetale e gluconato ferroso. Sull’imballaggio sono apposti il logo di produzione biologica dell’Unione europea, il logo biologico nazionale e un riferimento alla provenienza degli ingredienti da «coltivazioni biologiche controllate».

Ritenendo che tale bevanda non fosse conforme all’articolo 27, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 889/2008 ¹²⁶, in quanto contiene minerali e vitamine di origine non vegetale, mentre la legge non lo richiede ¹²⁷, la Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Ente regionale per l’agricoltura del Land Baviera, Germania) ha ordinato alla Herbaria di rimuovere il riferimento alla produzione biologica, protetto ai sensi dell’articolo 23 del regolamento n. 834/2007 ¹²⁸, figurante nell’etichettatura, nella pubblicità e nei documenti commerciali del Blutquick.

La Herbaria ha contestato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. Al cospetto di quest’ultimo, la Herbaria non mette più in discussione la non conformità del suo prodotto al diritto dell’Unione europea ¹²⁹ e, pertanto, il divieto di apporvi il logo di produzione biologica dell’Unione europea, il logo biologico nazionale e termini riferiti alla produzione biologica. Lamenta, invece, che, in applicazione

¹²⁵ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 9 aprile 2024, **Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), illustrata alla voce XIX.1 «Negoziazione e conclusione», sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Confédération paysanne (Meloni e pomodori del Sahara occidentale)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)), sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Commissione e Consiglio/Front Polisario** (C-778/21 P e C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)), sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Commissione e Consiglio/Front Polisario** (C-779/21 P e C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)), illustrate alla voce XIX.2 «Contenuto e portata».

¹²⁶ Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l’etichettatura e i controlli (GU 2008, L 250, pag. 1).

¹²⁷ L’aggiunta di vitamine e di minerali ai prodotti trasformati recanti il termine «biologico» è consentita, in forza dei regolamenti applicabili, solo quando il loro impiego è previsto per legge.

¹²⁸ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU 2007, L 189, pag. 1).

¹²⁹ Esattamente, l’articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2018/848, in combinato disposto con l’allegato II, parte IV, punto 2.2.2, lettera f), i), di quest’ultimo, che ha sostituito, in sostanza, l’articolo 27, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 889/2008.

del regolamento 2018/848 ¹³⁰, un prodotto concorrente del Blutquick, importato dagli Stati Uniti d'America, non sia soggetto a un simile divieto, pur non essendo conforme alle norme di produzione del diritto dell'Unione; ciò integrerebbe una disparità di trattamento che viola l'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In tali circostanze, il giudice del rinvio ha interrogato la Corte, in particolare, sulla questione se il regolamento 2018/848 consenta che un prodotto importato da un paese terzo alle condizioni previste da tale regolamento rechi il logo di produzione biologica dell'Unione europea nonché termini riferiti alla produzione biologica, pur non essendo conforme in ogni punto ai requisiti stabiliti da detto regolamento.

Nella sua sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la Corte interpreta il regolamento 2018/848 ¹³¹ nel senso che un prodotto importato da un paese terzo, le cui norme di produzione sono state riconosciute equivalenti a quelle previste da tale regolamento per l'immissione sul mercato di un prodotto nell'Unione come prodotto biologico, non può utilizzare per la sua etichettatura né il logo di produzione biologica dell'Unione europea né, in linea di principio, termini riferiti alla produzione biologica, qualora contenga minerali e vitamine di origine non vegetale non previsti per legge e non soddisfatti, quindi, i requisiti derivanti dall'articolo 16, paragrafo 1, di detto regolamento. Il logo di produzione biologica di tale paese terzo può tuttavia essere utilizzato nell'Unione per un prodotto siffatto, anche quando tale logo contiene termini riferiti alla produzione biologica ai sensi del regolamento 2018/848.

Giudizio della Corte

La Corte considera che la formulazione dell'articolo 30, paragrafo 2, e dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/848 tende a indicare che l'uso del logo di produzione biologica dell'Unione europea e dei termini riferiti alla produzione biologica è autorizzato per prodotti biologici, siano essi prodotti nell'Unione o importati da un paese terzo ai fini della loro immissione sul mercato nell'Unione come prodotti biologici, solo a condizione che essi siano conformi ai requisiti stabiliti in detto regolamento.

Tale interpretazione letterale è corroborata dal contesto in cui si collocano le disposizioni citate. Infatti, il regolamento 2018/848 introduce una distinzione tra i prodotti fabbricati nell'Unione ¹³² e quelli importati da un paese terzo, ai fini della loro immissione sul mercato dell'Unione come prodotti biologici, i quali devono soddisfare le condizioni enunciate all'articolo 45 del regolamento 2018/848 e, in particolare, rientrare in uno dei tre casi previsti ai punti da i) a iii) dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento. Questi tre casi sono, rispettivamente, quello in cui i prodotti importati sono conformi ai capi II, III e IV di detto regolamento [punto i)], quello in cui essi sono disciplinati da norme equivalenti nel loro paese d'origine, riconosciute come tali in forza di un accordo commerciale [punto ii)], e infine quello in cui il carattere equivalente di tali norme è riconosciuto in forza di una misura unilaterale dell'Unione [punto iii)].

Orbene, di tali tre casi, solo quello di cui al punto i) richiede che il prodotto importato sia conforme alle disposizioni dei capi II, III e IV del regolamento 2018/848. Di conseguenza, un prodotto rientrante nel caso di cui all'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), iii), del regolamento 2018/848 ¹³³, quand'anche non rispetti tutte le norme di produzione di cui al capo III di tale regolamento, può essere immesso sul mercato dell'Unione come prodotto biologico, se è un prodotto che proviene da un paese terzo le

¹³⁰ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GU 2018, L 150, pag. 1).

¹³¹ Esattamente, l'articolo 30, paragrafo 2, e l'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento 2018/848.

¹³² I quali devono rispettare le norme dettagliate di produzione che figurano all'allegato II, parte IV, del regolamento 2018/848 e in tutti gli atti di esecuzione di cui all'articolo 16, paragrafo 3, di quest'ultimo.

¹³³ Come nella fattispecie portata all'esame del giudice del rinvio.

cui norme di produzione in vigore sono state considerate dall'Unione equivalenti a quelle enunciate al suddetto capo III e rispetta tali norme. La Corte precisa che la nozione di «equivalenza» delle norme di produzione del paese terzo interessato presuppone che esse rispondano agli stessi obiettivi e rispettino gli stessi principi applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia della conformità richiesto dalla normativa dell'Unione per i prodotti fabbricati nell'Unione ¹³⁴.

Per contro, nessuna disposizione del regolamento 2018/848 consente l'utilizzo del logo di produzione biologica dell'Unione europea e di termini riferiti alla produzione biologica per prodotti provenienti da paesi terzi riconosciuti ai fini dell'equivalenza, se tali prodotti, sebbene possano essere importati nell'Unione in applicazione dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), iii), di tale regolamento, non sono conformi alle norme di produzione stabilite da detto regolamento.

Tale interpretazione è inoltre confermata dagli obiettivi del regolamento 2018/848, che mira, in particolare, a preservare la fiducia dei consumatori nei prodotti etichettati come prodotti biologici, garantendo loro un'informazione chiara e priva di ambiguità, quanto al fatto che il prodotto sul quale figura il logo di produzione biologica dell'Unione europea o termini riferiti alla produzione biologica sia pienamente conforme a tutte le prescrizioni stabilite da detto regolamento, e non soltanto a norme equivalenti a quest'ultimo.

Orbene, la possibilità di utilizzare il logo di produzione biologica dell'Unione europea o termini riferiti alla produzione biologica, sia per i prodotti fabbricati nell'Unione o in paesi terzi nel rispetto delle norme di produzione stabilite dal regolamento 2018/848 sia per i prodotti fabbricati in paesi terzi secondo norme soltanto equivalenti a tali regole di produzione, non consente al consumatore di sapere se un prodotto importato sia conforme all'insieme delle norme di produzione stabilite dal regolamento 2018/848 o se rispetti soltanto norme di produzione del paese terzo da cui è importato equivalenti a quelle di tale regolamento.

A tal riguardo, l'indicazione di origine che deve essere aggiunta in forza dell'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento 2018/848 quando il logo di produzione biologica dell'Unione europea è utilizzato su un prodotto, precisando il luogo in cui le materie prime agricole che compongono tale prodotto sono state coltivate, non è sufficiente ad eliminare qualsiasi ambiguità per il consumatore.

Cionondimeno, al fine di facilitare gli scambi commerciali con i paesi terzi e di garantire l'effetto utile dell'articolo 45, paragrafo 1, lettera b), iii), del regolamento 2018/848, il quale conferisce alla Commissione europea la competenza a riconoscere che norme di un paese terzo sono equivalenti a quelle di detto regolamento, i prodotti importati in applicazione di tale disposizione, che hanno accesso al mercato dell'Unione come prodotti biologici, devono poter utilizzare il logo di produzione biologica del paese terzo da cui provengono, anche quando tale logo contenga termini identici a quelli riferiti alla produzione biologica ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, di tale regolamento e dell'allegato IV dello stesso.

¹³⁴ Articolo 3, punto 64, del regolamento 2018/848.

IX. Controllo alle frontiere, asilo e immigrazione

1. Politica di asilo

a. Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale

Sentenza del 16 gennaio 2024 (Grande Sezione), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Donne vittime di violenza domestica) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica comune in materia di asilo – Direttiva 2011/95/UE – Condizioni per la concessione dello status di rifugiato – Articolo 2, lettera d) – Motivi di persecuzione – “Appartenenza a un determinato gruppo sociale” – Articolo 10, paragrafo 1, lettera d) – Atti di persecuzione – Articolo 9, paragrafi 1 e 2 – Collegamento tra i motivi e gli atti di persecuzione, o tra i motivi di persecuzione e la mancanza di protezione contro tali atti – Articolo 9, paragrafo 3 – Soggetti non statali – Articolo 6, lettera c) – Condizioni per la protezione sussidiaria – Articolo 2, lettera f) – “Danno grave” – Articolo 15, lettere a) e b) – Valutazione delle domande di protezione internazionale ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria – Articolo 4 – Violenza contro le donne basata sul genere – Violenza domestica – Minaccia di “delitto d’onore”»

Investita in via pregiudiziale, la Corte, riunita in Grande Sezione, fornisce precisazioni sul motivo di persecuzione che può condurre al riconoscimento dello status di rifugiato, costituito dall’«appartenenza a un determinato gruppo sociale»¹³⁵ qualora il richiedente protezione internazionale sia una donna, che allega il timore, in caso di ritorno nel suo paese d’origine, di essere uccisa o di subire atti di violenza da parte di un membro della sua famiglia o della sua comunità, a causa della presunta trasgressione di norme culturali, religiose o tradizionali.

WS è una cittadina turca di origine curda. Giunta legalmente in Bulgaria nel giugno 2018, ha successivamente raggiunto un suo familiare in Germania, dove ha presentato una domanda di protezione internazionale. A seguito di una domanda delle autorità tedesche, WS è stata ripresa in carico dalle autorità bulgare ai fini dell’esame della sua domanda di protezione internazionale, in forza di una decisione adottata nel febbraio 2019 dall’Agenzia nazionale per i rifugiati¹³⁶ (in prosieguo: la «DAB»).

In occasione di interrogatori effettuati nell’ottobre 2019, WS ha dichiarato di essere stata costretta a contrarre matrimonio, a sedici anni, e di essere stata vittima di violenza domestica. WS avrebbe abbandonato il tetto coniugale nel settembre 2016. Nel 2017 avrebbe contratto matrimonio religioso e, nel maggio 2018, avrebbe avuto un figlio, nato da tale matrimonio. Dopo aver lasciato la Turchia, avrebbe divorziato ufficialmente dal suo primo marito nel settembre 2018, nonostante l’opposizione di quest’ultimo. Per tali motivi, essa ha espresso il timore di essere uccisa dalla sua famiglia nel caso in cui fosse tornata in Turchia.

Con decisione adottata nel maggio 2020, il presidente della DAB ha respinto la domanda di protezione internazionale presentata da WS, ritenendo, da un lato, che non fossero soddisfatte le condizioni necessarie per il riconoscimento dello status di rifugiato. Infatti, i motivi invocati da WS, in particolare gli atti di violenza domestica e le minacce di morte nei suoi confronti, non sarebbero

¹³⁵ In forza dell’articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9).

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (Agenzia nazionale per i rifugiati, Bulgaria).

pertinenti poiché non possono essere collegati ad alcuno dei motivi di persecuzione di cui alla legge sull'asilo e sui rifugiati, che traspone la direttiva 2011/95 nel diritto bulgaro. Inoltre, WS non avrebbe dichiarato di essere perseguitata a causa del suo sesso.

Dall'altro, è stato negato a WS il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria. Si è ritenuto che quest'ultima non soddisfacesse le condizioni richieste a tal fine, nei limiti in cui, in primo luogo, né le autorità ufficiali né determinati soggetti non statuali avrebbero intrapreso nei suoi confronti azioni che lo Stato non è in grado di controllare. In secondo luogo, WS non avrebbe informato la polizia in merito alle aggressioni criminali nei suoi confronti, non avrebbe sporto denuncia e avrebbe lasciato legalmente la Turchia.

Il ricorso proposto da WS avverso tale decisione è stato respinto.

Nell'aprile 2021, sulla base di nuovi elementi di prova, WS ha presentato un'ulteriore domanda di protezione internazionale, facendo valere fondati timori di persecuzione, a causa della sua appartenenza a un determinato gruppo sociale, quello delle donne vittime di violenza domestica e delle donne che possono essere vittime di delitti d'onore, da parte di soggetti non statuali contro i quali lo Stato turco non è in grado di difenderla. Contestando il suo respingimento in Turchia, essa esprime il timore di essere vittima di un delitto d'onore o di essere nuovamente costretta a contrarre matrimonio.

Nel maggio 2021, la DAB ha rifiutato di riaprire la procedura di riconoscimento di protezione internazionale, ritenendo segnatamente che WS non avesse dedotto alcun elemento nuovo importante relativo alla sua situazione personale o al suo Stato d'origine.

Investito di un ricorso avverso tale decisione, il giudice del rinvio ha deciso di rivolgersi alla Corte ai fini dell'interpretazione della direttiva 2011/95, chiedendole di precisare le condizioni di diritto sostanziale per il riconoscimento di protezione internazionale e il tipo di protezione internazionale che deve essere riconosciuto in tali circostanze.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte esamina se, ai sensi della direttiva 2011/95, sulla base delle condizioni esistenti nel paese d'origine, le donne di tale paese, nel loro insieme, possono essere considerate appartenenti a «un determinato gruppo sociale», come «motivo di persecuzione» che può condurre al riconoscimento dello status di rifugiato, oppure se le donne di cui trattasi debbano condividere una caratteristica comune supplementare al fine di potere essere considerate appartenenti a un siffatto gruppo.

Al riguardo, essa sottolinea, innanzitutto, che la Convenzione di Istanbul¹³⁷ enuncia obblighi rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, che conferisce al legislatore dell'Unione il potere di adottare misure relative a un sistema europeo comune di asilo, quali la direttiva 2011/95. Pertanto, detta convenzione, nei limiti in cui presenta un collegamento con l'asilo e il non-refoulement, fa parte dei trattati sulla base dei quali deve essere interpretata tale direttiva¹³⁸, anche se taluni Stati membri, tra cui la Repubblica di Bulgaria, non l'hanno ratificata.

La Corte rammenta poi che dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95 emerge che un gruppo è considerato come un «determinato gruppo sociale» quando sono soddisfatte due condizioni cumulative. Sotto un primo profilo, i membri del gruppo devono condividere almeno uno

¹³⁷ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, conclusa a Istanbul l'11 maggio 2011, firmata dall'Unione europea il 13 giugno 2017, approvata a nome di quest'ultima con decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023 (GU 2023, L 143 I, pag. 4) (in prosieguo: la «Convenzione di Istanbul»). Detta Convenzione è vincolante per l'Unione dal 1° ottobre 2023.

¹³⁸ Ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE.

dei tre aspetti identificativi enunciati da tale disposizione ¹³⁹. Sotto un secondo profilo, tale gruppo deve avere un'«identità distinta» nel paese d'origine.

Per quanto riguarda la prima condizione di identificazione di un «determinato gruppo sociale», la Corte rileva che il fatto di appartenere al sesso femminile costituisce una caratteristica innata ed è, di conseguenza, sufficiente a soddisfare tale condizione. Ciò non esclude che anche donne che condividono un aspetto comune supplementare come, ad esempio, una storia comune che non può essere mutata ¹⁴⁰, possano appartenere a una tale categoria ai sensi di detta disposizione.

Per quanto riguarda la seconda condizione di identificazione di un «determinato gruppo sociale», la Corte rileva che le donne, indipendentemente dal fatto che condividano o meno una caratteristica comune supplementare, possono essere percepite in modo diverso dalla società circostante e può essere riconosciuta loro un'identità distinta in tale società, in ragione, in particolare, di norme sociali, morali o giuridiche vigenti nel loro paese d'origine.

Infine, la Corte precisa che l'appartenenza a un «determinato gruppo sociale» deve essere constatata indipendentemente dagli atti di persecuzione ¹⁴¹ di cui i membri di tale gruppo possono essere vittime nel paese d'origine. Ciò nondimeno, una discriminazione o una persecuzione subita da persone che condividono una caratteristica comune può costituire un fattore pertinente quando, al fine di verificare se sia soddisfatta la seconda condizione di identificazione di un gruppo sociale, occorre valutare se il gruppo di cui trattasi risulti distinto alla luce delle norme sociali, morali o giuridiche del paese d'origine di cui trattasi.

Di conseguenza, da un lato, le donne, nel loro insieme, possono essere considerate come appartenenti a un «determinato gruppo sociale», ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95, qualora sia accertato che, sulla base delle condizioni esistenti nel loro paese d'origine, esse sono, a causa del loro sesso, esposte a violenze fisiche o mentali, incluse violenze sessuali e violenze domestiche. Dall'altro, gruppi più ristretti di donne che condividono una caratteristica comune supplementare ¹⁴² possono essere considerate appartenenti a un gruppo sociale con un'identità distinta nel loro paese d'origine, se, a causa di tale caratteristica, tali donne sono stigmatizzate ed esposte alla riprovazione della società circostante che porta alla loro esclusione sociale o ad atti di violenza.

In secondo luogo, la Corte esamina se, qualora un richiedente alleggi il timore di essere perseguitato nel suo paese d'origine da soggetti non statuali, la direttiva 2011/95 imponga che sia stabilito un collegamento tra gli atti di persecuzione e almeno uno dei motivi di persecuzione menzionati all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2011/95. Essa rileva che, in forza dell'articolo 9, paragrafo 3, di tale direttiva, in combinato disposto con altre disposizioni ¹⁴³, il riconoscimento dello status di rifugiato presuppone che sia stabilito un collegamento tra, da un lato, i motivi di persecuzione summenzionati e, dall'altro gli atti di persecuzione ¹⁴⁴ oppure la mancanza di protezione, da parte dei

¹³⁹ Vale a dire, una «caratteristica innata», una «storia comune che non può essere mutata», oppure una «caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi».

¹⁴⁰ La Corte osserva, in particolare, che il fatto che delle donne si siano sottratte a un matrimonio forzato o abbiano abbandonato il tetto coniugale, può segnatamente essere considerato una storia comune che non può essere mutata, ai sensi di tale disposizione.

¹⁴¹ Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2011/95.

¹⁴² A titolo di esempio di una siffatta caratteristica comune supplementare, la Corte menziona la situazione di donne che rifiutano un matrimonio forzato, allorquando una tale prassi può essere considerata una norma sociale all'interno della loro società, o la situazione delle donne che trasgrediscono una siffatta norma ponendo fine a tale matrimonio.

¹⁴³ Nel caso di specie, in combinato disposto con l'articolo 6, lettera c), e l'articolo 7, paragrafo 1, alla luce del considerando 29 della direttiva 2011/95.

¹⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/95.

«soggetti che offrono protezione»¹⁴⁵, contro atti di persecuzione commessi da «soggetti non statuali». Pertanto, in presenza di un atto di persecuzione perpetrato da un soggetto non statale, la condizione stabilita all'articolo 9, paragrafo 3, summenzionato¹⁴⁶, è soddisfatta qualora tale atto si basi su uno dei motivi di persecuzione menzionati all'articolo 10, paragrafo 1, di tale direttiva, quand'anche la mancanza di protezione non si basasse su tali motivi. Si deve ritenere che tale condizione sia soddisfatta anche qualora la mancanza di protezione si basi su uno dei motivi di persecuzione menzionati in quest'ultima disposizione, quand'anche l'atto di persecuzione perpetrato da un soggetto non statale non si basasse su tali motivi. Di conseguenza, qualora un richiedente allegghi il timore di essere perseguitato nel suo paese d'origine da soggetti non statuali, non è necessario stabilire un collegamento tra uno dei motivi di persecuzione menzionati all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 e atti di persecuzione, se può essere stabilito un tale collegamento tra uno di detti motivi di persecuzione e la mancanza di protezione contro tali atti da parte dei soggetti che offrono protezione¹⁴⁷.

In terzo luogo, la Corte giudica che la nozione di «danno grave»¹⁴⁸, che può quindi condurre al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria¹⁴⁹, ricomprende la minaccia effettiva, gravante sul richiedente, di essere ucciso o di subire atti di violenza da parte di un membro della sua famiglia o della sua comunità, a causa della presunta trasgressione di norme culturali, religiose o tradizionali. Per giungere a tale conclusione, essa rileva che l'articolo 15, lettere a) e b), della direttiva 2011/95¹⁵⁰, qualifica come «danno grave» «la pena di morte o l'essere giustiziato» e «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine». Tenuto conto dell'obiettivo dell'articolo 15, lettera a), della direttiva 2011/95 di garantire una protezione alle persone il cui diritto alla vita sarebbe minacciato in caso di ritorno nel loro paese d'origine, l'espressione «essere giustiziato» ivi contenuta non può essere interpretata nel senso di escludere danni alla vita per il solo motivo che essi sono commessi da soggetti non statuali. Pertanto, qualora una donna corra un rischio effettivo di essere uccisa o di subire atti di violenza da un membro della sua famiglia o dalla sua comunità a motivo della presunta trasgressione di norme culturali, religiose o tradizionali, un siffatto danno grave deve essere qualificato come rientrante nell'«essere giustiziato», ai sensi di tale disposizione.

**Sentenza dell'11 giugno 2024 (Grande Sezione), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Donne che si identificano nel valore della parità tra i sessi)
(C-646/21, [EU:C:2024:487](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica comune in materia di asilo – Direttiva 2011/95/UE – Condizioni per la concessione dello status di rifugiato – Articolo 2, lettere d) e e) – Motivi di persecuzione – Articolo 10, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 2 – “Appartenenza a un determinato gruppo sociale” – Articolo 4 – Esame individuale dei fatti e delle circostanze – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 10, paragrafo 3 – Criteri applicabili all'esame delle domande di protezione internazionale – Articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Interesse superiore del minore – Determinazione – Cittadine di un paese terzo minori che si identificano nel valore fondamentale della parità tra uomini e donne in ragione del loro soggiorno in uno Stato membro»

¹⁴⁵ Tali «soggetti che offrono protezione» sono definiti all'articolo 7 della direttiva 2011/95.

¹⁴⁶ Detta condizione è prevista all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2011/95.

¹⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, di detta direttiva.

¹⁴⁸ Prevista all'articolo 15, lettere a) e b), della direttiva 2011/95.

¹⁴⁹ Ai sensi dell'articolo 2, lettera g), della direttiva 2011/95.

¹⁵⁰ Letto alla luce del considerando 34 della direttiva 2011/95.

Adita in via pregiudiziale dal rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulla questione se le cittadine di un paese terzo minori che si identificano nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini in ragione del loro soggiorno in uno Stato membro possano essere considerate appartenenti a «un determinato gruppo sociale»¹⁵¹, in quanto «motivo di persecuzione» idoneo a condurre al riconoscimento dello status di rifugiato.

K e L, sono due sorelle di nazionalità irachena, nate rispettivamente nel 2003 e nel 2005. Esse sono arrivate nei Paesi Bassi nel 2015 e, da allora vi soggiornano ininterrottamente. Le loro domande di asilo, presentate nel novembre 2015, sono state respinte nel febbraio 2017. Nell'aprile 2019 esse hanno presentato domande reiterate¹⁵², che sono state respinte, in quanto manifestamente infondate, nel dicembre 2020. Per contestare tali decisioni di rigetto, K e L sostengono dinanzi al giudice del rinvio che, a causa del loro soggiorno prolungato nei Paesi Bassi, esse si sono «occidentalizzate». Esse temono, in caso di ritorno in Iraq, di essere perseguitate a causa dell'identità che si sono forgiate nei Paesi Bassi, caratterizzata dall'assimilazione di norme, valori e comportamenti diversi da quelli del loro paese d'origine, che sarebbero diventati così fondamentali per la loro identità e la loro coscienza che esse non potrebbero rinunciarvi. Esse sostengono quindi di appartenere a un «determinato gruppo sociale» ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95.

In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga, da un lato, sull'interpretazione della nozione di «appartenenza a un determinato gruppo sociale», e, dall'altro, sul modo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, garantito dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'ambito della procedura di esame delle domande di protezione internazionale.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte indica che un gruppo è considerato come un «determinato gruppo sociale» quando sono soddisfatte due condizioni cumulative. Da un lato, le persone che possono appartenervi devono condividere almeno uno dei tre aspetti identificativi seguenti, ossia una «caratteristica innata», una «storia comune che non può essere mutata», oppure una «caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi». Dall'altro lato, tale gruppo deve possedere un'«identità distinta» nel paese d'origine «perché vi è percepito come diverso dalla società circostante».

Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, l'effettiva identificazione di una donna nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini, in quanto presuppone la volontà di beneficiare di tale parità nella sua vita quotidiana, implica la possibilità di effettuare liberamente le sue scelte di vita, in particolare per quanto riguarda la propria istruzione e carriera professionale, la portata e la natura delle sue attività nella sfera pubblica, la possibilità di giungere all'indipendenza economica lavorando al di fuori della famiglia, la decisione di vivere da sola o in famiglia, e la scelta del partner, scelte che sono fondamentali per determinare la propria identità. In tali circostanze, l'effettiva identificazione di

¹⁵¹ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9), per la valutazione dei motivi di persecuzione, un gruppo è considerato come un «determinato gruppo sociale» quando, in particolare, i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

¹⁵² In forza dell'articolo 2, lettera q), della 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), una «domanda reiterata» è un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione su una domanda precedente.

una cittadina di un paese terzo nel valore fondamentale tra donne e uomini può essere considerata come «una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi».

Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa alla «identità distinta» del gruppo nel paese d'origine, le donne possono essere percepite in modo diverso dalla società circostante e può essere riconosciuta loro un'identità distinta in tale società, in ragione, in particolare, di norme sociali, morali o giuridiche vigenti nel loro paese d'origine. Tale condizione è soddisfatta anche nel caso di donne che condividono una caratteristica comune supplementare, quale l'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini, quando le norme sociali, morali o giuridiche vigenti nel loro paese d'origine hanno come conseguenza che tali donne, in ragione di tale caratteristica comune, sono parimenti percepite come diverse dalla società circostante.

Ne consegue che le donne, ivi comprese le minori, che condividono come caratteristica comune l'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini, maturata nel corso del loro soggiorno in uno Stato membro, possono essere considerate, a seconda delle condizioni esistenti nel paese d'origine, come appartenenti a un «determinato gruppo sociale», in quanto «motivo di persecuzione» idoneo a condurre al riconoscimento dello status di rifugiato.

A tale proposito, la Corte sottolinea che l'effettiva identificazione, da parte di una cittadina di un paese terzo, in tale valore fondamentale, maturata nel corso del suo soggiorno in uno Stato membro, non può essere qualificata come circostanza determinata da lei stessa dopo la partenza dal suo paese d'origine¹⁵³, né come un'attività che abbia mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale¹⁵⁴. Infatti, quando una siffatta identificazione è sufficientemente dimostrata, essa non può in alcun modo essere assimilata alle iniziative abusive e di strumentalizzazione che l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2011/95 intende combattere.

In secondo luogo, la Corte constata che quando il richiedente protezione internazionale è un minore, l'autorità nazionale competente, nel valutare la fondatezza della sua domanda di protezione internazionale, deve necessariamente tener conto, al termine di un esame individuale, dell'interesse superiore di tale minore.

Su tale punto, la Corte precisa che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, gli Stati membri devono rispettare l'articolo 24, paragrafo 2, della stessa, nell'attuazione del diritto dell'Unione e, quindi, anche quando esaminano una «domanda reiterata». Dall'altro lato, poiché l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 non opera alcuna distinzione tra una prima domanda di protezione internazionale e una «domanda reiterata» per quanto concerne la natura degli elementi o delle risultanze atti a dimostrare che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95, la valutazione dei fatti e delle circostanze a sostegno di tali domande deve, in entrambi i casi, essere condotta conformemente all'articolo 4 di tale direttiva.

Inoltre, un soggiorno di lunga durata in uno Stato membro, soprattutto quando coincide con un periodo nel corso del quale un richiedente minore ha forgiato la propria identità, può essere preso in considerazione al fine di valutare una domanda di protezione internazionale fondata su un motivo di persecuzione quale «l'appartenenza a un determinato gruppo sociale».

¹⁵³ V. articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2011/95.

¹⁵⁴ V. articolo 4, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2011/95.

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica d’asilo – Protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale – Articoli 36 e 37 – Nozione di “paese di origine sicuro” – Designazione – Allegato I – Criteri – Articolo 46 – Diritto a un ricorso effettivo – Esame, da parte del giudice, della designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro»

Nell’ambito di un rinvio pregiudiziale, la Corte, in Grande Sezione, si pronuncia sui limiti alla facoltà, prevista per gli Stati membri nella direttiva 2013/32¹⁵⁵, di designare paesi terzi come paesi di origine sicuri, nonché sulla portata del controllo di siffatta designazione da parte del giudice investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo designato come sicuro.

Il 9 febbraio 2022 CV, cittadino moldavo, ha presentato nella Repubblica ceca una domanda di protezione internazionale. A sostegno di tale domanda, egli ha invocato, da un lato, le minacce di cui è oggetto in Moldova da parte di individui che le autorità di polizia non sarebbero riuscite a identificare e, dall’altro, l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa. Con decisione dell’8 marzo 2022, il Ministerstvo vnitra České republiky (Ministero dell’Interno della Repubblica ceca) ha respinto tale domanda in quanto manifestamente infondata, in particolare, sulla base del rilievo che la Repubblica ceca considera la Repubblica di Moldova, ad eccezione della Transnistria, un paese di origine sicuro, senza che CV fosse riuscito a dimostrare che ciò non varrebbe nel suo caso particolare¹⁵⁶.

CV ha impugnato tale decisione dinanzi al Krajský soud v Brně (Corte regionale di Brno, Repubblica ceca). In primo luogo, tale giudice nutre dubbi quanto alla questione se un paese terzo cessi di poter essere designato come paese di origine sicuro allorché esso decide, come ha fatto la Repubblica di Moldova a causa anzitutto della crisi energetica da essa attraversata e poi dell’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa, di invocare il diritto di deroga agli obblighi derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali¹⁵⁷. In secondo luogo, tale giudice si chiede se il diritto dell’Unione osti a che uno Stato membro designi un paese terzo come paese di origine sicuro, eccettuate alcune parti del suo territorio. In terzo luogo, si interroga sulla portata del controllo che è tenuto ad esercitare nei confronti di siffatta designazione, tenuto conto, in particolare, della possibilità di trattare nell’ambito di una procedura accelerata le domande di protezione internazionale presentate dai cittadini di paesi terzi designati come paesi di origine sicuri e dichiararle, se del caso, manifestamente infondate.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte considera che un paese terzo non cessa di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato paese di origine sicuro, ai sensi dell’articolo 37 della direttiva 2013/32, per il solo fatto che esso si avvale del diritto di deroga previsto all’articolo 15 della CEDU. Infatti, oltre

¹⁵⁵ 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). Ai sensi dell’articolo 37, paragrafo 1, di tale direttiva, gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell’allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell’esame delle domande di protezione internazionale.

¹⁵⁶ Conformemente all’articolo 31, paragrafo 8, lettera b), e all’articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, quando il richiedente proviene da un paese di origine sicuro, gli Stati membri possono prevedere che una procedura d’esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito, nonché considerare la sua domanda manifestamente infondata.

¹⁵⁷ Firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»). L’articolo 15 della CEDU, intitolato «Deroga in caso di stato d’urgenza», al paragrafo 1 prevede quanto segue: «In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale».

alle garanzie che accompagnano l'esercizio di tale diritto, dal ricorso al diritto di deroga non si può dedurre né che tale paese terzo abbia effettivamente adottato misure che hanno l'effetto di derogare agli obblighi previsti da tale convenzione né, eventualmente, quali siano la natura e la portata delle misure in deroga adottate.

La Corte osserva tuttavia che un siffatto ricorso alla deroga deve indurre le autorità competenti dello Stato membro che ha designato il paese terzo interessato come paese di origine sicuro a valutare se occorra mantenere tale designazione. L'articolo 37, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 impone, infatti, agli Stati membri di riesaminare regolarmente la situazione nei paesi terzi designati come paesi di origine sicuri, dato che le circostanze che consentono di presumere la sicurezza dei richiedenti protezione internazionale in un determinato paese d'origine sono, per loro natura, soggette a variazioni. Tale obbligo di esame regolare riguarda anche il verificarsi di eventi significativi, in quanto, per la loro importanza, essi possono incidere sulla capacità, per un paese terzo designato come paese sicuro, di continuare a soddisfare i criteri enunciati, a tal fine, all'allegato I di detta direttiva, e quindi di presumere che esso sia in grado di garantire la sicurezza dei richiedenti. Ebbene, il ricorso al diritto di deroga previsto all'articolo 15 della CEDU costituisce un evento del genere, dato che non si può escludere che misure in deroga che incidono su diritti fondamentali siano incompatibili con i criteri previsti all'allegato I della direttiva 2013/32. Peraltro, un ricorso siffatto rivela, in ogni caso, un rischio rilevante di modifica significativa quanto al modo in cui sono applicate le norme in materia di diritti e di libertà nel paese terzo interessato.

In secondo luogo, la Corte precisa che l'articolo 37 della direttiva 2013/32 osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva.

Ciò è confermato, in particolare, dalla genesi di tale disposizione. La facoltà per gli Stati membri di designare come sicuro, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, una parte del territorio di un paese terzo era, infatti, concessa agli Stati membri dalla direttiva 2005/85¹⁵⁸, in particolare dall'articolo 30 di quest'ultima. Tale facoltà non compare più all'articolo che ha sostituito quest'ultimo, vale a dire all'articolo 37 della direttiva 2013/32. L'intenzione di sopprimerla emerge dal testo stesso della proposta della Commissione europea all'origine della direttiva 2013/32¹⁵⁹, facoltà che in essa era stata espressamente barrata. Siffatta intenzione è, peraltro, confermata dalla spiegazione dettagliata di tale proposta¹⁶⁰, la quale menziona espressamente la volontà di sopprimere la facoltà di cui trattasi e la conseguenza che ne deriva, vale a dire che sia ormai richiesto che le condizioni sostanziali di siffatta designazione siano soddisfatte per tutto il territorio del paese terzo interessato.

Inoltre, gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2013/32 – che mira a che le domande di protezione internazionale siano trattate «quanto prima possibile (...), fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo»¹⁶¹ – non ostano a una siffatta conseguenza. Il legislatore dell'Unione, nei limiti in cui mira a garantire, con tale direttiva, un esame delle domande di protezione internazionale rapido ed esaustivo, è tenuto, nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale di cui dispone, a bilanciare questi due obiettivi in sede di determinazione delle condizioni alle quali gli Stati membri possono designare un paese terzo come paese di origine sicuro. L'assenza della facoltà, per gli Stati membri, di escludere una parte del territorio di un paese terzo ai fini di una designazione siffatta

¹⁵⁸ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13). Tale direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2013/32.

¹⁵⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale COM(2009) 554 definitivo, pag. 60.

¹⁶⁰ COM(2009) 554 definitivo Annex, 14959/09 ADD 1, pag. 15.

¹⁶¹ Sentenza del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, [EU:C:2018:584](#), punto 109).

rispecchia tale bilanciamento e la scelta di tale legislatore di privilegiare un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui paese d'origine non soddisfa, per tutto il suo territorio, le condizioni sostanziali di cui all'allegato I di detta direttiva. Se è vero che il regolamento 2024/1348 ¹⁶², che abroga la direttiva 2013/32 con effetto dal 12 giugno 2026, reintroduce detta facoltà ¹⁶³, si tratta della prerogativa del legislatore dell'Unione di ritornare su tale scelta, procedendo a un nuovo bilanciamento. Peraltro, il fatto che il regime giuridico introdotto a tal fine da tale regolamento si distingue da quello che era stato previsto dalla direttiva 2005/85 corrobora l'interpretazione secondo la quale il legislatore dell'Unione non ha previsto tale facoltà nella direttiva 2013/32.

Infine, in terzo luogo, la Corte dichiara che, quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paese di origine sicuro, tale giudice deve rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso.

L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 precisa, infatti, che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale in questione procede all'«esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale». L'espressione «se del caso», contenuta in tale frase evidenzia il fatto che l'esame completo ed *ex nunc* incombente al giudice può riguardare gli aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale. Ebbene, la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro rientra in tali aspetti procedurali in quanto essa è atta a comportare ripercussioni sulla procedura di esame vertente su domande del genere.

Nel caso di specie, la decisione di rigetto era fondata sul fatto che CV è originario della Repubblica di Moldova e che la Repubblica ceca aveva designato tale paese terzo come paese di origine sicuro, eccettuata la Transnistria. Pertanto, la designazione di tale paese terzo come paese di origine sicuro costituisce uno degli elementi del fascicolo portati a conoscenza del giudice del rinvio e di cui quest'ultimo è chiamato a conoscere nell'ambito del ricorso avverso detta decisione. Si deve da ciò concludere che, in tali circostanze, anche se il ricorrente nel procedimento principale non l'ha espressamente invocata, un'eventuale violazione delle norme previste dalla direttiva 2013/32 al fine di siffatta designazione per sottoporre la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale al regime particolare costituisce un elemento di diritto che il giudice del rinvio deve prendere in considerazione nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* imposto dall'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva.

¹⁶² Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (GU L, 2024/1348).

¹⁶³ L'articolo 61, paragrafo 2, del regolamento 2024/1348, dispone che la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

b. Modalità di esame delle domande di protezione internazionale in caso di presentazione di una nuova domanda di asilo

Sentenza dell'8 febbraio 2024 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland (Ammissibilità di una domanda reiterata) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

«Rinvio pregiudiziale – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e articolo 40, paragrafi 2 e 3 – Domanda reiterata – Presupposti per il rigetto di tale domanda in quanto inammissibile – Nozione di “elementi o risultanze nuovi” – Sentenza della Corte concernente una questione di interpretazione del diritto dell’Unione – Articolo 46 – Diritto ad un ricorso effettivo – Competenza del giudice nazionale a statuire sul merito di una domanda siffatta in caso di illegittimità della decisione di rigetto di una domanda in quanto inammissibile – Garanzie procedurali – Articolo 14, paragrafo 2»

Adita in via pregiudiziale dal Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunale amministrativo di Sigmaringen, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia, segnatamente, sulla questione se una sentenza pregiudiziale della Corte costituisca un elemento nuovo implicante che una domanda di asilo reiterata debba essere esaminata nel merito e non respinta in quanto inammissibile.

Il 26 luglio 2017, un cittadino siriano ha presentato una domanda di asilo in Germania. In occasione del suo colloquio dinanzi all'autorità competente tedesca, egli ha dichiarato di aver svolto il servizio militare in Siria tra l'anno 2003 e l'anno 2005 e di aver lasciato tale paese per timore di essere richiamato sotto le armi o di essere arrestato qualora avesse rifiutato di adempiere ai propri obblighi militari.

Con decisione del 16 agosto 2017, l'autorità competente tedesca ha concesso al richiedente la protezione sussidiaria, ma ha rifiutato di riconoscergli lo status di rifugiato. Essa ha segnatamente ritenuto che non vi fossero ragioni per supporre che, avendo lasciato la Siria prima di essere chiamato a raggiungere l'esercito siriano, il richiedente sarebbe stato considerato nel suo paese come un disertore o un oppositore al regime. Del resto, egli non avrebbe dimostrato che la coscrizione era stata la ragione della sua partenza. Infatti, egli avrebbe invocato soltanto la generale situazione di pericolo dovuta alla guerra in Siria.

Il richiedente non ha proposto un ricorso contro tale decisione, che è così divenuta definitiva. Orbene, il 15 gennaio 2021, egli ha depositato una nuova domanda di asilo («domanda di asilo reiterata») nella quale ha fatto valere la sentenza della Corte del 19 novembre 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo)¹⁶⁴. Egli ha sostenuto che, in tale sentenza, la Corte aveva dichiarato che, in determinate circostanze, esiste una «forte presunzione» che il rifiuto del servizio militare sia collegato ad una delle ragioni di persecuzione elencate all'articolo 10 della direttiva 2011/95¹⁶⁵.

Con decisione del 22 marzo 2021, l'autorità competente tedesca ha respinto in quanto inammissibile la domanda di asilo reiterata del richiedente a motivo del fatto che la sentenza della Corte fatta valere non implicava che essa dovesse esaminare tale domanda nel merito.

¹⁶⁴ Sentenza del 19 novembre 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servizio militare e asilo) (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9). L'articolo 10 di tale direttiva, contenuto nel capo intitolato «Requisiti per essere considerato rifugiato», contiene un elenco di elementi di cui gli Stati membri devono tener conto nella valutazione delle ragioni della persecuzione.

Investito di un ricorso proposto dal richiedente contro tale decisione, il Tribunale amministrativo di Sigmaringen, giudice del rinvio, nutre dei dubbi quanto alla questione se una sentenza della Corte che si limita ad interpretare una disposizione del diritto dell'Unione già in vigore al momento dell'adozione della decisione concernente una domanda precedente possa costituire un «elemento nuovo» o una «risultanza nuova», che esclude la possibilità di respingere una domanda di asilo reiterata in quanto inammissibile.

Giudizio della Corte

La Corte ricorda, anzitutto, che dal tenore letterale e dalla finalità dell'articolo 33, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, nonché dall'economia generale di detta direttiva risulta che la possibilità di respingere una domanda di protezione internazionale perché inammissibile, prevista da detta disposizione, costituisce una deroga all'obbligo di esaminare nel merito tale domanda. La Corte ha infatti già constatato che discende sia dal carattere esaustivo dell'elenco figurante nel citato articolo 33, paragrafo 2, sia dal carattere derogatorio dei motivi di inammissibilità contenuti nell'elenco stesso che questi motivi devono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva¹⁶⁶. Pertanto, all'inverso, le ipotesi nelle quali la direttiva 2013/32 impone di considerare una domanda reiterata come ammissibile devono essere interpretate in maniera estensiva.

Inoltre, risulta dal tenore letterale stesso dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32 e, in particolare, dall'utilizzazione dell'espressione «elementi o risultanze nuovi» che tale disposizione concerne non soltanto un mutamento di natura fattuale, intervenuto nella situazione personale di un richiedente o in quella del suo paese d'origine, ma anche elementi di diritto nuovi.

Risulta, segnatamente, dalla giurisprudenza che una domanda reiterata non può essere dichiarata inammissibile, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32¹⁶⁷, qualora l'autorità accertante, ai sensi di tale direttiva¹⁶⁸, constati che il rigetto definitivo della domanda precedente è contrario al diritto dell'Unione. Una constatazione siffatta deve necessariamente essere effettuata dalla suddetta autorità accertante qualora la contrarietà al diritto dell'Unione discenda da una sentenza della Corte o sia stata constatata, in via incidentale, da un giudice nazionale¹⁶⁹.

Ne consegue che, nel contesto particolare della direttiva 2013/32, qualsiasi sentenza della Corte può rientrare nella nozione di elemento nuovo, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva¹⁷⁰. Tale constatazione è indipendente dalla questione se tale sentenza sia stata pronunciata prima o dopo l'adozione della decisione relativa alla domanda precedente o dalla questione se detta sentenza constati l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione nazionale su cui tale decisione è stata fondata oppure si limiti ad

¹⁶⁶ V., in tal senso, sentenza del 1° agosto 2022, Bundesrepublik Deutschland (Figlio di rifugiati, nato fuori dallo Stato ospitante) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#), punti 49 e 51).

¹⁶⁷ 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). Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale reiterata inammissibile qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE.

¹⁶⁸ L'articolo 2, lettera f), della direttiva 2013/32 definisce l'«autorità accertante» come «qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado al riguardo».

¹⁶⁹ V., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), punti 198 e 203).

¹⁷⁰ L'articolo 40 della direttiva 2013/32 contiene delle disposizioni relative all'esame delle domande reiterate.

interpretare il diritto dell'Unione, ivi compreso quello già in vigore al momento della decisione di cui sopra.

Tuttavia, perché una domanda reiterata sia ammissibile, è necessario anche, a norma dell'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, che gli elementi o le risultanze nuovi «aument[ino] in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva [2011/95]».

Ne consegue che qualsiasi sentenza della Corte, ivi compresa una sentenza che si limiti ad interpretare una disposizione del diritto dell'Unione già in vigore al momento dell'adozione di una decisione concernente una domanda precedente, costituisce un elemento nuovo, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), e dell'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32, indipendentemente dalla data in cui essa è stata pronunciata, qualora aumenti in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere riconosciuto il beneficio di una protezione internazionale.

**Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Bundesrepublik Deutschland
(Effetto di una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato) (C-753/22,
[EU:C:2024:524](#))**

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 33, paragrafo 2, lettera a) – Impossibilità per le autorità di uno Stato membro di respingere una domanda di asilo in quanto inammissibile a causa del previo riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Stato membro – Articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Rischio di subire trattamenti inumani o degradanti in tale altro Stato membro – Esame di detta domanda di asilo da parte di tali autorità nonostante il riconoscimento dello status di rifugiato in tale altro Stato membro – Direttiva 2011/95/UE – Articolo 4 – Esame individuale»

Adita in via pregiudiziale dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulla questione se le autorità di uno Stato membro debbano procedere ad un nuovo esame di una domanda di asilo nonostante il riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Stato membro, qualora esse non possano esercitare la facoltà offerta dalla direttiva 2013/32¹⁷¹ di respingere la domanda di cui trattasi in quanto inammissibile.

QY, cittadina siriana che ha ottenuto lo status di rifugiata in Grecia nel 2018, ha presentato una domanda di protezione internazionale in Germania. Successivamente, un giudice amministrativo tedesco ha ritenuto che QY corresse, in Grecia, un rischio serio di subire un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), cosicché non poteva farvi ritorno.

Nell'ottobre 2019, un'autorità competente tedesca ha respinto la domanda di QY diretta al riconoscimento dello status di rifugiato, ma ha concesso a quest'ultima la protezione sussidiaria. QY ha proposto un ricorso avverso tale decisione, che è stato respinto dal giudice amministrativo tedesco adito con la motivazione che QY non rischiava di essere perseguitata in Siria. QY ha quindi proposto ricorso di impugnazione dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere che l'autorità competente tedesca era vincolata dal riconoscimento, da parte delle autorità elleniche, dello status di rifugiato.

¹⁷¹ 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). L'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva prevede che gli Stati membri possono giudicare inammissibile una domanda di protezione internazionale, in particolare se un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale.

Il giudice del rinvio precisa che, nel caso di specie, la domanda di protezione internazionale di QY non poteva essere dichiarata inammissibile a causa del previo riconoscimento di tale status in Grecia, dal momento che QY corre un serio rischio di subire, in tale Stato membro, un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta. Date siffatte circostanze, esso si chiede, in sostanza, se, in forza del diritto dell'Unione, l'autorità competente tedesca potesse valutare la fondatezza di tale domanda di protezione internazionale, senza essere vincolata dal fatto che la Grecia abbia già concesso a QY una siffatta protezione.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che l'articolo 78, paragrafo 2, lettera a), TFUE prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea adottino le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che preveda «uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione». Sebbene tale disposizione fornisca così una base giuridica per l'adozione di atti dell'Unione che comportino un siffatto status uniforme, resta nondimeno il fatto che l'intervento del legislatore dell'Unione è necessario per dare concretamente corpo all'insieme dei diritti afferenti a tale status che, concesso da uno Stato membro e riconosciuto da tutti gli altri, sia valido in tutta l'Unione.

Orbene, il legislatore dell'Unione non ha ancora completamente concretizzato l'obiettivo cui mira l'articolo 78, paragrafo 2, lettera a), TFUE, vale a dire detto status uniforme in materia di asilo. In particolare, esso non ha sancito, in questa fase, alcun principio secondo il quale gli Stati membri sarebbero tenuti a riconoscere automaticamente le decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato adottate da un altro Stato membro, né ha precisato le modalità di attuazione di un siffatto principio. Sebbene gli Stati membri siano quindi liberi, allo stato attuale del diritto dell'Unione, di subordinare il riconoscimento di tutti i diritti relativi allo status di rifugiato nel loro territorio all'adozione, da parte delle loro autorità competenti, di una nuova decisione di riconoscimento di tale status, essi possono prevedere un riconoscimento automatico di tali decisioni adottate da un altro Stato membro a titolo di disposizione più favorevole¹⁷². Tuttavia, è pacifico che la Germania non ha esercitato tale facoltà.

Ciò premesso, la Corte determina, in secondo luogo, la portata dell'esame, da parte dell'autorità competente di uno Stato membro, di una domanda di protezione internazionale proveniente da un richiedente al quale un altro Stato membro abbia già riconosciuto lo status di rifugiato.

In tale contesto, esso constata che, qualora l'autorità competente di uno Stato membro si trovi nell'impossibilità di dichiarare inammissibile, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/32, una domanda di protezione internazionale proveniente da un richiedente, al quale un altro Stato membro abbia già concesso una siffatta protezione, a causa di un rischio serio per tale richiedente di essere sottoposto, in quest'altro Stato membro, a un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, tale autorità deve procedere a un nuovo esame individuale, completo e aggiornato di tale domanda in occasione di una nuova procedura di protezione internazionale condotta conformemente alle direttive 2011/95 e 2013/32. Se il richiedente soddisfa le condizioni per essere considerato rifugiato conformemente ai capi II e III della direttiva 2011/95, detta autorità deve riconoscergli lo status di rifugiato senza disporre di alcun potere discrezionale.

A tal riguardo, sebbene la stessa autorità non sia tenuta a riconoscere lo status di rifugiato al richiedente per il solo motivo che tale status è stato precedentemente concesso a quest'ultimo con decisione di un altro Stato membro, essa deve tuttavia tenere pienamente conto di tale decisione e

¹⁷² V. l'articolo 3 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9), e l'articolo 5 della direttiva 2013/32.

degli elementi a suo sostegno. Infatti, il sistema europeo comune di asilo, il quale include criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale, è fondato sul principio della fiducia reciproca ¹⁷³, in virtù del quale si deve presumere, salvo circostanze eccezionali, che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, comprese quelle della Carta, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati ¹⁷⁴ e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ¹⁷⁵.

Inoltre, tenuto conto del principio di leale cooperazione ¹⁷⁶ e al fine di assicurare, per quanto possibile, la coerenza delle decisioni adottate dalle autorità competenti di due Stati membri in merito all'esigenza di protezione internazionale di uno stesso cittadino di paese terzo o apolide, si deve ritenere che l'autorità competente dello Stato membro chiamato a decidere sulla nuova domanda debba avviare quanto prima uno scambio di informazioni con l'autorità competente dello Stato membro che ha precedentemente concesso lo status di rifugiato allo stesso richiedente. Spetta pertanto alla prima di tali autorità informare l'autorità adita per seconda della nuova domanda, trasmetterle il proprio parere su tale nuova domanda e chiederle la trasmissione, entro un termine ragionevole, delle informazioni in suo possesso che hanno condotto alla concessione di tale status. Tale scambio di informazioni è destinato a mettere l'autorità dello Stato membro cui è stata presentata la nuova domanda in condizione di procedere in modo pienamente informato alle verifiche che le incombono nell'ambito della procedura di protezione internazionale.

c. Effetto della decisione di riconoscimento dello status di rifugiato in caso di domanda di estradizione proveniente da uno Stato terzo

Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Domanda di estradizione di un rifugiato verso la Turchia) (C-352/22, [EU:C:2024:521](#))

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2011/95/UE – Articolo 21, paragrafo 1 – Direttiva 2013/32/UE – Articolo 9, paragrafi 2 e 3 – Riconoscimento definitivo dello status di rifugiato da parte di uno Stato membro – Rifugiato residente, dopo tale riconoscimento, in un altro Stato membro – Domanda di estradizione dello Stato terzo di origine di tale rifugiato rivolta allo Stato membro di residenza – Effetto della decisione di riconoscimento dello status di rifugiato sulla procedura di estradizione di cui trattasi – Articolo 18 e articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Protezione di detto rifugiato contro l'extradizione così richiesta»

Adita in via pregiudiziale dall'Oberlandesgericht Hamm (Tribunale superiore del Land, Hamm, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata del principio di non respingimento nel contesto di una domanda di estradizione proveniente dal paese terzo di origine di un rifugiato presso il suo Stato membro di residenza, in una situazione in cui tale status gli è stato riconosciuto in un altro Stato membro.

¹⁷³ V. considerando 12 della direttiva 2011/95.

¹⁷⁴ Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951.

¹⁷⁵ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

¹⁷⁶ In forza del principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Tale principio trova espressione concreta nell'articolo 36 della direttiva 2011/95 e nell'articolo 49 della direttiva 2013/32.

Nel 2010, le autorità italiane hanno riconosciuto ad A. un cittadino turco di origine curda, lo status di rifugiato, valido fino al 2030, in quanto correva un rischio di persecuzione politica da parte delle autorità turche in ragione del suo sostegno al Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK). Dal mese di luglio del 2019, A. risiede in Germania.

Sulla base di un mandato d'arresto emesso nel mese di giugno 2020 da un giudice turco, A. è stato segnalato all'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol) per essere arrestato ed estradato in Turchia ai fini di un procedimento penale per omicidio volontario. Arrestato in Germania il 18 novembre 2020, A. è stato sottoposto prima a detenzione provvisoria, poi a custodia formale ai fini dell'extradizione fino al 14 aprile 2022.

Con ordinanza adottata nel novembre 2021, l'Oberlandesgericht Hamm (Tribunale superiore del Land, Hamm), giudice del rinvio, ha dichiarato ammissibile l'extradizione di A. verso la Turchia, non ritenendosi vincolato, in particolare, dalla decisione di riconoscimento dello status di rifugiato adottata dalle autorità italiane. A seguito di un ricorso costituzionale proposto da A., tale ordinanza è stata tuttavia annullata dal Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania), secondo il quale il giudice del rinvio aveva ommesso di sottoporre tale questione alla Corte in via pregiudiziale.

In tale contesto, rinviatagli la causa, il giudice del rinvio, nuovamente investito della domanda di estradizione di A., ha deciso di chiedere alla Corte se la decisione di riconoscimento dello status di rifugiato adottata da uno Stato membro abbia, in forza del diritto dell'Unione, un effetto vincolante nell'ambito di una procedura di estradizione condotta in un altro Stato membro.

Giudizio della Corte

Con la sua sentenza la Corte constata, anzitutto, che, siccome la decisione di uno Stato membro di accogliere la domanda di estradizione emessa dallo Stato di origine nei confronti di un cittadino di paese terzo al quale sia stato riconosciuto lo status di rifugiato in un altro Stato membro avrebbe l'effetto di privare tale cittadino dei diritti e dei benefici previsti dalla direttiva 2011/95¹⁷⁷, si deve ritenere che la procedura di estradizione condotta nel primo Stato membro attui il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Pertanto, l'autorità competente dello Stato membro richiesto non può autorizzare l'extradizione del cittadino di paese terzo al quale sia stato riconosciuto lo status di rifugiato da un altro Stato membro verso tale paese terzo, qualora la sua estradizione violi il principio di non respingimento, sancito all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, in combinato disposto con l'articolo 18 e con l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta¹⁷⁸.

A tal riguardo, la Corte sottolinea, da un lato, che, fintantoché la persona reclamata soddisfa le condizioni per possedere la qualità di rifugiato, l'articolo 18 della Carta osta alla sua estradizione verso il paese terzo da cui è fuggita e nel quale rischia di essere perseguitata. Dall'altro lato, quando la persona reclamata deduce un rischio serio di trattamenti inumani o degradanti in caso di estradizione, lo Stato membro richiesto deve verificare, prima di procedere alla sua eventuale estradizione, che quest'ultima non pregiudicherà i diritti di cui all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta.

Orbene, al fine di valutare il rischio di violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 nonché dell'articolo 18 e dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta, la circostanza che un altro Stato

¹⁷⁷ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9).

¹⁷⁸ L'articolo 18 della Carta sancisce il diritto d'asilo, l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta prevede il principio di «non-refoulement» (non respingimento).

membro abbia riconosciuto alla persona reclamata lo status di rifugiato costituisce un elemento particolarmente serio di cui l'autorità competente dello Stato membro richiesto deve tener conto, cosicché una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato, sempreché detto status non sia stato revocato dallo Stato membro che lo ha riconosciuto, deve indurre tale autorità a rifiutare l'estradizione, in applicazione di tali disposizioni. Infatti, il sistema europeo comune di asilo è fondato sul principio della fiducia reciproca, in virtù del quale si deve presumere, salvo circostanze eccezionali, che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ciascuno Stato membro sia conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, della Convenzione di Ginevra ¹⁷⁹ e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ¹⁸⁰.

Inoltre, le disposizioni delle direttive 2011/95 e 2013/32 ¹⁸¹ relative alla revoca dello status di rifugiato e alla procedura da esse prevista sarebbero eluse se lo Stato membro richiesto potesse estradare un cittadino di paese terzo, al quale un altro Stato membro ha riconosciuto lo status di rifugiato, verso il suo paese d'origine, poiché una tale estradizione equivarrebbe, di fatto, a porre fine a detto status e a privare l'interessato del godimento effettivo della protezione offertagli dall'articolo 18 della Carta, dei diritti e dei benefici previsti, per quanto riguarda il contenuto della protezione internazionale, dal capo VII della direttiva 2011/95, nonché delle garanzie procedurali enunciate all'articolo 45 della direttiva 2013/32.

Pertanto, sulla base del principio di leale cooperazione ¹⁸², l'autorità competente in materia di estradizione dello Stato membro richiesto deve avviare, quanto prima, uno scambio di informazioni con l'autorità dell'altro Stato membro che ha riconosciuto alla persona reclamata lo status di rifugiato. A tale titolo, essa è tenuta ad informare quest'ultima autorità della domanda di estradizione riguardante tale persona, a trasmetterle il suo parere su tale domanda e a chiedere a propria volta la trasmissione, entro un termine ragionevole, sia delle informazioni in suo possesso che hanno portato al riconoscimento di detto status, sia della sua decisione se occorra o meno revocare lo status di rifugiato all'interessato.

Da un lato, tale scambio di informazioni è inteso a mettere l'autorità competente in materia di estradizione dello Stato membro richiesto in condizione di procedere in modo pienamente informato alle verifiche ad essa incombenti in forza dell'articolo 18 e dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta.

Dall'altro lato, lo scambio di informazioni consente all'autorità competente dell'altro Stato membro di revocare, se del caso, lo status di rifugiato sulla base dell'articolo 14 della direttiva 2011/95, nel pieno rispetto delle garanzie enunciate all'articolo 45 della direttiva 2013/32.

Alla luce di quanto precede, la Corte afferma che solo nell'ipotesi in cui l'autorità competente dello Stato membro che ha riconosciuto alla persona reclamata lo status di rifugiato decida di revocare tale status sulla base dell'articolo 14 della direttiva 2011/95 e purché l'autorità competente in materia di estradizione dello Stato membro richiesto giunga alla conclusione che tale persona non ha o non ha più la qualità di rifugiato e che non sussiste alcun serio rischio che, in caso di sua estradizione verso lo Stato terzo richiedente, detta persona sia ivi sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto dell'Unione non osterebbe a una estradizione.

¹⁷⁹ Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951.

¹⁸⁰ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

¹⁸¹ 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).

¹⁸² La Corte precisa che tale principio, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, in forza del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, trova espressione concreta nell'articolo 36 della direttiva 2011/95 nonché nell'articolo 49 della direttiva 2013/32.

Di conseguenza, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, in combinato disposto con l'articolo 18 e con l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta, qualora un cittadino di paese terzo al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato in uno Stato membro sia oggetto, in un altro Stato membro, nel cui territorio risiede, di una domanda di estradizione proveniente dal suo paese d'origine, lo Stato membro richiesto non può, senza aver avviato uno scambio di informazioni con l'autorità che ha riconosciuto tale status alla persona reclamata e in assenza di revoca di detto status da parte di tale autorità, autorizzare l'estradizione.

d. Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati

Sentenza del 19 dicembre 2024 (Grande Sezione), Kaduna (C-244/24 e C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica di asilo – Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati – Direttiva 2001/55/CE – Articoli 4 e 7 – Invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe – Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 – Articolo 2, paragrafo 3 – Facoltà di uno Stato membro di applicare la protezione temporanea agli sfollati non contemplati da detta decisione – Momento in cui uno Stato membro che ha concesso la protezione temporanea a tali persone può porre termine alla protezione medesima – Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 6 – Decisione di rimpatrio – Momento in cui uno Stato membro può adottare una decisione di rimpatrio – Soggiorno irregolare»

Investita di due rinvii pregiudiziali da parte di giudici olandesi, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa il momento in cui uno Stato membro può, da un lato, porre fine alla protezione temporanea facoltativa da esso concessa, sulla base della direttiva 2001/55¹⁸³ e della decisione di esecuzione 2022/382¹⁸⁴, a talune categorie di sfollati oltre quelle contemplate da tale decisione e, dall'altro, adottare una decisione di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115¹⁸⁵ nei confronti delle persone che non beneficiano più di tale protezione.

P, Al, ZY e BG sono cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina valido al 24 febbraio 2022. Dopo l'invasione del territorio ucraino da parte delle forze armate russe, essi sono fuggiti verso i Paesi Bassi dove hanno ottenuto una protezione temporanea, ai sensi

¹⁸³ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU 2001, L 212, pag. 12). L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 autorizza gli Stati membri a estendere il beneficio della protezione temporanea prevista dalla direttiva stessa a categorie di persone diverse da quelle designate, dal Consiglio, nella sua decisione di cui all'articolo 5 di detta direttiva, e che attua tale protezione, a condizione che tali persone siano state sfollate per le stesse ragioni e dal medesimo paese o dalla medesima regione di origine.

¹⁸⁴ Con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU 2022, L 71, pag. 1; in prosieguo: la «decisione di esecuzione»), il Consiglio ha deciso di attivare il meccanismo di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55. Secondo l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione, gli Stati membri possono applicare detta decisione anche a persone diverse da quelle previste ai paragrafi 1 e 2, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non potevano ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o nella loro regione di origine.

¹⁸⁵ 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).

della direttiva 2001/55, conformemente alla normativa olandese allora applicabile ¹⁸⁶. In forza della normativa medesima, la protezione temporanea facoltativa era concessa a tutti i titolari di un permesso di soggiorno ucraino, anche temporaneo, valido al 23 febbraio 2022 e che avessero verosimilmente lasciato l'Ucraina successivamente al 26 novembre 2021 ¹⁸⁷. Inoltre, questa normativa non imponeva di verificare se tali persone fossero in grado di ritornare in condizioni sicure e stabili nel loro paese o nella loro regione di origine.

Con sentenza del 17 gennaio 2024, il Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) ha dichiarato che la protezione temporanea dei cittadini di paesi terzi che si trovavano in una situazione come quella di P, AI, ZY e BG sarebbe terminata *ipso jure* il 4 marzo 2024, ossia alla data ultima ¹⁸⁸ alla quale la protezione temporanea sarebbe cessata in assenza di una decisione adottata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva medesima ¹⁸⁹. Di conseguenza, con quattro decisioni di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115, adottate il 7 febbraio 2024, il Segretario di Stato ¹⁹⁰ ha ordinato a P, AI, ZY e BG di lasciare il territorio dell'Unione entro un termine di quattro settimane a decorrere dal 4 marzo 2024.

P ricorreva dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunale dell'Aia, sede ad Amsterdam, Paesi Bassi), contestando la legittimità della decisione che lo aveva colpito.

Con sentenze del 19 marzo 2024 e del 27 marzo 2024, i ricorsi presentati da AI e BG contro le decisioni che li riguardavano venivano accolti in primo grado. Il Segretario di Stato interponeva appello avverso le sentenze di cui trattasi dinanzi al Consiglio di Stato. Poiché il ricorso proposto da ZY avverso la decisione che lo riguardava veniva invece respinto in quanto infondato in primo grado con sentenza del 27 marzo 2024, ZY interponeva appello avverso tale sentenza dinanzi allo stesso giudice.

Nell'ambito delle controversie summenzionate, i due giudici del rinvio hanno adito la Corte in via pregiudiziale. Da un lato, nei limiti in cui l'esito di tali controversie implica la determinazione della data in cui termina la protezione temporanea facoltativa, ai sensi della direttiva 2001/55, concessa dalle autorità dei Paesi Bassi, tali giudici nutrono dubbi sulla questione se il beneficio di una siffatta protezione possa essere revocato prima della scadenza della protezione temporanea obbligatoria ¹⁹¹. Dall'altro lato, essi si interrogano sulla legittimità delle decisioni di rimpatrio emesse nei confronti dei ricorrenti nel procedimento principale dato che tali decisioni sono state adottate in una data in cui essi si trovavano ancora in situazione di soggiorno regolare nel territorio dei Paesi Bassi.

Giudizio della Corte

¹⁸⁶ L'articolo 3.9a, paragrafo 1, lettera c), del Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regolamento sugli stranieri del 2000), nel testo in vigore tra il 4 marzo 2022 e il 18 luglio 2022.

¹⁸⁷ Ossia 90 giorni prima della data di inizio dell'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe.

¹⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, secondo il quale «[f]atto salvo l'articolo 6, la durata della protezione temporanea è pari ad un anno. Qualora non cessi in base all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), la protezione può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno».

¹⁸⁹ A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/55, «[q]ualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta di prorogare detta protezione temporanea di un anno».

¹⁹⁰ Nel caso di specie, lo Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Segretario di Stato alla sicurezza e alla giustizia, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Segretario di Stato»).

¹⁹¹ Ossia la protezione derivante da una decisione del Consiglio adottata ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55 e che constata l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati. Una decisione del genere innesca l'attuazione della protezione temporanea in tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva 2001/55 nei confronti dei gruppi specifici di persone indicati nella decisione medesima, a decorrere dalla data fissata da quest'ultima.

In primo luogo, la Corte esamina se gli articoli 4 e 7 della direttiva 2001/55 ostino a che uno Stato membro che abbia concesso la protezione temporanea a categorie di persone diverse da quelle di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della decisione di esecuzione, revochi a queste categorie di persone il beneficio di detta protezione temporanea facoltativa prima che la protezione temporanea obbligatoria, decisa dal Consiglio in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva, giunga a termine.

In via preliminare, essa considera che uno Stato membro che si sia avvalso della facoltà offerta dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, attua il diritto dell'Unione, ragion per cui non può concedere la protezione temporanea facoltativa a persone che non siano sfollate per gli stessi motivi e dallo stesso paese o regione di origine delle persone beneficiarie della protezione temporanea obbligatoria.

In tale contesto, la Corte constata che detta disposizione nonché l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione consentono a uno Stato membro di concedere la protezione temporanea facoltativa a cittadini di paesi terzi o ad apolidi in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina valido al 23 febbraio 2022 e che abbiano verosimilmente lasciato tale paese successivamente al 26 novembre 2021, senza procedere a valutare se siano in grado di ritornare in condizioni sicure e stabili nel loro paese o nella loro regione di origine. In proposito, da un lato, la ragione dell'applicazione della protezione temporanea obbligatoria, individuato dal Consiglio nella stessa decisione di esecuzione, è l'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe iniziata il 24 febbraio 2022. Orbene, cittadini di paesi terzi o apolidi che, a causa della durata molto limitata del loro diritto di soggiorno nel territorio dell'Unione, sarebbero stati chiamati a fare ritorno in Ucraina poco tempo dopo l'inizio dell'invasione possono essere assimilati alle persone sfollate a seguito dell'invasione stessa. D'altra parte, sebbene l'articolo 2, paragrafo 3, della decisione di esecuzione contempli espressamente, tra i potenziali beneficiari della protezione temporanea facoltativa, gli apolidi e i cittadini di paesi terzi che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non sono in grado di fare ritorno nel loro paese o nella loro regione d'origine in condizioni sicure e stabili, tale categoria è menzionata solo a titolo esemplificativo.

Inoltre, rilevando che la protezione temporanea facoltativa concessa dalle autorità dei Paesi Bassi ai cittadini di paesi terzi come quelli di cui al procedimento principale ha cessato di produrre i suoi effetti prima della scadenza della protezione temporanea obbligatoria, la Corte esamina se gli articoli 4 e 7 della direttiva 2001/55 impongano che il beneficio della protezione temporanea facoltativa perduri per tutto il tempo in cui la protezione temporanea obbligatoria attuata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 5 della direttiva medesima continua a produrre i propri effetti o, quanto meno, sino al termine della proroga automatica della durata iniziale di tale protezione temporanea obbligatoria di cui al menzionato articolo 4, paragrafo 1.

A questo proposito, la Corte ha statuito che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2001/55, gli Stati membri possono decidere liberamente di porre fine alla protezione temporanea facoltativa che hanno concesso prima della fine della protezione temporanea obbligatoria fissata a livello dell'Unione ¹⁹².

In proposito, da un lato, questa disposizione lascia gli Stati membri liberi di fissare la data a decorrere dalla quale intendono concedere il beneficio della protezione temporanea facoltativa, purché tale data sia collocata tra la data di entrata in vigore della protezione temporanea obbligatoria e quella in cui essa cessa di produrre effetti. Dall'altro lato, gli Stati membri mantengono il controllo sulla durata della protezione temporanea facoltativa che intendono concedere, sempreché tale durata sia ricompresa nell'arco temporale di attuazione del meccanismo di protezione temporanea definito a

¹⁹² La Corte precisa che gli Stati membri non sono pertanto obbligati ad allineare la durata di tale protezione temporanea facoltativa alla durata iniziale della protezione temporanea obbligatoria o della sua proroga automatica, previste dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva stessa, o a quella eventualmente risultante dalla sua proroga facoltativa, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 4 della direttiva medesima.

livello dell'Unione. Infatti, considerato che una siffatta protezione temporanea discende non già da un obbligo previsto dal diritto dell'Unione, ma da una decisione autonoma di uno Stato membro di ampliare la cerchia dei beneficiari della protezione stessa, lo Stato membro medesimo deve anche poter revocare tale protezione in autonomia.

Inoltre, una siffatta interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2001/55 è avvalorata sia dall'obiettivo perseguito da tale disposizione, consistente nell'incoraggiare gli Stati membri ad ampliare le categorie di sfollati che possono beneficiare della protezione temporanea, sia dall'obiettivo più generale della direttiva stessa, consistente nell'evitare l'intasamento del sistema di concessione della protezione internazionale. Tuttavia, vietare a uno Stato membro di revocare, per motivi ad esso specifici, il beneficio della protezione temporanea facoltativa prima della fine della protezione temporanea obbligatoria fissata a livello dell'Unione produrrebbe l'effetto di scoraggiare gli Stati membri dall'avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 7 della direttiva 2001/55, vanificando, in tal modo, gli obiettivi perseguiti da tale articolo e dalla direttiva medesimi.

Tuttavia, una siffatta decisione di revoca non può pregiudicare né gli obiettivi né l'effetto utile della direttiva 2001/55 e deve rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di tutela del legittimo affidamento.

A tal riguardo, per quanto concerne, sotto un primo profilo, la salvaguardia degli obiettivi e dell'effetto utile della direttiva 2001/55, essa è volta, in particolare, a preservare l'effettiva possibilità per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi, che godono di una protezione temporanea, di ottenere la protezione internazionale in esito ad un adeguato esame della loro situazione individuale, garantendo loro al tempo stesso, nell'immediato, una protezione di minore ampiezza. Sarebbe pertanto in contrasto con tale obiettivo e con l'effetto utile della direttiva che l'esame della domanda di protezione internazionale che tali cittadini di paesi terzi e apolidi abbiano eventualmente presentato e che non sia stata ancora decisa non venisse completato dopo la fine della protezione temporanea facoltativa. Inoltre, una volta cessata la protezione temporanea facoltativa, a tali cittadini di paesi terzi e apolidi non può essere impedito di esercitare in modo effettivo il loro diritto di presentare domanda di protezione internazionale, che costituisce una tappa essenziale della procedura di riconoscimento di tale protezione. Pertanto, la mancata risposta del beneficiario della protezione temporanea alla richiesta delle autorità dello Stato membro interessato volta ad accertare se questi volesse che l'esame della propria domanda di protezione internazionale fosse proseguito non può produrre la conseguenza che qualsiasi domanda di protezione internazionale dal medesimo successivamente presentata venga qualificata come domanda reiterata, ai sensi dell'articolo 2, lettera q), della direttiva 2013/32¹⁹³.

Per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, il principio della tutela del legittimo affidamento, i singoli non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione. Orbene, nel caso di specie, da un lato, il Consiglio può porre fine in qualsiasi momento alla protezione temporanea obbligatoria¹⁹⁴ e, dall'altro, gli Stati membri non possono protrarre la protezione temporanea facoltativa da essi eventualmente istituita oltre la data di cessazione della protezione temporanea obbligatoria¹⁹⁵. Ne consegue che le autorità dei Paesi Bassi non avrebbero potuto fornire ai beneficiari della protezione temporanea facoltativa precise assicurazioni, conformi al diritto dell'Unione, in merito alla durata minima di tale protezione, se non quella che le autorità medesime si sarebbero impegnate a non far cessare la protezione temporanea facoltativa prima della cessazione degli effetti della protezione temporanea obbligatoria. Tuttavia, non risulta che esse abbiano fornito

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ V. articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2001/55.

¹⁹⁵ V. articolo 7 della direttiva 2001/55.

ai cittadini di paesi terzi di cui trattasi nei procedimenti principali un'assicurazione di tal genere, circostanza che spetta, tuttavia, ai giudici del rinvio verificare.

La Corte ne trae la conclusione che gli articoli 4 e 7 della direttiva 2001/55 non ostano a che uno Stato membro che abbia concesso la protezione temporanea a categorie di persone diverse da quelle contemplate dalla decisione di esecuzione revochi a queste categorie di persone il beneficio di detta protezione temporanea facoltativa prima che la protezione temporanea obbligatoria decisa dal Consiglio in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva giunga a termine ¹⁹⁶.

In secondo luogo, la Corte dichiara che l'articolo 6 della direttiva 2008/115 osta a che un cittadino di un paese terzo, regolarmente soggiornante nel territorio di uno Stato membro per effetto della facoltà da quest'ultimo esercitata di concedergli la protezione temporanea facoltativa, prevista dall'articolo 7 della direttiva 2001/55, sia oggetto di una decisione di rimpatrio prima della fine di tale protezione, anche qualora risulti che la protezione stessa cesserà di produrre effetti ad una data imminente e gli effetti della decisione medesima sono sospesi fino a tale data.

A tal riguardo, sotto un primo profilo, la direttiva 2008/115 osta a che uno Stato membro adotti una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo che soggiorna regolarmente nel territorio di quest'ultimo, e ciò indipendentemente dalla circostanza che l'autorità nazionale competente specifichi espressamente, in una siffatta decisione, che quest'ultima non produce effetti fintantoché il soggiorno dell'interessato rimane regolare. Infatti, da un lato, qualsiasi decisione di rimpatrio deve essere oggetto, non appena adottata, di una segnalazione nel Sistema d'informazione Schengen da parte dello Stato membro interessato, al fine di «verificare l'adempimento dell'obbligo di rimpatrio e di essere di ausilio nell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio» ¹⁹⁷, anche quando tale decisione non ha effetto immediato. Orbene, in quest'ultima ipotesi, al momento dell'effettuazione della segnalazione, la persona interessata soggiorna ancora regolarmente nel territorio di tale Stato membro e può disporre del diritto di recarsi in altri Stati membri. D'altro canto, tale decisione di rimpatrio anticipata verrebbe presa senza tenere conto di qualsiasi mutamento di circostanze che possa verificarsi tra l'adozione della decisione stessa e la fine del soggiorno regolare dell'interessato e che possa incidere significativamente sulla valutazione della sua situazione.

Sotto un secondo profilo, finché i cittadini di un paese terzo continuano a beneficiare della protezione temporanea facoltativa, essi soggiornano regolarmente nel territorio dello Stato membro interessato e non possono, quindi, essere oggetto di una decisione di rimpatrio. Infatti, i beneficiari di una siffatta protezione devono godere di tutti i diritti che sono riconosciuti dalla direttiva 2001/55 ai beneficiari della protezione temporanea obbligatoria ¹⁹⁸. Pertanto, poiché al beneficiario della protezione temporanea obbligatoria deve essere rilasciato dallo Stato membro interessato un titolo di soggiorno che gli consenta di soggiornare nel territorio di tale Stato membro ¹⁹⁹, un siffatto titolo deve essere concesso anche ai beneficiari della protezione temporanea facoltativa.

Sotto un terzo profilo, sebbene esista il rischio che, alla scadenza della protezione temporanea facoltativa, le autorità nazionali responsabili dell'adozione delle decisioni di rimpatrio si trovino di fronte a un numero considerevole di situazioni individuali che devono essere esaminate

¹⁹⁶ Tale Stato membro può revocare il beneficio della protezione temporanea da esso concessa a dette categorie di persone ad una data precedente a quella in cui la protezione temporanea decisa dal Consiglio cessa di produrre effetti, a condizione, segnatamente, che lo Stato membro medesimo non pregiudichi né gli obiettivi né l'effetto utile della direttiva 2001/55 e che rispetti i principi generali del diritto dell'Unione.

¹⁹⁷ V. articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2018, L 312, pag. 1).

¹⁹⁸ V. articolo 7 della direttiva 2001/55.

¹⁹⁹ V. articolo 8 della direttiva 2001/55, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera g), della stessa.

simultaneamente, un siffatto rischio non può essere sufficiente, di per sé, a consentire che si deroghi al principio ricordato *supra*. Inoltre, sebbene l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare debba, in linea di principio, costituire una priorità per gli Stati membri, questi ultimi devono altresì rispettare requisiti sostanziali e procedurali ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione, affinché tali cittadini siano rimpatriati in modo umano e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali nonché della loro dignità. Così, nel caso in cui le autorità di uno Stato membro responsabili dell'adozione delle decisioni di rimpatrio si trovino di fronte a un numero molto elevato di casi individuali da esaminare simultaneamente, a causa della scadenza della protezione temporanea facoltativa, la direttiva 2008/115 osta unicamente a che le autorità medesime rinviino l'adozione delle decisioni di rimpatrio da adottare nei confronti dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi che hanno goduto di una tale protezione oltre un termine ragionevole in considerazione di tale situazione.

2. Politica di immigrazione

Sentenza del 30 gennaio 2024 (Grande Sezione), Landeshauptmann von Wien (Ricongiungimento familiare con un minore rifugiato) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica in materia di immigrazione – Diritto al ricongiungimento familiare – Direttiva 2003/86/CE – Articolo 10, paragrafo 3, lettera a) – Ricongiungimento familiare di un rifugiato minore non accompagnato con i suoi ascendenti diretti di primo grado – Articolo 2, lettera f) – Nozione di “minore non accompagnato” – Soggiornante minorenni al momento della presentazione della domanda, ma diventato maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare – Data rilevante per valutare lo status di minore – Termine per presentare una domanda di ricongiungimento familiare – Sorella maggiorenne del soggiornante che necessita dell'assistenza permanente dei suoi genitori a causa di una grave malattia – Effetto utile del diritto al ricongiungimento familiare di un rifugiato minore non accompagnato – Articolo 7, paragrafo 1 – Articolo 12, paragrafo 1, primo e terzo comma – Possibilità di assoggettare il ricongiungimento familiare a condizioni supplementari»

Adita in via pregiudiziale, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa le condizioni di ammissibilità al ricongiungimento familiare, in forza della direttiva 2003/86²⁰⁰, dei genitori e della sorella maggiorenne gravemente malata di un rifugiato minore non accompagnato, che è diventato maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare.

RI è giunto in Austria nel 2015 in qualità di minore non accompagnato e, nel gennaio 2017, gli è stato riconosciuto lo status di rifugiato. Tre mesi e un giorno dopo la notifica di tale decisione, quando RI era ancora minorenni, CR e GF, i suoi genitori, nonché TY, sua sorella maggiorenne affetta da una paralisi cerebrale, hanno presentato, per la prima volta, presso l'Ambasciata della Repubblica d'Austria in Siria, domande di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con RI. Dette domande sono state respinte con decisione definitiva con la motivazione che RI era diventato maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare.

Nel luglio 2018 CR, GF e TY hanno nuovamente presentato, dinanzi al Landeshauptmann von Wien (capo del governo del Land di Vienna, Austria), domande di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con RI. Queste ultime sono state ancora una volta respinte con la motivazione che non erano state presentate entro tre mesi dal riconoscimento dello status di rifugiato a RI.

²⁰⁰ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

Adito da CR, GF e TY, il Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria), ha deciso di interrogare la Corte sull'interpretazione della direttiva 2003/86. In particolare, il giudice del rinvio si chiede se la presentazione di una domanda di ricongiungimento familiare con un rifugiato minore non accompagnato possa essere assoggettata a un termine determinato qualora il rifugiato diventi maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare. Esso si interroga altresì sulla portata della facoltà per gli Stati membri di esigere che il rifugiato disponga, per se stesso e per i suoi familiari, di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie nonché di risorse sufficienti, come previsto dalla direttiva 2003/86²⁰¹, trasposta nel diritto austriaco. Inoltre, tale giudice rileva che il diritto austriaco non prevede un diritto al ricongiungimento familiare per la sorella del soggiornante. Tuttavia, poiché TY dipende in modo totale e permanente dall'assistenza dei suoi genitori, questi ultimi non potrebbero raggiungere in Austria il figlio senza portare con sé TY.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda il requisito stabilito nella sentenza A e S²⁰² in base al quale una domanda di ricongiungimento familiare di un rifugiato minore non accompagnato con i suoi genitori²⁰³, in forza dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86, deve essere presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato al minore, la Corte sottolinea che detto termine è volto a evitare il rischio che il diritto al ricongiungimento familiare possa essere invocato senza alcun limite temporale nella situazione in cui il rifugiato sia diventato maggiorenne già nel corso della procedura di asilo e quindi ancor prima della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare.

Tuttavia, un rischio del genere non sussiste quando il rifugiato diventa maggiorenne nel corso della procedura di ricongiungimento familiare. Inoltre, in considerazione dell'obiettivo dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86, che è quello di favorire il ricongiungimento dei rifugiati minori non accompagnati con i loro genitori e di garantire loro una protezione rafforzata, una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi di detta disposizione non può essere considerata tardiva se è stata presentata quando il rifugiato era ancora minorenne. Pertanto, un termine per la presentazione di detta domanda non può iniziare a decorrere prima che il rifugiato diventi maggiorenne. Di conseguenza, finché il rifugiato è minorenne, i suoi genitori possono presentare una domanda di ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con quest'ultimo, senza essere tenuti a rispettare un termine determinato.

In secondo luogo, la Corte rileva che dalla decisione di rinvio risulta che TY, a causa della sua malattia, dipende in modo totale e permanente dall'assistenza materiale dei suoi genitori, che non possono quindi lasciarla da sola in Siria. In tali circostanze, se TY non fosse ammessa a beneficiare del ricongiungimento familiare con RI, contemporaneamente ai suoi genitori, RI sarebbe, *de facto*, privato del suo diritto al ricongiungimento familiare con i genitori. Orbene, un risultato del genere sarebbe incompatibile con il carattere incondizionato di tale diritto e ne pregiudicherebbe l'effetto utile, violando tanto l'obiettivo dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86, quanto i dettami dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), riguardante il rispetto della vita privata e familiare, e dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta²⁰⁴, relativo ai diritti del minore, che detta direttiva è tenuta a garantire.

²⁰¹ V. articolo 7, paragrafo 1, e articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86.

²⁰² Sentenza del 12 aprile 2018, A e S (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), punto 61).

²⁰³ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86, gli «ascendenti diretti di primo grado».

²⁰⁴ Obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore e riconoscere la necessità per il minore di intrattenere regolarmente relazioni personali con i due genitori.

Ne consegue che, in considerazione delle circostanze eccezionali del procedimento principale, l'effetto utile del diritto di RI al ricongiungimento familiare con i genitori e il rispetto di dette disposizioni della Carta esigono che un permesso di ingresso e di soggiorno in Austria sia riconosciuto anche alla sorella maggiorenne di RI, la quale necessita dell'assistenza permanente dei suoi genitori a causa di una grave malattia.

Da ultimo, alla luce della direttiva 2003/86 e dei diritti fondamentali citati, la Corte conclude che uno Stato membro non può esigere che, per poter godere del diritto al ricongiungimento familiare con i suoi genitori, in forza dell'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/86, un rifugiato minore non accompagnato o i suoi genitori dispongano, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva, di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie nonché di risorse stabili, regolari e sufficienti, e ciò indipendentemente dalla questione se la domanda di ricongiungimento familiare sia stata presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato ²⁰⁵.

È infatti praticamente impossibile per un rifugiato minore non accompagnato soddisfare tali condizioni. Parimenti, è estremamente difficile per i genitori di un tale minore soddisfarle ancor prima di aver raggiunto il figlio nello Stato membro interessato. Pertanto, subordinare la possibilità del ricongiungimento familiare dei rifugiati minori non accompagnati con i loro genitori al rispetto di queste condizioni equivarrebbe, in realtà, a privare tali minori del loro diritto al ricongiungimento.

Inoltre, poiché l'effetto utile del diritto di RI al ricongiungimento familiare con i suoi genitori impone, in considerazione della situazione di TY, la concessione di un permesso di ingresso e di soggiorno anche a quest'ultima, lo Stato membro interessato non può neppure esigere che RI o i suoi genitori soddisfino le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva per quanto riguarda la sorella gravemente malata di tale rifugiato minore.

Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) (C-112/22 e C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

«Rinvio pregiudiziale – Status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Articolo 11, paragrafo 1, lettera d) – Parità di trattamento – Misure riguardanti le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale – Requisito relativo alla residenza per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo – Discriminazione indiretta»

Adita in via pregiudiziale dal Tribunale di Napoli (Italia), la Corte si pronuncia sul principio della parità di trattamento tra i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali previsto all'articolo 11 della direttiva 2003/109 ²⁰⁶, e più in particolare sulla questione se l'accesso a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale, ai sensi di tale articolo 11, paragrafo 1, lettera d), possa essere subordinato a un requisito di residenza nello Stato membro interessato per una durata minima di dieci anni, senza interruzione negli ultimi due.

Nel 2020 CU e ND, cittadine di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo in Italia, hanno chiesto di beneficiare del «reddito di cittadinanza», una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un minimo di sussistenza. Successivamente, esse sono state perseguite per aver falsamente attestato, nelle loro domande, di soddisfare i requisiti per la concessione di tale prestazione, ivi compreso il requisito della residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

²⁰⁵ Conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2003/86, gli Stati membri possono chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tale termine.

²⁰⁶ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pagg. 44 e segg.).

In tale contesto, il Tribunale di Napoli si è interrogato sulla conformità con il diritto dell'Unione di tale requisito di concessione, che si applica anche ai cittadini italiani. Detto giudice ritiene che tale requisito istituisca un trattamento sfavorevole nei confronti dei cittadini di paesi terzi, e anche nei confronti di coloro i quali sono titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo, rispetto al trattamento riservato ai cittadini nazionali.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte ricorda che, quando una disposizione del diritto dell'Unione, come l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, fa espresso rinvio alla legislazione nazionale, non le spetta dare ai termini di cui trattasi una definizione autonoma e uniforme ai sensi del diritto dell'Unione. Tuttavia, l'assenza di una definizione autonoma ed uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, delle nozioni di prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale e il rinvio al diritto nazionale relativamente a dette nozioni, contenuto in tale disposizione, non implicano che gli Stati membri possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione. Inoltre, allorché stabiliscono le misure riguardanti le prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale definite dalla loro legislazione nazionale, gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), segnatamente quelli enunciati all'articolo 34 di quest'ultima.

Poiché sia l'articolo 34 della Carta che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 rinviano al diritto nazionale, spetta al giudice del rinvio stabilire se il «reddito di cittadinanza» di cui trattasi nel procedimento principale costituisca una prestazione sociale rientrante tra quelle contemplate da detta direttiva.

La Corte sottolinea poi che il sistema istituito dalla direttiva 2003/109 subordina l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo conferito in forza di tale direttiva a una procedura particolare e, inoltre, all'obbligo di soddisfare talune condizioni, tra cui il requisito del soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio nazionale. Dal momento che lo status di soggiornante di lungo periodo corrisponde al livello più avanzato di integrazione per i cittadini di paesi terzi, esso giustifica che sia loro garantita la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, in particolare per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale.

Inoltre, per quanto riguarda il requisito di residenza di cui trattasi nel procedimento principale, la Corte considera che un requisito di residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, è contrario all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109.

Infatti, in primo luogo, la differenza di trattamento tra i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali che risulta dal fatto che una normativa nazionale prevede un siffatto requisito di residenza costituisce una discriminazione indiretta. Tale requisito incide principalmente sui cittadini stranieri, tra i quali figurano in particolare i cittadini di paesi terzi, ma anche sugli interessi dei cittadini italiani che ritornano in Italia dopo un periodo di residenza in un altro Stato membro. Ciò premesso, una misura può essere considerata una discriminazione indiretta, senza che sia necessario che essa abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di sfavorire soltanto i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ad esclusione dei cittadini nazionali.

In secondo luogo, una tale discriminazione è in linea di principio vietata a meno che non sia obiettivamente giustificata.

Tuttavia, l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 prevede tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali. Pertanto, al di fuori di tali situazioni, una differenza di trattamento tra queste due categorie di cittadini costituisce, di per sé, una violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva.

In particolare, una disparità di trattamento tra i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini dello Stato membro interessato non può essere giustificata dal fatto che essi si troverebbero in una situazione diversa a causa dei loro rispettivi legami con tale Stato membro.

Infatti, il periodo di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni previsto dalla direttiva 2003/109 per poter ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo testimonia il «radicamento del richiedente nel paese in questione». Pertanto, esso deve essere considerato sufficiente affinché tale persona abbia diritto, dopo l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo, alla parità di trattamento con i cittadini nazionali, in particolare, per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di detta direttiva.

Pertanto, uno Stato membro non può prorogare unilateralmente il periodo di soggiorno richiesto affinché il soggiornante di lungo periodo possa godere del diritto garantito da tale disposizione.

Infine, per quanto riguarda la sanzione penale prevista dalla normativa nazionale in caso di falsa dichiarazione circa i requisiti di accesso alla prestazione sociale di cui trattasi, la Corte ricorda che un sistema sanzionatorio nazionale non è compatibile con le disposizioni della direttiva 2003/109 quando è imposto per assicurare il rispetto di un obbligo che, a sua volta, non è conforme a tali disposizioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte dichiara che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta, osta alla normativa di uno Stato membro che subordina l'accesso dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale al requisito, applicabile anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza.

3. Controlli alle frontiere

Sentenza del 21 marzo 2024 (Grande Sezione), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) 2019/1157 – Rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione europea – Validità – Base giuridica – Articolo 21, paragrafo 2, TFUE – Articolo 77, paragrafo 3, TFUE – Regolamento (UE) 2019/1157 – Articolo 3, paragrafo 5 – Obbligo per gli Stati membri di inserire nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità due impronte digitali in formato interoperativo digitale – Articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Rispetto della vita privata e familiare – Articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali – Tutela dei dati personali – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 35 – Obbligo di procedere a una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati – Mantenimento degli effetti nel tempo di un regolamento dichiarato invalido»

Adita con un rinvio pregiudiziale da parte del Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunale amministrativo di Wiesbaden, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara invalido il regolamento 2019/1157²⁰⁷, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione, in quanto è stato adottato secondo una base giuridica errata. Essa constata tuttavia che

²⁰⁷ Regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (GU 2019, L 188, pag. 67).

l'inserimento obbligatorio nelle carte d'identità di due impronte digitali, previsto da tale regolamento, è compatibile, in particolare, con i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale. La Corte ne mantiene quindi gli effetti fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento, fondato sulla specifica base giuridica adeguata, diretto a sostituirlo.

Nel novembre 2021, il ricorrente nel procedimento principale ha chiesto alla città di Wiesbaden ²⁰⁸ il rilascio di una nuova carta d'identità che non contenesse le sue impronte digitali. La città di Wiesbaden ha respinto detta domanda con la motivazione, in particolare, che, a partire dal 2 agosto 2021, l'inserimento di due impronte digitali nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità è obbligatorio ai sensi della disposizione di diritto nazionale che traspone, in sostanza, l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento 2019/1157.

Il 21 dicembre 2021 il ricorrente nel procedimento principale ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso avverso la decisione della città di Wiesbaden affinché fosse ingiunto a quest'ultima di rilasciargli una carta d'identità senza che fossero rilevate le sue impronte digitali.

Nutrendo dubbi sulla legittimità dei motivi della decisione impugnata, in ragione del fatto che la validità del regolamento 2019/1157 sarebbe essa stessa contestabile, il giudice del rinvio ha sospeso il procedimento per chiedere alla Corte se tale regolamento sia invalido con la motivazione che, sotto un primo profilo, esso sarebbe stato adottato erroneamente sul fondamento dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE anziché dell'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, sotto un secondo profilo, esso violerebbe il regolamento generale sulla protezione dei dati ²⁰⁹ e, sotto un terzo profilo, esso violerebbe gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ²¹⁰.

Giudizio della Corte

Sul primo motivo di invalidità, relativo al ricorso a una base giuridica errata

Per quanto riguarda i rispettivi ambiti di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, la Corte rileva che la competenza conferita all'Unione dalla prima di queste due disposizioni ad adottare le disposizioni necessarie al fine di facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ²¹¹ viene riconosciuta fatti salvi i poteri di azione previsti a tal fine dai Trattati. Orbene, l'articolo 77, paragrafo 3, TFUE ²¹² prevede esplicitamente poteri di azione del genere per quanto riguarda l'adozione di disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato rilasciati ai cittadini dell'Unione al fine di facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno.

È vero che tale seconda disposizione rientra nel titolo del TFUE dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e nel capo intitolato «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (città di Wiesbaden, capitale del Land, Germania).

²⁰⁹ 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»).

²¹⁰ In prosieguo: la «Carta». Tali disposizioni riguardano, rispettivamente, il rispetto della vita privata e della vita familiare e la protezione dei dati di carattere personale.

²¹¹ Diritto di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE. In prosieguo: il «diritto di libera circolazione e di soggiorno».

²¹² Ai sensi di tale disposizione, «[s]e un'azione dell'Unione risulta necessaria per facilitare l'esercizio del diritto, di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e salvo che i [T]rattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo».

all'immigrazione». Tuttavia, dall'articolo 77, paragrafo 1, TFUE risulta che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire tanto l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, quanto il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne, nonché ad instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione di tali frontiere. Orbene, le disposizioni ²¹³ di cui all'articolo 77, paragrafo 3, TFUE costituiscono parte integrante di una tale politica dell'Unione. Per quanto riguarda, infatti, i cittadini dell'Unione, tali documenti consentono loro, in particolare, di attestare la loro qualità di beneficiari del diritto di libera circolazione e di soggiorno, e quindi di esercitare tale diritto. Pertanto, l'articolo 77, paragrafo 3, TFUE è idoneo a fondare l'adozione di misure relative a detti documenti quando una tale azione risulti necessaria per facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno.

Tale interpretazione della portata dell'articolo 77, paragrafo 3, TFUE non è inficiata né dall'evoluzione storica dei Trattati in materia di competenza dell'Unione ad adottare misure relative, in particolare, ai passaporti e alle carte d'identità, né dal fatto che tale disposizione prevede che essa si applichi «salvo che i [T]rattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo».

A tale riguardo, la Corte rileva, da un lato, che è vero che il Trattato di Lisbona ha soppresso la disposizione ²¹⁴ che escludeva espressamente la possibilità per il legislatore dell'Unione di ricorrere all'articolo 18, paragrafo 2, CE (divenuto articolo 21, paragrafo 2, TFUE) come base giuridica per l'adozione, in particolare, delle «disposizioni relative ai passaporti [e] alle carte d'identità». Tuttavia, al contempo, tale Trattato ha espressamente conferito all'Unione un potere di azione in tale settore, all'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, sottoponendo l'adozione delle misure in detto settore a una procedura legislativa speciale e, in particolare, all'unanimità in seno al Consiglio.

In tali circostanze, detta soppressione non può implicare che sarebbe d'ora in poi possibile adottare disposizioni relative ai passaporti e alle carte d'identità sul fondamento dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE. Al contrario, dall'evoluzione storica risulta che, con l'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, gli autori dei Trattati hanno inteso conferire all'Unione, per l'adozione di disposizioni del genere dirette a facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno, una competenza più specifica rispetto alla competenza più generale prevista dall'articolo 21, paragrafo 2, TFUE.

Dall'altro lato, la Corte interpreta la precisazione secondo la quale l'articolo 77, paragrafo 3, TFUE si applica «salvo che i [T]rattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo», nel senso che i poteri di azione contemplati sono quelli conferiti non già da una disposizione dalla portata più generale, quale l'articolo 21, paragrafo 2, TFUE, bensì da una disposizione ancora più specifica.

La Corte ne deduce che il regolamento 2019/1157 poteva essere adottato sul fondamento dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE solo a condizione che la finalità o la componente principale o preponderante di tale regolamento si collocasse al di fuori dell'ambito di applicazione specifico dell'articolo 77, paragrafo 3, TFUE, che riguarda, al fine di facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno, il rilascio dei passaporti, delle carte d'identità, dei titoli di soggiorno o altro documento assimilato.

Orbene, dalla finalità e dalle componenti principali del regolamento 2019/1157 risulta che quest'ultimo rientra nell'ambito di applicazione specifico dell'articolo 77, paragrafo 3, TFUE. Pertanto, adottando tale regolamento sulla base dell'articolo 21, paragrafo 2, TFUE, e in applicazione della procedura legislativa ordinaria, il legislatore dell'Unione ha fatto ricorso a una base giuridica errata, il che è tale da comportare l'invalidità di detto regolamento.

²¹³ Vale a dire, le disposizioni relative ai passaporti e alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato (in prosieguo: le «disposizioni relative ai passaporti e alle carte d'identità»).

²¹⁴ Precedentemente contenuta nell'articolo 18, paragrafo 3, CE.

Sul secondo motivo di invalidità, vertente sull'inosservanza dell'articolo 35, paragrafo 10, del RGPD

Rilevando che il regolamento 2019/1157 non procede ad alcun trattamento applicato a dati personali, ma si limita a prevedere che gli Stati membri effettuino determinati trattamenti in caso di domanda di carta d'identità, la Corte constata che l'articolo 35, paragrafo 1, del RGPD ²¹⁵ non era destinato ad applicarsi al momento dell'adozione del regolamento 2019/1157. Poiché l'articolo 35, paragrafo 10, del RGPD istituisce una deroga a quest'ultima disposizione, l'adozione del regolamento 2019/1157 non ha potuto avvenire in violazione di detto articolo 35, paragrafo 10.

Sul terzo motivo di invalidità, vertente sulla violazione degli articoli 7 e 8 della Carta

In primo luogo, la Corte rileva che l'obbligo di inserire due impronte digitali complete nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità rilasciate dagli Stati membri, previsto dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento 2019/1157, costituisce una limitazione tanto del diritto al rispetto della vita privata quanto del diritto alla protezione dei dati di carattere personale, sanciti rispettivamente agli articoli 7 e 8 della Carta ²¹⁶. Inoltre, tale obbligo implica la previa realizzazione di due trattamenti di dati personali in successione, vale a dire il rilevamento di dette impronte presso l'interessato nonché la loro memorizzazione provvisoria ai fini della personalizzazione delle carte d'identità, che costituiscono anch'essi limitazioni dei diritti sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta.

In secondo luogo, la Corte esamina se le limitazioni di cui trattasi siano giustificate e proporzionate.

A tale riguardo, la Corte dichiara, da un lato, che le limitazioni di cui trattasi soddisfano il principio di legalità e non pregiudicano il contenuto essenziale dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta.

Dall'altro lato, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la Corte precisa, anzitutto, che la misura di cui trattasi persegue diverse finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, vale a dire la lotta contro la fabbricazione di carte d'identità false e contro l'usurpazione d'identità, nonché l'interoperabilità dei sistemi di verifica, e che essa è idonea a realizzare tali finalità. L'inserimento delle impronte digitali nelle carte d'identità rende più difficoltosa la fabbricazione di carte d'identità false. Esso consente inoltre di verificare, in modo affidabile, l'autenticità della carta d'identità e l'identità del titolare della carta, riducendo in tal modo il rischio di frode. Quanto alla finalità di interoperabilità dei sistemi di verifica delle carte d'identità, il ricorso alle impronte digitali complete consente di garantire una compatibilità con l'insieme dei sistemi automatizzati di identificazione delle impronte digitali utilizzati dagli Stati membri, sebbene detti sistemi non ricorrano necessariamente al medesimo meccanismo di identificazione.

La Corte dichiara poi che le limitazioni di cui trattasi rispettano i limiti dello stretto necessario al fine di realizzare le finalità perseguite.

Infatti, per quanto concerne il principio stesso di inserire le impronte digitali nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità, si tratta di un mezzo affidabile ed efficace per determinare con certezza l'identità di una persona. In particolare, il semplice inserimento di un'immagine del volto costituirebbe un mezzo di identificazione meno efficace rispetto all'inserimento, oltre che di tale immagine, di due impronte digitali, poiché diversi fattori possono alterare le caratteristiche anatomiche del volto. Il procedimento utilizzato per il rilevamento di tali impronte è, inoltre, semplice da attuare.

²¹⁵ Tale disposizione prevede l'obbligo, per il titolare di un trattamento di dati personali che può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, di effettuare, prima di procedere al trattamento, una valutazione dell'impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali.

²¹⁶ Tali limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, da un lato, e l'obbligo di inserire due impronte digitali complete nel supporto di memorizzazione delle carte d'identità, dall'altro, saranno designati in prosieguo, rispettivamente, con «le limitazioni di cui trattasi» e «la misura di cui trattasi».

Quanto all'inserimento di due impronte digitali complete piuttosto che di alcuni dei punti caratteristici di tali impronte, oltre al fatto che tale seconda opzione non presenterebbe le stesse garanzie di un'impronta completa, l'inserimento di un'impronta completa è altresì necessario per l'interoperabilità dei sistemi di verifica dei documenti di identificazione. Gli Stati membri utilizzano infatti diverse tecnologie di identificazione delle impronte digitali. Il fatto di inserire nel supporto di memorizzazione della carta d'identità solo alcune delle caratteristiche di un'impronta digitale comprometterebbe quindi la realizzazione della finalità di interoperabilità.

Infine, la Corte ritiene che, tenuto conto della natura dei dati di cui trattasi, della natura e delle modalità dei trattamenti nonché dei meccanismi di salvaguardia previsti, le limitazioni in tal modo apportate ai diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta non siano di gravità sproporzionata rispetto all'importanza delle finalità perseguite, ma che, al contrario, la misura di cui trattasi sia fondata su una ponderazione equilibrata tra, da un lato, le finalità da essa perseguite e, dall'altro, i diritti fondamentali coinvolti.

X. Cooperazione giudiziaria in materia penale

1. Mandato d'arresto europeo ²¹⁷

Sentenza del 29 luglio 2024, Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Mandato d'arresto europeo – Decisione quadro 2002/584/GAI – Consegna delle persone ricercate alle autorità giudiziarie emittenti – Rispetto dei diritti fondamentali – Carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente – Carenze relative alla mancanza di prova della prestazione di giuramento dei giudici – Divieto di trattamenti inumani o degradanti – Condizioni di detenzione nello Stato membro emittente – Valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione – Rifiuto di esecuzione del mandato d'arresto europeo da parte dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione – Effetti di tale rifiuto per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di un altro Stato membro»

Adita in via pregiudiziale dalla Curtea de Apel Braşov (Corte d'appello di Braşov, Romania), la Corte precisa, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale d'urgenza, la propria giurisprudenza relativa al motivo di non esecuzione di un mandato d'arresto europeo (in prosieguo: il «MAE») relativo al rischio di violazione dei diritti fondamentali della persona interessata in caso di sua consegna alle autorità rumene.

Il 17 dicembre 2020 la Curtea de Apel Braşov (Corte d'appello di Braşov) ha emesso un MAE nei confronti di P.P.R., ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva. Arrestato in Francia nel 2022, P.P.R. non è stato tuttavia consegnato alle autorità rumene. Con sentenza del 29 novembre 2023, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia) ha rifiutato l'esecuzione del MAE a causa dell'esistenza di un rischio di violazione del diritto fondamentale a un equo processo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge ²¹⁸. Secondo detto giudice, il potere giudiziario in Romania sarebbe viziato da carenze sistemiche e generalizzate, in quanto il luogo di conservazione dei verbali della prestazione del giuramento dei giudici sarebbe incerto, il che farebbe sorgere un dubbio circa la regolare composizione degli organi giurisdizionali di tale Stato membro. Inoltre, nel caso di specie, il verbale della prestazione del giuramento di un giudice del collegio giudicante che ha inflitto la pena detentiva sarebbe irreperibile, mentre un altro giudice dello stesso collegio avrebbe prestato giuramento solo al momento della sua nomina a pubblico ministero. Peraltro, con decisione della Camera delle richieste della Commissione per il controllo dei fascicoli dell'Interpol (in prosieguo: la «CCF»), l'avviso di ricerca internazionale nei confronti di P.P.R. è stato cancellato dalla banca dati dell'Interpol per il motivo che i dati che lo riguardavano non erano conformi alle norme dell'Interpol sul trattamento dei dati personali. Da tale circostanza sarebbe emersa l'esistenza di serie preoccupazioni, in particolare, per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali nel procedimento di cui P.P.R. è stato oggetto in Romania.

Il 29 aprile 2024 P.P.R. è stato arrestato a Malta in forza del MAE emesso nei suoi confronti. Lo stesso giorno l'autorità giudiziaria maltese dell'esecuzione ha chiesto informazioni complementari al giudice del rinvio, precisando che P.P.R. aveva invocato la sentenza della cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi) del 29 novembre 2023.

Successivamente, il 20 maggio 2024, il giudice maltese ha deciso di non consegnare P.P.R. alle autorità rumene, ritenendo che le informazioni relative alle condizioni di detenzione in Romania in suo

²¹⁷ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 29 luglio 2024, (Grande Sezione), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), illustrata alla voce XIX.2 «Contenuto e portata».

²¹⁸ Tale diritto è sancito all'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

possesso non gli consentissero di concludere che la proibizione di pene o trattamenti inumani o degradanti, di cui all'articolo 4 della Carta, sarebbe stata rispettata se P.P.R. fosse stato consegnato a tali autorità.

In tali circostanze, il giudice del rinvio ha deciso di sottoporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali vertenti, in sostanza, in primo luogo, sugli effetti prodotti, per altre autorità dell'esecuzione e per l'autorità emittente, da una decisione di un'autorità dell'esecuzione di rifiutare l'esecuzione di un MAE; in secondo luogo, sui motivi sottesi alle decisioni delle autorità dell'esecuzione francese e maltese di rifiutare l'esecuzione del MAE emesso dall'autorità emittente; infine, sul proprio obbligo di adire la Corte in via pregiudiziale a seguito di un siffatto rifiuto nonché sul proprio diritto di partecipare al procedimento dinanzi all'autorità di esecuzione del MAE.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda gli effetti di una decisione di rifiutare l'esecuzione di un MAE per altre autorità dell'esecuzione, la Corte osserva che la decisione quadro relativa al MAE ²¹⁹ non prevede la possibilità o l'obbligo, per un'autorità dell'esecuzione di uno Stato membro, di rifiutare l'esecuzione di un MAE per il solo motivo che la sua esecuzione è stata rifiutata dall'autorità dell'esecuzione di un altro Stato membro, senza procedere essa stessa alla verifica dell'esistenza di un motivo che giustifichi la sua non esecuzione. Pertanto, l'autorità dell'esecuzione di uno Stato membro non è tenuta a rifiutare l'esecuzione di un MAE qualora l'autorità dell'esecuzione di un altro Stato membro abbia precedentemente rifiutato di darvi esecuzione per il motivo che la consegna della persona interessata rischierebbe di violare il diritto fondamentale a un equo processo. Tuttavia, nell'ambito del proprio esame dell'esistenza di un motivo di non esecuzione, tale autorità deve tenere conto dei motivi sottesi alla decisione di rifiuto adottata dalla prima autorità dell'esecuzione.

Per quanto concerne gli effetti di tale decisione per l'autorità emittente, la Corte rileva che la decisione quadro 2002/584 non esclude la possibilità, per tale autorità, di mantenere la propria richiesta di consegna sulla base di un MAE nonostante il rifiuto di dare esecuzione a quest'ultimo. Orbene, benché l'autorità emittente non sia tenuta, a seguito di un siffatto rifiuto, a revocare il proprio MAE, una decisione di rifiutarne l'esecuzione deve tuttavia indurla alla vigilanza. Essa non può, soprattutto in assenza di un mutamento delle circostanze, mantenere un MAE qualora un'autorità giudiziaria dell'esecuzione abbia legittimamente rifiutato ²²⁰ di darvi seguito a causa di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo. Per contro, in assenza di un siffatto rischio, a seguito in particolare di un mutamento delle circostanze, il solo fatto che l'autorità dell'esecuzione abbia rifiutato di dare esecuzione a detto MAE non può ostare a che l'autorità giudiziaria emittente mantenga quest'ultimo. Peraltro, spetta a tale autorità esaminare se, alla luce delle peculiarità del caso di specie, il mantenimento del MAE abbia carattere proporzionato.

In secondo luogo, per quanto attiene ai motivi sottesi alle decisioni delle autorità dell'esecuzione francese e maltese di rifiutare l'esecuzione del MAE di cui si tratta, la Corte ricorda, sotto un primo profilo, che, al fine di determinare l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo a causa di carenze sistemiche o generalizzate nel funzionamento del sistema giurisdizionale dello Stato membro emittente, l'autorità dell'esecuzione deve basare il proprio esame tanto su elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati relativi al funzionamento di tale sistema, quanto su un'analisi concreta e precisa della situazione individuale della persona ricercata. Pertanto, una decisione della CCF relativa alla situazione della persona oggetto di un

²¹⁹ 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»).

²²⁰ Conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584, il quale dispone che: «[l']obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea non può essere modificat[o] per effetto della presente decisione quadro».

MAE ²²¹ non può bastare a giustificare il rifiuto dell'esecuzione di tale MAE. Tuttavia, una siffatta decisione può essere tenuta in considerazione dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione al fine di decidere se occorra rifiutare l'esecuzione del MAE.

Sotto un secondo profilo, la Corte dichiara che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di un MAE emesso ai fini dell'esecuzione di una pena non può rifiutare di dare esecuzione a detto MAE fondandosi sul motivo che il verbale di prestazione del giuramento di un giudice che ha inflitto tale pena non è reperibile o sulla circostanza che un altro giudice dello stesso collegio avrebbe prestato il proprio giuramento solo al momento della sua nomina a pubblico ministero. Non qualsiasi irregolarità che può intervenire nel corso della procedura di nomina di un giudice, o in occasione dell'assunzione delle sue funzioni, è infatti tale da far sorgere un dubbio quanto all'indipendenza e all'imparzialità del giudice in parola e, di conseguenza, quanto alla qualità di «organo giurisdizionale indipendente e imparziale, precostituito per legge», ai sensi del diritto dell'Unione, di un collegio giudicante nel quale detto giudice segga. In particolare, non può costituire una carenza sistemica o generalizzata, per quanto riguarda l'indipendenza del potere giudiziario, la circostanza che il diritto interno di uno Stato membro preveda, eventualmente, che un pubblico ministero che ha prestato giuramento al momento dell'assunzione delle sue funzioni non debba, in occasione della sua successiva nomina a giudice, prestare nuovamente giuramento. Inoltre, un'incertezza relativa al luogo in cui sono conservati i verbali di prestazione del giuramento dei giudici di uno Stato membro o l'impossibilità di reperire tali verbali, specialmente se sono trascorsi diversi anni dalla prestazione del giuramento del giudice interessato, non possono, di per sé e in assenza di altri indizi pertinenti, dimostrare che i giudici interessati abbiano esercitato le loro funzioni senza aver mai prestato il giuramento richiesto. In ogni caso, non si può ritenere che un'incertezza relativa alla questione se i giudici di uno Stato membro abbiano prestato, prima di assumere le loro funzioni, il giuramento previsto dal loro diritto interno costituisca una carenza sistemica o generalizzata per quanto riguarda l'indipendenza del potere giudiziario in tale Stato membro, laddove il diritto interno preveda rimedi giurisdizionali efficaci che consentono di far valere un'eventuale omissione di prestazione del giuramento da parte dei giudici che hanno pronunciato una determinata sentenza e di ottenere così l'annullamento di tale sentenza. Spetterà al giudice del rinvio verificare se nel diritto rumeno vi siano siffatti mezzi di ricorso.

Sotto un terzo profilo, la Corte dichiara che, in sede di esame delle condizioni di detenzione nello Stato membro emittente, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutare l'esecuzione di un MAE fondandosi su elementi relativi alle condizioni di detenzione negli istituti penitenziari dello Stato membro emittente che essa stessa ha raccolto e riguardo ai quali non ha chiesto informazioni complementari all'autorità giudiziaria emittente. Inoltre, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può applicare, in materia di condizioni di detenzione, uno standard più elevato rispetto a quello garantito dall'articolo 4 della Carta. A tal riguardo, la mera assenza di predisposizione di un «piano preciso di esecuzione della pena» o di «criteri precisi per stabilire un determinato regime di esecuzione» non rientra nella nozione di «trattamenti inumani o degradanti», ai sensi dell'articolo 4 della Carta.

Quand'anche che la predisposizione di un siffatto piano o di siffatti criteri fosse richiesta nello Stato membro di esecuzione, gli Stati membri possono essere tenuti, in forza del principio della fiducia reciproca, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, cosicché non risulta loro possibile, in particolare, esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione. Pertanto, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutare la consegna della persona ricercata per il solo motivo che l'autorità giudiziaria emittente non le ha comunicato un «piano preciso di esecuzione della pena» o «criteri precisi per stabilire un determinato regime di esecuzione».

In terzo e ultimo luogo, riguardo agli obblighi e ai diritti dell'autorità giudiziaria emittente, la Corte spiega, da un lato, che l'autorità in parola non è tenuta ad adirla in via pregiudiziale prima di decidere,

²²¹ Nel caso di specie, con la propria decisione, la CCF ha ordinato la cancellazione dell'avviso di ricerca internazionale nei confronti di P.P.R., a causa di una violazione delle norme dell'Interpol sul trattamento dei dati personali.

alla luce dei motivi che hanno indotto l'autorità giudiziaria dell'esecuzione a rifiutare l'esecuzione di un MAE, di revocare quest'ultimo o di mantenerlo, a meno che avverso la decisione che essa sarà chiamata ad adottare non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, nel qual caso detta autorità è, in linea di principio, tenuta a rivolgersi alla Corte. Essa può essere esonerata da tale obbligo solo quando abbia constatato che la questione sollevata non è rilevante, o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui si tratta è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. Dall'altro lato, la Corte dichiara che l'autorità giudiziaria emittente un MAE non ha il diritto di partecipare, in qualità di parte, al procedimento relativo all'esecuzione di detto MAE dinanzi all'autorità giudiziaria dell'esecuzione. Una siffatta partecipazione non è infatti indispensabile per garantire il rispetto dei principi di riconoscimento reciproco e di leale cooperazione che sono alla base del funzionamento del meccanismo del MAE.

2. Ordine europeo di indagine penale

Sentenza del 30 aprile 2024 (Grande Sezione), M.N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Direttiva 2014/41/UE – Ordine europeo di indagine penale – Acquisizione di prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione – Condizioni di emissione – Servizio di telecomunicazioni cifrate – EncroChat – Necessità della decisione di un giudice – Utilizzo di prove acquisite in violazione del diritto dell'Unione»

Adita in via pregiudiziale dal Landgericht Berlin (Tribunale del Land, Berlino, Germania), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sulle condizioni di emissione, da parte di un pubblico ministero, di un ordine europeo di indagine penale qualora l'autorità di emissione di uno Stato membro intenda ottenere la trasmissione di dati provenienti da telecomunicazioni intercettate che sono già in possesso di un altro Stato membro. Essa precisa altresì le conseguenze da trarre, per l'utilizzo di tali dati, dalla violazione della normativa dell'Unione in materia.

Nell'ambito di un'indagine condotta dalle autorità francesi, è emerso che alcune persone indagate utilizzavano telefoni cellulari criptati funzionanti sulla base del servizio «EncroChat» per commettere reati legati principalmente al traffico di sostanze stupefacenti. Tale servizio consentiva di stabilire, passando per un server installato in Francia, una comunicazione cifrata non intercettabile con metodi di indagine tradizionali.

Nella primavera del 2020, previa autorizzazione di un tribunale francese, un software di tipo «Trojan», sviluppato da una squadra investigativa franco-neerlandese, è stato installato su detto server e, da lì, sui telefoni cellulari di utenti in 122 paesi, circa 4 600 dei quali in Germania.

Nel corso di una conferenza organizzata da Eurojust²²² nel marzo 2020, i rappresentanti delle autorità della Francia e dei Paesi Bassi hanno informato le autorità di altri Stati membri della misura di intercettazione dei dati che essi avevano preso in considerazione, inclusi i dati provenienti da telefoni cellulari che si trovavano all'esterno del territorio francese. I rappresentanti del Bundeskriminalamt (Ufficio federale di polizia criminale, Germania; in prosieguo: il «BKA») e della Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Procura generale di Francoforte sul Meno, Germania; in prosieguo: la «Procura generale di Francoforte») hanno manifestato il loro interesse per i dati degli utenti tedeschi.

²²² Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale.

Fra il giugno 2020 e il luglio 2021, nell'ambito di un procedimento a carico di X, la Procura generale di Francoforte ha emesso taluni ordini europei di indagine, al fine di chiedere alle autorità francesi l'autorizzazione ad utilizzare senza restrizioni, nell'ambito di procedimenti penali, i dati da queste ultime raccolti. Essa ha giustificato la propria domanda affermando che il BKA era stato informato da Europol che un gran numero di reati molto gravi venivano commessi in Germania con l'ausilio di telefoni cellulari dotati del servizio «EncroChat» e che talune persone in quel momento non ancora identificate erano sospettate di pianificare e di commettere tali reati in Germania utilizzando comunicazioni cifrate. Un tribunale francese ha autorizzato la trasmissione e l'utilizzo in sede giudiziaria dei dati intercettati degli utenti tedeschi.

Successivamente, la Procura generale di Francoforte ha riassegnato i procedimenti di indagine avviati, tra l'altro, nei confronti di M.N., a procure locali. In uno dei procedimenti penali avviati dinanzi al giudice del rinvio, quest'ultimo si interroga sulla legittimità di detti ordini europei di indagine alla luce della direttiva 2014/41²²³ e sulle conseguenze di un'eventuale violazione del diritto dell'Unione in ordine all'utilizzo, in tale procedimento, dei dati intercettati. Di conseguenza, esso ha deciso di adire la Corte in via pregiudiziale.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte ricorda che la nozione di «autorità di emissione» ai sensi della direttiva 2014/41, non è limitata ai giudici. Infatti, il pubblico ministero figura all'articolo 2, lettera c), i), di tale direttiva fra le autorità che sono intese come un'«autorità di emissione» alla sola condizione che esse siano competenti nel caso interessato. Pertanto, qualora, in forza del diritto dello Stato di emissione, un pubblico ministero sia competente, in un caso puramente interno a tale Stato, ad ordinare un atto di indagine diretto alla trasmissione di prove già in possesso delle autorità nazionali competenti, quest'ultimo rientra nella nozione di «autorità di emissione» ai fini dell'emissione di un ordine europeo di indagine diretto alla trasmissione di prove che sono già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione.

In secondo luogo, dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/41 risulta che un ordine europeo di indagine inteso alla trasmissione di prove acquisite come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che sono già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione, deve rispettare tutte le condizioni previste, se del caso, dalla legislazione dello Stato di emissione per la trasmissione di tali prove in una situazione puramente interna a tale Stato.

Per contro, sebbene l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/41 miri ad evitare l'elusione delle norme e delle garanzie previste dal diritto dello Stato di emissione, esso non richiede - neppure in una situazione come quella in causa nel procedimento principale, in cui i dati in questione sono stati raccolti dalle autorità competenti dello Stato di esecuzione nel territorio dello Stato di emissione e nell'interesse di quest'ultimo - che l'emissione di un ordine europeo di indagine diretto alla trasmissione di prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione sia soggetta alle stesse condizioni sostanziali applicabili, nello Stato di emissione, in materia di raccolta di tali prove.

Peraltro, alla luce del principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie che è alla base della cooperazione giudiziaria in materia penale, nella quale rientra la direttiva 2014/41, l'autorità di emissione non è autorizzata a controllare la regolarità del procedimento distinto mediante il quale lo Stato membro di esecuzione ha raccolto le prove già in possesso di quest'ultimo e di cui l'autorità di emissione chiede la trasmissione.

²²³ Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GU 2014, L 130, pag. 1).

Inoltre, la Corte precisa che, da un lato, l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/41 non richiede che l'emissione di un tale ordine europeo di indagine sia necessariamente subordinata all'esistenza di una presunzione di reato grave fondata su fatti concreti, a carico di ciascuna persona interessata, nel momento in cui tale ordine europeo di indagine viene emesso, qualora un tale requisito non derivi dal diritto dello Stato di emissione relativamente alla trasmissione di prove tra procure nazionali. Dall'altro lato, tale disposizione non osta all'emissione di un ordine europeo di indagine neppure laddove l'integrità dei dati intercettati non possa essere verificata a detto stadio a causa della riservatezza delle basi tecniche dell'intercettazione, purché il diritto a un processo equo venga garantito nel corso del successivo procedimento penale. Infatti, l'integrità delle prove trasmesse può, in linea di principio, essere valutata solo nel momento in cui le autorità competenti dispongono effettivamente delle prove di cui trattasi.

In terzo luogo, la Corte rileva che una misura connessa all'infiltrazione in apparecchi terminali, diretta a estrarre dati relativi al traffico, all'ubicazione e alle comunicazioni di un servizio di comunicazione basato su Internet, costituisce un'«intercettazione di telecomunicazioni», ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, della direttiva 2014/41, che deve essere notificata all'autorità a tal fine designata dallo Stato membro sul cui territorio si trova la persona sottoposta all'intercettazione. Nel caso in cui lo Stato membro di intercettazione non sia in grado di identificare l'autorità competente dello Stato membro notificato, tale notifica può essere inviata a qualsiasi autorità dello Stato membro notificato che lo Stato membro di intercettazione ritenga idonea a tal fine.

In forza dell'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2014/41, l'autorità competente dello Stato membro notificato ha quindi la facoltà, nel caso in cui l'intercettazione non sia ammessa in un procedimento nazionale analogo, di segnalare che l'intercettazione non può essere effettuata o che si deve porre fine alla medesima o anche che i dati intercettati non possono essere utilizzati o possono essere utilizzati solo alle condizioni da essa specificate. L'articolo 31 della direttiva 2014/41 mira quindi non solo a garantire il rispetto della sovranità dello Stato membro notificato, ma anche ad assicurare i diritti delle persone interessate da una simile misura di intercettazione di telecomunicazioni.

Infine, la Corte sottolinea che spetta, in linea di principio, unicamente al diritto nazionale determinare le norme relative all'ammissibilità e alla valutazione, nell'ambito di un procedimento penale, di informazioni e di elementi di prova che sono stati ottenuti con modalità contrarie al diritto dell'Unione.

Ciò posto, l'articolo 14, paragrafo 7, della direttiva 2014/41 impone agli Stati membri di assicurare, senza pregiudizio dell'applicazione delle norme processuali nazionali, che, in un procedimento penale avviato nello Stato di emissione, siano rispettati i diritti della difesa e sia garantito un giusto processo nell'ambito della valutazione delle prove acquisite tramite l'ordine europeo di indagine. Di conseguenza, quando un organo giurisdizionale nazionale considera che una parte non è in grado di svolgere efficacemente le proprie osservazioni su un tale elemento di prova che sia idoneo ad influire in modo preponderante sulla valutazione dei fatti, tale organo giurisdizionale deve constatare una violazione del diritto a un processo equo ed espungere tale elemento di prova.

3. Trattamento dei dati personali da parte di Europol

Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), Kočner/Europol (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#))

«Impugnazione – Cooperazione dei servizi di repressione dei reati – Regolamento (UE) 2016/794 – Articolo 49, paragrafo 3, e articolo 50 – Protezione dei dati personali – Trattamento illecito di dati – Procedimento penale instaurato in Slovacchia contro il ricorrente – Analisi tecnica effettuata dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) ai fini dell'istruttoria – Estrazione di dati da

telefoni cellulari e da un supporto di memorizzazione USB appartenenti al ricorrente – Divulgazione di tali dati – Danno morale – Ricorso per risarcimento danni – Natura della responsabilità extracontrattuale»

Investita di un'impugnazione proposta dal sig. Kočner, odierno ricorrente, contro la sentenza del Tribunale nella causa Kočner/Europol²²⁴, la Grande Sezione della Corte accoglie parzialmente tale impugnazione precisando la natura della responsabilità extracontrattuale dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (in prosieguo: «Europol»), a titolo dell'articolo 50 del regolamento 2016/794²²⁵, interpretato alla luce del considerando 57 di quest'ultimo.

Nell'ambito di un'indagine condotta dalle autorità slovacche a seguito dell'assassinio in Slovacchia, nel 2018, di un giornalista e della sua fidanzata, Europol ha fornito il suo sostegno a tali autorità su richiesta della Národná kriminálna agentúra (Agenzia nazionale per la lotta contro la criminalità, Slovacchia; in prosieguo: la «NAKA»). Essa ha proceduto, in particolare, all'estrazione dei dati memorizzati su due telefoni cellulari che sarebbero appartenuti al ricorrente. Il 23 ottobre 2018, essa ha consegnato alla NAKA un disco rigido contenente i dati criptati estratti nonché il codice di accesso destinato a proteggere tali dati. Inoltre, essa ha trasmesso, il 13 gennaio 2019, una relazione alla NAKA (in prosieguo: la «relazione di Europol») nella quale si indicava, tra l'altro, che il nome del ricorrente era direttamente legato agli «elenchi cosiddetti mafiosi».

Il 1° aprile 2019, le autorità penali slovacche avrebbero fatto uso di tali informazioni nell'ambito di un procedimento penale instaurato contro il ricorrente. Nel 2019 e nel 2020, vari articoli di stampa nonché dei siti Internet avrebbero riferito di un volume assai notevole di informazioni relative al ricorrente, ricavate segnatamente dai telefoni cellulari in questione. In particolare, un sito Internet e la stampa slovacca avrebbero pubblicato delle trascrizioni delle comunicazioni intime scambiate tra il ricorrente e un'amica mediante un servizio di messaggia criptata e contenute in tali telefoni.

Dopo aver presentato un reclamo ad Europol, il ricorrente ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso per risarcimento danni fondato sugli articoli 268 e 340 TFUE nonché sull'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento Europol, che istituisce un regime di responsabilità per il trattamento non corretto di dati personali²²⁶. Tale ricorso mirava ad ottenere il risarcimento dei danni morali che il ricorrente riteneva di aver subito a causa dei comportamenti di Europol. A seguito del rigetto del suddetto ricorso da parte del Tribunale, il ricorrente ha proposto un'impugnazione contro la sentenza impugnata. Tale impugnazione era diretta, da un lato, contro il rigetto del primo capo di conclusioni, che mirava al risarcimento del danno morale che il ricorrente avrebbe subito a causa della divulgazione al pubblico di dati personali provenienti dai telefoni cellulari in questione, e, dall'altro, contro il rigetto del secondo capo di conclusioni, che mirava al risarcimento del danno morale che egli avrebbe subito a causa dell'inserimento del suo nome negli «elenchi dei mafiosi».

Giudizio della Corte

Innanzitutto, la Corte esamina i motivi di gravame proposti contro la sentenza impugnata.

Per quanto riguarda il danno morale derivante dalla divulgazione al pubblico di dati personali provenienti dai telefoni cellulari in questione, la Corte precisa la natura del regime di responsabilità stabilito dall'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento Europol.

²²⁴ Sentenza del 29 settembre 2021, Kočner/Europol (T-528/20, [EU:T:2021:631](#); in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

²²⁵ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU 2016, L 135, pag. 53; in prosieguo: il «regolamento Europol»).

²²⁶ Articolo 50, paragrafo 1, del regolamento Europol.

In primo luogo, la Corte rileva che risulta dall'analisi dei termini di tale disposizione e dall'obiettivo perseguito da tale regolamento che quest'ultimo, letto alla luce del suo preambolo²²⁷, istituisce, conformemente alla volontà del legislatore dell'Unione di favorire la persona fisica lesa, un regime di responsabilità solidale di Europol e dello Stato membro interessato. Tale interpretazione è corroborata dal contesto nel quale si iscrive la disposizione suddetta. Infatti, l'articolo 50 del regolamento Europol mira ad istituire un regime particolare di responsabilità extracontrattuale per quanto riguarda le operazioni di trattamento illecito di dati, il quale deroga al regime generale di responsabilità previsto dall'articolo 49 di questo stesso regolamento.

Da ciò la Corte conclude che l'articolo 50 del regolamento Europol instaura un regime di responsabilità solidale di Europol e dello Stato membro nel quale si è verificato il danno sorto da un trattamento illecito di dati.

In secondo luogo, per quanto riguarda i presupposti per l'insorgere della responsabilità ai sensi dell'articolo 50 del regolamento Europol, la Corte ricorda che, conformemente al regime della responsabilità extracontrattuale dell'Unione enunciato nell'articolo 340 TFUE, al quale l'articolo 50 summenzionato fa riferimento, tale responsabilità presuppone il soddisfacimento di un insieme di condizioni.

A questo proposito, essa osserva che, nel contesto specifico del regolamento Europol, risulta dai termini dell'articolo 50, paragrafo 1, di quest'ultimo che la persona fisica che intende far valere il proprio diritto al risarcimento deve soltanto dimostrare che si è verificato un trattamento illecito di dati nell'ambito di una cooperazione che ha coinvolto Europol e uno Stato membro a titolo di tale regolamento.

Questa interpretazione letterale è corroborata dall'obiettivo perseguito dall'articolo 50 del regolamento Europol, che consiste, a mente del preambolo di tale regolamento, nell'ovviare alle difficoltà che la persona fisica interessata può incontrare per stabilire se il danno subito a causa di un trattamento illecito di dati verificatosi nell'ambito di una tale cooperazione sia la conseguenza di un'azione di Europol oppure dello Stato membro interessato. Orbene, a pena di privare del suo effetto utile il citato articolo 50, letto alla luce del preambolo del regolamento Europol, non si può pretendere da tale persona che essa dimostri a chi - tra Europol e lo Stato membro interessato - tale danno è imputabile, oppure che essa chiami in giudizio queste due entità al fine di ottenere il risarcimento integrale del danno sofferto.

La Corte osserva poi che il legislatore dell'Unione ha previsto, per il risarcimento dei danni causati da un trattamento illecito di dati nell'ambito di una cooperazione ricadente sotto il regolamento Europol, un meccanismo di responsabilità in due fasi, proprio per tener conto delle suddette difficoltà probatorie. Tale meccanismo, da un lato, dispensa, nell'ambito della prima fase, la persona fisica interessata dall'onere di dimostrare l'identità dell'entità il cui comportamento è all'origine del danno lamentato e, dall'altro, prevede, in una seconda fase, che, una volta uscita di scena tale persona, la «responsabilità finale» di tale danno debba, eventualmente, essere definitivamente stabilita nell'ambito di un procedimento che adesso coinvolge soltanto Europol e lo Stato membro interessato davanti al consiglio di amministrazione di Europol.

La Corte da ciò deduce che il regolamento Europol non impone alla persona fisica interessata l'onere di identificare quale delle entità coinvolte in una cooperazione tra Europol e uno Stato membro abbia adottato il comportamento configurante un trattamento illecito di dati. Pertanto, per far sorgere la responsabilità in solido di Europol o dello Stato membro interessato, è sufficiente che detta persona dimostri che è stato effettuato un trattamento illecito di dati che le ha causato un pregiudizio.

²²⁷ Considerando 57 del preambolo.

Tuttavia, la Corte precisa che l'entità convenuta conserva la facoltà di dimostrare con tutti i possibili mezzi giuridici che è escluso che il danno lamentato si ponga in relazione con un presunto trattamento illecito di dati verificatosi nell'ambito di una tale cooperazione, ad esempio in ragione dell'antiorità di tale danno rispetto al trattamento contemplato.

Su tale base, la Corte conclude che il Tribunale ha commesso un errore di diritto là dove ha affermato, erroneamente, che l'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento Europol, letto alla luce del preambolo di quest'ultimo, non dispensava la persona fisica interessata dal dimostrare a quale delle due entità implicate fosse imputabile il trattamento illecito di dati. Di conseguenza, essa annulla la sentenza impugnata nella misura in cui il Tribunale ha respinto il primo capo di conclusioni.

Per quanto riguarda il danno morale su cui verte il secondo capo di conclusioni e relativo all'inserimento del nome del ricorrente negli «elenchi dei mafiosi», la Corte rileva che risulta dalla sentenza impugnata che la relazione di Europol è posteriore, e per ciò solo, estranea all'evento dannoso lamentato dal ricorrente nell'ambito di questo secondo capo di conclusioni. Orbene, il ricorrente non ha dimostrato che le constatazioni sulle quali la sentenza impugnata si basa al riguardo siano inficiate da uno snaturamento degli elementi di prova o da un errore di diritto. La Corte considera che è di conseguenza escluso che il danno che il ricorrente fa valere nel suo secondo capo di conclusioni possa essere legato ad un eventuale trattamento illecito di dati intervenuto nell'ambito della cooperazione tra Europol e le autorità slovacche.

La Corte giudica pertanto che, nonostante l'errore commesso dal Tribunale nell'escludere il principio stesso di una responsabilità solidale di Europol nel contesto del regolamento Europol, il requisito secondo cui il ricorrente deve dimostrare l'esistenza di un trattamento illecito di dati che gli ha causato un danno risulta, nel caso di specie, non soddisfatto, sicché la responsabilità di Europol non può, in ogni caso, sorgere a titolo di questo secondo capo di conclusioni. Essa ne conclude che il motivo di impugnazione vertente sul rigetto di questo capo di conclusioni deve essere respinto perché inoperante.

In un secondo momento, alla luce dell'annullamento parziale della sentenza impugnata, la Corte, constatando che la causa è matura per essere giudicata, decide di statuire definitivamente sulla controversia di cui era investito il Tribunale e, a tale titolo, esamina se i presupposti per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione a titolo dell'articolo 50 del regolamento Europol siano soddisfatti nel caso di specie.

Per quanto riguarda il requisito relativo all'esistenza di una violazione di una norma giuridica dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli, la Corte rileva che il regolamento Europol impone a tale agenzia dell'Unione e alle autorità competenti degli Stati membri, chiamate a cooperare a scopi di repressione dei reati, un obbligo di tutela dei singoli contro il trattamento illecito dei dati personali che li riguardano ²²⁸.

La Corte deduce dalla lettura combinata di una serie di disposizioni del regolamento Europol che qualsiasi divulgazione di dati personali, costituenti l'oggetto di un trattamento nell'ambito di una cooperazione tra Europol e le autorità nazionali competenti, a persone non autorizzate a prenderne conoscenza costituisce la violazione di una norma giuridica dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli. Ciò è quanto è avvenuto nel caso di specie con la divulgazione non autorizzata dei dati personali rientranti in conversazioni a carattere intimo del ricorrente.

Quanto all'esigenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica dell'Unione, la Corte ricorda che il criterio decisivo al riguardo è quello dell'esistenza di una violazione manifesta e grave dei limiti del potere discrezionale che la norma violata comporta. Inoltre, la valutazione da

²²⁸ Risultante dal combinato disposto dell'articolo 2, lettere h), i) e k), dell'articolo 28, paragrafo 1, lettere a) ed f), dell'articolo 38, paragrafo 4, e dell'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento Europol.

effettuare impone di prendere in considerazione il settore, le condizioni e il contesto nei quali l'obbligo in questione pesa sull'autorità interessata. Occorre altresì tener conto, segnatamente, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, nonché dell'ampiezza del margine di discrezionalità che tale norma lascia all'autorità interessata, della complessità della situazione da disciplinare e delle difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi normativi.

Nel caso di specie, la Corte conclude per l'esistenza di una siffatta violazione sufficientemente qualificata. Infatti, da un lato, le disposizioni del regolamento Europol non lasciano alle entità coinvolte in una cooperazione tra Europol e uno Stato membro a titolo di tale regolamento alcun margine di discrezionalità quanto al loro obbligo di tutelare le persone interessate contro dei trattamenti illeciti di dati personali che le riguardano. Dall'altro lato, tale obbligo si iscrive nel contesto sensibile di una cooperazione a scopi di repressione penale, nel quale simili dati vengono trattati al di fuori di qualsiasi intervento delle persone interessate, il più delle volte a loro insaputa, e dunque senza che esse possano intervenire in un qualche modo al fine di prevenire un eventuale trattamento illecito dei loro dati.

Per quanto riguarda i presupposti relativi all'effettiva esistenza del danno e al nesso di causalità, la Corte ricorda che la responsabilità extracontrattuale dell'Unione può sorgere soltanto se la parte ricorrente ha effettivamente subito un pregiudizio reale e certo e se il pregiudizio deriva in maniera sufficientemente diretta dall'asserita violazione di una norma giuridica dell'Unione. Nel caso di specie, essa giudica che la divulgazione a persone non autorizzate di dati relativi a conversazioni intime tra il ricorrente e la sua amica ha violato il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata e familiare nonché delle sue comunicazioni, e che tale divulgazione ha arrecato pregiudizio al suo onore e alla sua reputazione, ciò che gli ha causato un danno morale.

Alla luce di tali circostanze, la Corte conclude annullando parzialmente la sentenza impugnata e condanna Europol a versare EUR 2 000 al ricorrente a titolo di risarcimento del danno morale subito.

XI. Cooperazione giudiziaria in materia civile

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

Sentenza del 20 giugno 2024, Greislzel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

«Rinvio pregiudiziale – Cooperazione giudiziaria in materia civile – Responsabilità genitoriale – Regolamento (CE) n. 2201/2003 – Articoli 10 e 11 – Competenza in caso di trasferimento illecito di un minore – Residenza abituale del minore in uno Stato membro prima del trasferimento illecito – Procedimento di ritorno tra un paese terzo e uno Stato membro – Nozione di domanda di ritorno – Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori»

Adita in via pregiudiziale dall'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunale superiore del Land, Francoforte sul Meno, Germania), la Corte precisa l'ambito di applicazione di talune norme procedurali applicabili ai sensi del regolamento n. 2201/2003²²⁹ in caso di sottrazione internazionale di un minore in relazione a un paese terzo.

L è nata in Svizzera nel 2014 e possiede la doppia cittadinanza tedesca e polacca. Suo padre risiede in Svizzera dal mese di giugno 2013 per motivi di lavoro, mentre sua madre ha vissuto con L dal mese di gennaio 2015 al mese di aprile 2016 in Germania, dove il padre faceva loro regolarmente visita. Nell'aprile 2016 la madre e L si sono trasferite in Polonia dove, in un primo tempo, il padre ha fatto loro visita. A partire dal mese di aprile 2017, la madre ha negato al padre l'esercizio del suo diritto di visita. Ha iscritto L in una scuola d'infanzia in Polonia, senza il consenso del padre, e ha informato quest'ultimo che sarebbe rimasta in Polonia con la loro figlia.

Nel luglio 2017, il padre ha presentato una domanda di ritorno della minore in Svizzera tramite l'autorità centrale svizzera²³⁰, ai sensi della convenzione dell'Aia del 1980²³¹. Un tribunale polacco ha respinto la domanda con la motivazione che il padre aveva prestato il suo consenso di durata indefinita al trasferimento della madre e di L in Polonia. L'appello proposto dal padre avverso tale decisione è stato respinto.

Non avendo dato seguito a una seconda domanda di ritorno depositata in Germania, il padre ha adito, nel luglio 2018, un'autorità giurisdizionale tedesca con una domanda diretta all'affidamento esclusivo della minore, il diritto di deciderne la residenza nonché il ritorno della minore presso di lui, in Svizzera. L'autorità giurisdizionale adita ha respinto tale domanda per difetto di competenza internazionale. Il padre ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere che la competenza delle autorità giurisdizionali tedesche deriverebbe dagli articoli 10 e 11 del regolamento n. 2201/2003.

Il giudice del rinvio si interroga sull'applicabilità di tali disposizioni, poiché il padre ha avviato, senza successo, un procedimento di ritorno del minore, in forza della convenzione dell'Aia del 1980, tramite l'autorità centrale della Svizzera, paese terzo che non è vincolato dal regolamento n. 2201/2003. Pertanto, ha deciso di sottoporre alla Corte taluni quesiti pregiudiziali.

²²⁹ 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).

²³⁰ Ufficio federale di giustizia a Berna (Svizzera).

²³¹ Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, conclusa all'Aia il 25 ottobre 1980 (in prosieguo: la «Convenzione dell'Aia del 1980»).

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte si pronuncia sull'ambito di applicazione della regola di competenza speciale in materia di responsabilità genitoriale prevista all'articolo 10 del regolamento n. 2201/2003. Conformemente a tale articolo, le autorità giurisdizionali dello Stato membro nel quale il minore aveva la sua residenza abituale prima dell'illecito trasferimento o mancato ritorno conservano, in linea di principio e a determinate condizioni, la loro competenza internazionale.

Per quanto riguarda la nozione di «trasferimento illecito o mancato rientro del minore» sulla quale si fonda l'articolo 10 del regolamento n. 2201/2003, essa ritiene, anzitutto, che la definizione di tale nozione²³² non dipenda dall'avvio, necessariamente successivo ed eventuale, di un procedimento di ritorno del minore ai sensi della Convenzione dell'Aia del 1980 da parte del titolare del diritto di affidamento.

Inoltre, l'articolo 10, lettera b), punto i), del regolamento n. 2201/2003, secondo il quale i giudici della precedente residenza abituale del minore non sono più competenti, in linea di principio, in assenza, entro il termine di un anno, di domanda di ritorno nello Stato membro nel cui territorio il minore è stato illecitamente trasferito o trattenuto, non specifica che una domanda di ritorno debba essere stata presentata a titolo della convenzione dell'Aia del 1980, né esclude che essa abbia potuto essere presentata per il tramite di un'autorità centrale di un paese terzo. Infatti, da un lato, conformemente all'articolo 60 del regolamento n. 2201/2003, le disposizioni della convenzione dell'Aia del 1980 non prevalgono sulle disposizioni di tale regolamento nei rapporti tra gli Stati membri. Dall'altro, non vi è alcun obbligo di avvalersi di tale convenzione per chiedere il ritorno di un minore, dato che un procedimento di ritorno può essere fondato su altre norme o su altre disposizioni di convenzioni internazionali, in particolare bilaterali.

Infine, non si può ammettere, nel silenzio del regolamento n. 2201/2003, che l'applicazione dell'articolo 10 di tale regolamento sia subordinata all'applicazione di norme procedurali, come quelle enunciate all'articolo 11, paragrafi 6 e 7, di detto regolamento²³³, volte principalmente a disciplinare la trasmissione e la notifica di informazioni²³⁴.

In secondo luogo, la Corte rileva, alla luce, in particolare, degli obiettivi del regolamento n. 2201/2003, che né una domanda diretta al ritorno del minore in uno Stato diverso dallo Stato membro nel quale il minore aveva la sua residenza abituale immediatamente prima dell'illecito trasferimento o mancato ritorno né una domanda di affidamento di tale minore presentata dinanzi alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro rientrano nella nozione di «domanda di ritorno» ai sensi dell'articolo 10, lettera b), lettera i), del regolamento n. 2201/2003.

Infine, la Corte precisa che risulta chiaramente dalla formulazione dell'articolo 11 del regolamento n. 2201/2003 che tale disposizione si applica solo tra Stati membri, in combinato disposto con la convenzione dell'Aia del 1980. Pertanto, gli obblighi di informazione e di notifica previsti all'articolo 11, paragrafi 6 e 7, di detto regolamento nonché il carattere esecutivo della decisione di cui al paragrafo 8 di tale articolo 11 non si applicano nell'ambito di un procedimento di ritorno espletato in forza di tale convenzione tra un paese terzo e uno Stato membro in cui si trova il minore a seguito di un illecito trasferimento o mancato ritorno.

²³² V. articolo 2, punto 11, del regolamento n. 2201/2003.

²³³ L'articolo 11 di detto regolamento integra l'attuazione del procedimento di ritorno del minore ai sensi della convenzione dell'Aia del 1980.

²³⁴ Si tratta delle informazioni, relative a un provvedimento contro il ritorno adottato in forza dell'articolo 13 della convenzione dell'Aia del 1980, che devono essere comunicate all'autorità giurisdizionale competente dello Stato membro nel quale il minore aveva la sua residenza abituale immediatamente prima dell'illecito trasferimento o mancato ritorno.

2. Regolamento n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Real Madrid Club de Fútbol
(C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Cooperazione giudiziaria in materia civile – Competenza giurisdizionale ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale – Regolamento (CE) n. 44/2001 – Articoli 34 e 45 – Riconoscimento ed esecuzione delle decisioni – Revoca di una dichiarazione di esecutività di decisioni – Motivi di diniego – Ordine pubblico dello Stato membro richiesto – Condanna di un quotidiano e di uno dei suoi giornalisti per lesione della reputazione di un club sportivo – Risarcimento danni – Articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Libertà di stampa»

Adita in via pregiudiziale dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), la Corte, riunita in Grande Sezione, si pronuncia sul ricorso alla clausola di ordine pubblico per rifiutare l'esecuzione di una decisione emessa da un giudice di uno Stato membro contraria alla libertà di stampa.

Nel dicembre 2006 il quotidiano *Le Monde* ha pubblicato un articolo, redatto da EE, giornalista dipendente di tale giornale, nel quale si affermava che il Real Madrid Club de Fútbol (in prosieguo: il «Real Madrid») e il Fútbol Club Barcelona si erano avvalsi dei servizi di un istigatore di una rete di doping nell'ambiente del ciclismo. Numerosi media, in particolare in Spagna, hanno ripreso tale pubblicazione. Lo stesso mese il quotidiano *Le Monde* ha pubblicato, senza alcun commento, una lettera di smentita che gli era stata fatta pervenire dal Real Madrid.

Nel maggio 2007 il Real Madrid e AE, un membro della sua equipe medica, hanno proposto un'azione di responsabilità dinanzi a un giudice spagnolo di primo grado, fondata sulla lesione al loro onore, nei confronti della Société editrice du Monde SA e di EE. Tale giudice ha, da un lato, condannato questi ultimi a versare, a titolo di risarcimento del danno morale subito, un importo pari a EUR 300 000 al Real Madrid e a un importo pari a EUR 30 000 ad AE e, dall'altro, ordinato la pubblicazione di tale sentenza sul quotidiano *Le Monde* nonché su un quotidiano spagnolo. Tale sentenza è stata confermata in secondo grado e l'impugnazione proposta nei suoi confronti è stata respinta dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna).

Nel 2014, con due ordinanze, il giudice spagnolo di primo grado ha disposto l'esecuzione di tale sentenza della Corte suprema nonché il pagamento, oltre alle suddette somme in via principale, della somma di EUR 90 000 a favore del Real Madrid e della somma di EUR 3 000 a favore di AE, a titolo di interessi e spese.

Tale sentenza e tali ordinanze sono state dichiarate esecutive in Francia dal tribunal de grande instance de Paris (Tribunale di primo grado di Parigi, Francia). Tuttavia, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia) ha annullato tali dichiarazioni, con la motivazione che l'esecuzione delle condanne violava in modo inaccettabile l'ordine pubblico internazionale francese, in quanto integrava una violazione della libertà di espressione.

Investita di un'impugnazione da parte del Real Madrid e dell'AE, la Corte di cassazione si interroga sulle condizioni alle quali l'esecuzione di una sentenza che condanna, come nel caso di specie, una società editrice di un quotidiano e uno dei suoi giornalisti al risarcimento di un danno morale, deve

essere negata, in forza del regolamento Bruxelles I²³⁵, per il motivo che essa costituisce una violazione manifesta della libertà di stampa, sancita all'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda il carattere eccezionale del ricorso alla clausola di ordine pubblico, prevista all'articolo 34, punto 1, del regolamento Bruxelles I, che è concepibile solo nel caso in cui il riconoscimento o l'esecuzione della decisione straniera contrasti in modo inaccettabile con l'ordinamento giuridico dello Stato membro richiesto, in quanto violerebbe un principio fondamentale del diritto interno di tale Stato membro o del diritto dell'Unione. Al riguardo, spetta al giudice nazionale garantire con la stessa efficacia la tutela dei diritti stabiliti dall'ordinamento giuridico nazionale e quella dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Ciò vale in particolare per i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, ai quali un giudice nazionale deve conformarsi quando applica il regolamento Bruxelles I e, pertanto, attua il diritto dell'Unione²³⁶. Tuttavia, data l'importanza fondamentale del principio della fiducia reciproca, in tale attuazione gli Stati membri possono essere tenuti a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, salvo in casi eccezionali. Pertanto, è solo nel caso in cui l'esecuzione di una decisione nello Stato membro richiesto comporti una violazione manifesta di un diritto fondamentale, quale sancito dalla Carta, che l'esecuzione di tale decisione deve essere rifiutata o, a seconda dei casi, che la dichiarazione di esecutività di quest'ultima deve essere revocata.

Per quanto riguarda, in particolare, la libertà di espressione, la Corte precisa che essa costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, che fa parte dei valori sui quali, conformemente all'articolo 2 TUE, si fonda l'Unione. Le ingerenze nella libertà di espressione, come quelle riguardanti giornalisti nonché editori e organi di stampa, devono quindi essere limitate allo stretto necessario.

Analogamente, dalla giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che la CEDU²³⁷ non lascia spazio a restrizioni alla libertà di espressione, in particolare, nell'ambito delle questioni di interesse generale²³⁸, in cui rientrano le questioni relative allo sport professionistico. In tale contesto, occorre attribuire grande importanza all'interesse della società democratica ad assicurare e a mantenere la libertà di stampa quando si tratta di determinare se l'ingerenza di cui trattasi sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Pertanto, qualsiasi decisione che conceda un risarcimento danni per una lesione della reputazione deve presentare un ragionevole rapporto di proporzionalità tra la somma concessa e la lesione di cui trattasi.

A tale titolo, occorre distinguere la condanna a favore di una persona giuridica da quella a favore di una persona fisica, in quanto una lesione della reputazione di una persona fisica può comportare ripercussioni sulla dignità di quest'ultima, mentre la reputazione di una persona giuridica è priva di tale dimensione morale. Per quanto riguarda la proporzionalità di una sanzione, qualsiasi restrizione indebita della libertà di espressione comporta il rischio di ostacolare o di paralizzare, in futuro, la copertura mediatica di questioni analoghe. In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, occorre dar prova della massima prudenza quando le misure o le

²³⁵ 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; in prosieguo: il «regolamento Bruxelles I»).

²³⁶ Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

²³⁷ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

²³⁸ V. articolo 10, paragrafo 2, della CEDU.

sanzioni adottate sono tali da dissuadere la stampa dal partecipare alla discussione di questioni che presentano un legittimo interesse generale, e quindi da avere un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di stampa riguardo a simili questioni.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte conclude che l'esecuzione di una sentenza di condanna di un quotidiano e di uno dei suoi giornalisti al risarcimento del danno morale subito da un club sportivo e da uno dei membri della sua equipe medica a causa di una lesione della loro reputazione deve essere negata qualora comporti una violazione manifesta dell'articolo 11 della Carta. Infatti, una simile violazione manifesta rientra nell'ordine pubblico dello Stato membro richiesto e costituisce, pertanto, il motivo di diniego dell'esecuzione di cui all'articolo 34, punto 1, del regolamento Bruxelles I, in combinato disposto con l'articolo 45 di quest'ultimo ²³⁹.

Spetta al giudice del rinvio valutare, tenendo conto di tutte le circostanze del caso di specie, tra le quali figurano non solo le risorse delle persone condannate, ma anche la gravità del loro illecito e la portata del danno così come accertate nelle decisioni di cui ai procedimenti principali, se l'esecuzione di tali decisioni abbia come effetto una simile violazione manifesta. A tal fine, esso è tenuto a verificare se il risarcimento danni concesso nelle suddette decisioni risulti manifestamente sproporzionato rispetto alla lesione della reputazione di cui trattasi e rischi quindi di avere un effetto dissuasivo nello Stato membro richiesto sulla copertura mediatica di questioni analoghe in futuro o, più in generale, sull'esercizio della libertà di stampa, quale sancita dall'articolo 11 della Carta.

Nell'ambito di tale verifica, esso può tener conto delle somme assegnate per una lesione analoga nello Stato membro richiesto. Tuttavia, un'eventuale divergenza tra tali somme e l'importo del risarcimento danni concesso nelle decisioni di cui al procedimento principale non è, di per sé, sufficiente per ritenere che tale risarcimento danni sia manifestamente sproporzionato rispetto alla lesione della reputazione di cui trattasi. Inoltre, detta verifica non può implicare un controllo delle valutazioni di merito effettuate dai giudici dello Stato membro d'origine, che è espressamente vietato dall'articolo 36 e dall'articolo 45, paragrafo 2, del regolamento Bruxelles I. Infine, nell'ipotesi in cui constatasse l'esistenza di una violazione manifesta della libertà di stampa, tale giudice dovrebbe limitare il diniego di esecuzione di dette decisioni alla parte manifestamente sproporzionata, nello Stato membro richiesto, del risarcimenti danni assegnato.

²³⁹ Per un ricorso come quello di cui alla fattispecie, avente ad oggetto la decisione emessa sul ricorso avverso la dichiarazione di esecutività, l'articolo 45 del regolamento Bruxelles I rinvia ai motivi di diniego del riconoscimento enunciati, in particolare, all'articolo 34 di tale regolamento.

XII. Trasporti

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

«Ricorso di annullamento – Primo pacchetto di misure sulla mobilità (“Pacchetto mobilità”) – Regolamento (UE) 2020/1054 – Periodi di guida massimi giornalieri e settimanali – Interruzioni minime e periodi di riposo giornalieri e settimanali – Organizzazione dell’attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare ogni tre o quattro settimane, a seconda dei casi, al loro luogo di residenza o alla sede di attività del datore di lavoro per iniziare o effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo – Divieto di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo – Termine per l’installazione dei tachigrafi intelligenti di seconda generazione (V2) – Data di entrata in vigore – Regolamento (UE) 2020/1055 – Condizioni relative al requisito di stabilimento – Obbligo relativo al ritorno dei veicoli alla sede di attività nello Stato membro di stabilimento – Obbligo relativo al numero di veicoli e di conducenti che hanno normalmente come base la sede di attività nello Stato membro di stabilimento – Cabotaggio – Periodo di attesa di quattro giorni per il cabotaggio – Deroga relativa al cabotaggio nel quadro di operazioni di trasporto combinato – Direttiva (UE) 2020/1057 – Norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada – Termine di trasposizione – Mercato interno – Regime specifico applicabile alla libera prestazione dei servizi di trasporto – Politica comune dei trasporti – Articoli 91 e 94 TFUE – Libertà fondamentali – Principio di proporzionalità – Valutazione d’impatto – Principi della parità di trattamento e di non discriminazione – Principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento – Tutela dell’ambiente – Articolo 11 TFUE – Consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato europeo delle regioni»

Investita di quindici ricorsi, proposti dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Romania, dalla Repubblica di Cipro, dall’Ungheria, dalla Repubblica di Malta e dalla Repubblica di Polonia, diretti ad ottenere l’annullamento di talune disposizioni o, talora in subordine, della totalità di tre atti legislativi ²⁴⁰ facenti parte di un «pacchetto di misure sulla mobilità», denominato anche «Pacchetto mobilità» («Mobility Package»), la Grande Sezione della Corte li respinge, salvo nelle parti in cui mirano all’annullamento dell’articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella misura in cui inserisce un paragrafo 1, lettera b), nell’articolo 5 del regolamento n. 1071/2009 ²⁴¹.

Questi tre atti legislativi sono stati adottati al fine di adeguare la normativa in vigore fino ad allora alle evoluzioni del settore del trasporto su strada. Essi riguardano in particolare, in primo luogo, i periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, le interruzioni minime e i periodi di riposo giornalieri e settimanali, nonché il posizionamento per mezzo dei tachigrafi (regolamento 2020/1054), in secondo luogo, le norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l’attività di trasportatore su strada e quelle per l’accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (regolamento

²⁴⁰ Regolamento (UE) 2020/1054 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi (GU 2020, L 249, pag. 1).

Regolamento (UE) 2020/1055 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009, (CE) n. 1072/2009 e (UE) n. 1024/2012 per adeguarli all’evoluzione del settore del trasporto su strada (GU 2020, L 249, pag. 17).

Direttiva (UE) 2020/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU 2020, L 249, pag. 49).

²⁴¹ Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l’attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio (GU 2009, L 300, pag. 51).

2020/1055) e, in terzo luogo, le norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada (direttiva 2020/1057).

Giudizio della Corte

Il controllo di legittimità svolto dalla Corte riguardo a varie disposizioni degli atti legislativi di cui trattasi si basa su una serie di principi e di constatazioni trasversali.

Così, la Corte ricorda, anzitutto, che il principio della libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti è disciplinato dall'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, secondo cui l'applicazione di tale principio deve avvenire attraverso l'instaurazione della politica comune dei trasporti, la quale ricade nelle disposizioni adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, sulla base, in particolare, dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Ne consegue che il legislatore dell'Unione è legittimato a modificare le condizioni di esercizio della libera prestazione di servizi nel settore del trasporto su strada, in quanto, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, il grado di liberalizzazione in tale settore è determinato dal legislatore stesso nell'ambito dell'attuazione della politica comune dei trasporti. Quest'ultima politica deve consentire di perseguire gli obiettivi dei trattati²⁴²; le misure adottate da detto legislatore in materia di libera prestazione dei servizi di trasporto possono quindi avere l'obiettivo non solo di facilitare l'esercizio di tale libertà, ma altresì di garantire, se del caso, la tutela di altri interessi fondamentali riconosciuti dal Trattato FUE, quali il miglioramento delle condizioni di occupazione²⁴³, la garanzia di una protezione sociale adeguata²⁴⁴, nonché il mantenimento di condizioni di concorrenza eque.

La Corte ricorda poi che, secondo una costante giurisprudenza, allorché un atto legislativo ha già coordinato le legislazioni degli Stati membri in un determinato settore di azione dell'Unione, il legislatore dell'Unione non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsiasi cambiamento delle circostanze o a qualsiasi evoluzione delle conoscenze, tenuto conto del compito a esso incombente di vigilare sulla tutela degli interessi generali e di prendere in considerazione gli obiettivi trasversali dell'Unione riconosciuti dal Trattato FUE, tra i quali figurano le esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, il corretto funzionamento del mercato interno nonché la garanzia di un'adeguata protezione sociale. Infatti, in una situazione del genere il legislatore dell'Unione può adempiere correttamente il compito affidatogli di vigilare sulla protezione di tali interessi generali e di tali obiettivi trasversali soltanto qualora gli sia consentito, tenuto conto delle evoluzioni importanti che hanno interessato il mercato interno, di adeguare un atto legislativo, al fine di procedere al riequilibrio degli interessi in gioco.

Inoltre, la Corte sottolinea, nell'ambito dell'esame delle censure di illegittimità relative alla violazione del principio di proporzionalità o del principio di non discriminazione, che non si può escludere che l'incidenza degli atti legislativi contestati possa essere più rilevante per le imprese di trasporto, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, che hanno optato per un determinato modello di gestione economica, come la scelta di fornire la maggior parte, se non la totalità, delle loro prestazioni di servizi a destinatari stabiliti in Stati membri lontani dal primo Stato membro e i cui conducenti svolgono quindi le loro operazioni di trasporto lontano dal proprio luogo di residenza o nell'ambito di operazioni di cabotaggio effettuate in modo permanente o continuativo nel territorio dello stesso Stato membro ospitante. Tuttavia, supponendo che tale modello di gestione economica sia essenzialmente adottato da imprese di trasporto stabilite in taluni Stati membri, qualora l'atto dell'Unione di cui trattasi abbia un impatto in tutti gli Stati membri e presupponga che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, la ricerca di un siffatto equilibrio che prenda in considerazione

²⁴² A norma dell'articolo 90 TFUE.

²⁴³ Menzionato nel preambolo del Trattato FUE e nell'articolo 151, primo comma, TFUE.

²⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 9 e dell'articolo 151, primo comma, TFUE.

la situazione dell'insieme degli Stati membri, di per sé, non può essere considerata contraria ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Per quanto riguarda il regolamento 2020/1054, i ricorsi miravano ad ottenere l'annullamento, in particolare, delle seguenti disposizioni:

- l'articolo 1, punto 6, lettera c), di tale regolamento, ai sensi del quale i periodi di riposo settimanale regolari o compensativi non possono essere effettuati dai conducenti a bordo del veicolo, bensì devono essere effettuati, a spese del datore di lavoro, in un alloggio adeguato, che tenga conto delle specificità di genere e sia dotato di adeguate attrezzature per il riposo e appropriati servizi igienici;
- l'articolo 1, punto 6, lettera d), di detto regolamento, il quale prevede, da un lato, l'obbligo per le imprese di trasporto di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare ogni tre o quattro settimane, a seconda che abbiano effettuato o meno in precedenza due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi, alla sede di attività di tale datore di lavoro o al loro luogo di residenza, rispettivamente, per iniziare o effettuare almeno un periodo di riposo settimanale regolare o compensativo e, dall'altro, l'obbligo per tali imprese di documentare in che modo ottemperano a detto obbligo;
- l'articolo 2, punto 2, del medesimo regolamento, il quale stabilisce un nuovo calendario per l'installazione su varie categorie di veicoli di un nuovo tipo di tachigrafo intelligente di seconda generazione (V2).

Per quanto concerne le censure di illegittimità dedotte contro l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, che la Corte esamina in primo luogo e respinge integralmente, esse vertevano sulla violazione del principio di proporzionalità, dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, del principio della certezza del diritto, della libera circolazione dei cittadini dell'Unione, del funzionamento del mercato interno, della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento, delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti e delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente.

L'obiettivo della menzionata disposizione consiste nel migliorare ²⁴⁵ le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo che essi possano raggiungere ad intervalli regolari il loro luogo di residenza per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, affinché il periodo trascorso lontano da tale luogo di residenza dai conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale non sia eccessivamente lungo. Lo scopo della suddetta disposizione è quindi porre rimedio all'assenza di norme chiare relative al periodo di riposo settimanale e al ritorno dei conducenti al loro luogo di residenza e, pertanto, alle condizioni di concorrenza inique per le imprese di trasporto che in precedenza avevano potuto essere avvantaggiate dalle diverse interpretazioni e prassi nazionali.

In primo luogo, la Corte respinge alcune delle suddette censure di illegittimità, per il motivo che si basano su due premesse erranee.

Sotto un primo profilo, alcuni Stati membri ricorrenti hanno sostenuto erroneamente che l'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 imponga ai conducenti di ritornare esclusivamente alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza, mediante automezzi pesanti spesso vuoti.

Infatti, anzitutto, i conducenti, compresi quelli dei paesi terzi, dispongono della libertà di scegliere di effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel luogo che desiderano, sia esso la sede di attività del loro datore di lavoro, il loro luogo di residenza o qualsiasi altro luogo di loro

²⁴⁵ V., in particolare, i considerando 1, 2, 6, 8, 13 e 36 del regolamento 2020/1054.

scelta. La disposizione impugnata non impone alle imprese di trasporto di costringere i conducenti a prendere effettivamente il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo nel proprio luogo di residenza. Per contro, le imprese di trasporto hanno l'obbligo di organizzare l'attività dei conducenti in modo che possano ritornare al luogo da essi scelto al fine, rispettivamente, di iniziare o effettuare tale periodo di riposo.

Inoltre, il legislatore dell'Unione ha inteso tenere conto delle pressioni alle quali i conducenti avrebbero potuto trovarsi di fronte in precedenza. Infatti, poiché il lavoratore deve essere considerato la parte debole del rapporto di lavoro, è necessario impedire al datore di lavoro di disporre della facoltà di imporgli una restrizione dei suoi diritti, o impedire che un lavoratore possa essere dissuaso dal far valere espressamente i suoi diritti nei confronti del suo datore di lavoro. Pertanto, un datore di lavoro non può esimersi dall'obbligo di organizzare l'attività dei suoi conducenti al fine di rendere possibile il loro ritorno per il motivo che essi avrebbero rinunciato, in anticipo e in generale, al diritto loro accordato dalla disposizione impugnata.

Infine, il legislatore dell'Unione ha inteso lasciare alle imprese di trasporto, nella loro qualità di datore di lavoro, una flessibilità, da un lato, nel decidere le modalità concrete di esercizio dei corrispondenti diritti conferiti ai conducenti, in funzione di ciascuna situazione specifica, e, dall'altro, nel dimostrare, avvalendosi di qualsiasi documentazione pertinente a tal fine, sia l'osservanza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, sia il modo in cui tale obbligo è stato conciliato, ove necessario, con la scelta liberamente espressa dal conducente di effettuare il suo periodo di riposo settimanale in un luogo diverso da quello della sua residenza.

Sotto un secondo profilo, alcuni Stati membri ricorrenti hanno erroneamente sostenuto che l'obbligo per le imprese di trasporto di organizzare l'attività dei conducenti in modo tale che questi ultimi possano ritornare alla sede di attività del loro datore di lavoro o al loro luogo di residenza comporterebbe un aumento significativo del traffico. Infatti, questa premessa presuppone che, prima dell'adozione di tale misura, solo un numero limitato di conducenti ritornasse a uno di tali luoghi e che tale ritorno dovesse necessariamente essere effettuato mediante il veicolo utilizzato dal conducente.

Orbene, da un lato, già prima dell'adozione di detta misura, la maggior parte dei conducenti ritornava al proprio luogo di residenza ad intervalli regolari inferiori a quattro settimane. Dall'altro, le imprese di trasporto, per garantire l'osservanza dell'obbligo previsto all'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054, possono servirsi di altri mezzi di trasporto, quali i trasporti pubblici, ed è ipotizzabile che il ritorno a uno dei due luoghi previsti nella suddetta disposizione possa essere abbinato a un ritorno dei veicoli dell'impresa di trasporto alla sede di attività della stessa nell'ambito delle abituali attività di trasporto.

In secondo luogo, la Corte si pronuncia su varie questioni di diritto sollevate, in particolare quelle menzionate in prosieguo.

Sotto un primo profilo, per quanto riguarda il diritto del legislatore dell'Unione di adeguare un atto legislativo, detto legislatore ha per l'appunto inteso procedere, modificando la normativa dell'Unione relativa all'orario di lavoro dei conducenti, a un riequilibrio che tenga conto, da un lato, dell'interesse dei conducenti a beneficiare di migliori condizioni di lavoro nonché di una maggiore sicurezza stradale e, dall'altro, dell'interesse dei datori di lavoro ad esercitare le loro attività di trasporto a condizioni commerciali eque.

Nella fattispecie, ponderando in tal modo i diversi interessi in gioco, il legislatore dell'Unione ha potuto considerare, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone in materia di politica comune dei trasporti, che l'aumento significativo dei periodi trascorsi lontano dal luogo di residenza dai conducenti occupati nell'Unione rendeva necessario introdurre una misura specifica volta a migliorare le loro condizioni di lavoro e che gli effetti negativi, sulla loro salute, di lunghi periodi trascorsi lontano dal loro luogo di residenza erano più gravi delle conseguenze negative per

un certo numero di imprese che forniscono servizi in modo più o meno permanente in Stati membri diversi da quelli nei quali sono stabilite. Un riequilibrio siffatto è conforme alle ambizioni sociali dell'Unione.

Sotto un secondo profilo, la norma introdotta dall'articolo 1, punto 6, lettera d), del regolamento 2020/1054 si applica indistintamente a tutte le imprese di trasporto interessate, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, a tutti i conducenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza e dallo Stato membro in cui è stabilito il loro datore di lavoro, nonché a tutti gli Stati membri, e non comporta quindi una discriminazione diretta vietata dal diritto dell'Unione. Inoltre, la Corte dichiara che tale norma non costituisce una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione, in quanto sarebbe, per sua stessa natura, idonea ad incidere maggiormente sulle imprese di trasporto stabilite in Stati membri situati, a loro avviso, alla «periferia dell'Unione», sui conducenti occupati da tali imprese e su tale gruppo di Stati membri. Infatti, una disposizione del diritto dell'Unione non può essere considerata contraria di per sé ai principi della parità di trattamento e di non discriminazione per il solo motivo che comporta effetti diversi per taluni operatori economici, se tale situazione è la conseguenza di condizioni di funzionamento diverse nelle quali si trovano tali operatori, segnatamente per la loro ubicazione geografica, e non di una situazione giuridica diseguale in cui la disposizione impugnata li avrebbe posti.

Per quanto riguarda le censure di illegittimità dedotte contro l'articolo 1, punto 6, lettera c), del regolamento 2020/1054, che la Corte respinge integralmente, esse vertevano sulla violazione del principio di proporzionalità, dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione di servizi nonché dell'articolo 91, paragrafo 2, e dell'articolo 94 TFUE.

L'obiettivo della suddetta disposizione consiste nel migliorare ²⁴⁶ le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale dei conducenti all'interno dell'Unione, garantendo che essi dispongano di un alloggio di qualità per effettuare il loro periodo di riposo settimanale regolare o compensativo, al fine di tutelare in particolare i conducenti che effettuano operazioni di trasporto internazionale su lunghe distanze e trascorrono lunghi periodi lontano dal loro luogo di residenza. Lo scopo della menzionata disposizione è porre rimedio all'assenza di norme chiare relative ai periodi di riposo settimanale e, più precisamente, alle disparità di trattamento che in precedenza avevano potuto derivare, a causa delle diverse interpretazioni e applicazioni dell'articolo 8, paragrafo 8, del regolamento n. 561/2006 ²⁴⁷ da parte delle autorità nazionali competenti, dall'applicazione di regimi sanzionatori nazionali eterogenei negli Stati membri. Infatti, è al fine di garantire, mediante una norma di armonizzazione più chiara, un'applicazione uniforme del divieto di effettuare il periodo di riposo settimanale regolare o compensativo a bordo del veicolo che il legislatore dell'Unione ha proceduto alla codificazione dell'interpretazione di tale articolo 8, paragrafo 8, elaborata dalla Corte nella sentenza *Vaditrans* ²⁴⁸.

Tale divieto, che si applica esclusivamente ai periodi di riposo settimanale regolari o compensativi, e non agli altri tipi di riposo, rispetta tanto il principio di proporzionalità quanto il principio di non discriminazione, sia esso tra i conducenti, tra le imprese o tra gli Stati membri. Inoltre, detto divieto non obbliga i conducenti ad effettuare i periodi di riposo settimanale regolare o compensativo sistematicamente al di fuori del loro luogo di residenza parcheggiando il proprio veicolo in aree sicure e protette o in un alloggio adiacente ad un'area di parcheggio.

²⁴⁶ V., in particolare, i considerando 1, 2, 6, 8, 13 e 36 del regolamento 2020/1054.

²⁴⁷ Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 1).

²⁴⁸ Sentenza del 20 dicembre 2017, *Vaditrans* (C-102/16, [EU:C:2017:1012](#)).

Per quanto riguarda le censure di illegittimità dedotte contro l'articolo 2, punto 2, del regolamento 2020/1054, che la Corte respinge parimenti nella loro interezza, esse vertevano sulla violazione del principio di proporzionalità, dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento nonché dell'articolo 151, secondo comma, TFUE.

La Corte considera che il mero fatto che l'installazione dei tachigrafi intelligenti avrebbe potuto essere prevista, in un atto legislativo applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, per una data diversa da quella infine introdotta da quest'ultimo regolamento non può essere sufficiente per dimostrare una lesione della certezza del diritto o del legittimo affidamento. Ciò vale a maggior ragione per un atto legislativo che riguardi, come nel caso di specie, l'introduzione di attrezzature suscettibili di essere interessate dal rapido sviluppo di nuove tecnologie e che possa quindi richiedere un costante adeguamento in funzione di un simile sviluppo.

Per quanto riguarda il regolamento 2020/1055, i ricorsi miravano ad ottenere l'annullamento, in particolare, delle seguenti disposizioni:

- l'articolo 1, punto 3, di tale regolamento, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, secondo il quale i veicoli utilizzati nel trasporto internazionale devono ritornare ogni otto settimane a una delle sedi di attività nello Stato membro di stabilimento dell'impresa interessata,
- l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, secondo il quale ai trasportatori non è consentito effettuare, con lo stesso veicolo, trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante nell'arco di quattro giorni dal termine di un periodo di cabotaggio in tale Stato membro.

In primo luogo, per quanto riguarda le censure di illegittimità dedotte contro l'articolo 1, punto 3, di detto regolamento, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, la Corte annulla tale disposizione sulla base di una violazione del principio di proporzionalità, per il motivo che il legislatore dell'Unione non ha sufficientemente dimostrato di avere esaminato la proporzionalità dell'obbligo relativo al ritorno dei veicoli previsto dalla menzionata disposizione.

A tal riguardo, la Corte constata che, certo, tale legislatore non è tenuto a disporre di una valutazione d'impatto in ogni circostanza e che una siffatta valutazione non lo vincola. Tuttavia, esso è tenuto a fondare la sua scelta su criteri obiettivi e a esaminare se gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. Ne consegue che detto legislatore deve, quando l'atto di cui trattasi sia oggetto di un ricorso giurisdizionale, per lo meno, poter produrre ed esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base che hanno dovuto essere presi in considerazione per fondare le misure controverse di tale atto e dai quali dipendeva l'esercizio del suo potere discrezionale.

Orbene, la Corte ritiene che, atteso che l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli non è stato oggetto di una valutazione d'impatto, far valere i dati contenuti nella valutazione d'impatto - capitolo stabilimento, in quanto descrivono il mercato di cui trattasi e le difficoltà specifiche dello stesso o riguardano la valutazione delle conseguenze di obblighi diversi da quello relativo al ritorno dei veicoli, non equivalga a produrre e ad esporre in modo chiaro e non equivoco i dati di base sul cui fondamento è stato adottato l'articolo 1, punto 3, del regolamento 2020/1055, nella parte in cui inserisce il paragrafo 1, lettera b), nell'articolo 5 del regolamento n. 1071/2009, e dai quali dipendeva l'esercizio effettivo, da parte del legislatore dell'Unione, del suo potere discrezionale. Lo stesso vale per gli altri dati di base fatti valere dinanzi alla Corte dal Parlamento europeo e dal Consiglio, dal momento che non riguardano l'obbligo relativo al ritorno dei veicoli o sono stati oggetto di una presentazione eccessivamente succinta. Lo stesso può dirsi per la mera invocazione di informazioni asseritamente fornite dagli Stati membri ricorrenti e alle quali tale legislatore avrebbe potuto avere accesso.

In secondo luogo, per quanto concerne le censure di illegittimità dedotte contro l'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, che la Corte respinge integralmente, esse vertevano sulla violazione del principio di proporzionalità, dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, del funzionamento del mercato interno, della libera prestazione di servizi, della libera circolazione delle merci nonché delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni internazionali dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, la Corte rileva in particolare che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055, durante il quale, al termine di un ciclo di cabotaggio effettuato in uno Stato membro ospitante, ai trasportatori non è più consentito effettuare trasporti di cabotaggio nel medesimo Stato membro, è inteso ad ovviare alle conseguenze inattese determinate, in vigore del regolamento n. 1072/2009²⁴⁹, dalla comparsa di pratiche di cabotaggio sistematico, e a realizzare l'obiettivo iniziale perseguito dal legislatore dell'Unione, garantendo, conformemente al livello di liberalizzazione fissato dallo stesso al fine di contribuire al buon funzionamento del mercato interno dei trasporti, il carattere temporaneo del cabotaggio.

La Corte sottolinea inoltre che il rispetto del periodo di attesa dopo un ciclo di cabotaggio in uno Stato membro ospitante non implica che l'impresa di trasporto interessata debba sospendere ogni attività di trasporto. Pertanto, è stato sostenuto erroneamente che il veicolo sarebbe immobilizzato durante detto periodo, senza poter essere destinato a operazioni di trasporto diverse dal trasporto di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante o che l'impresa di trasporto dovrebbe far ritornare il veicolo, per di più vuoto, alla sua sede di attività nello stesso periodo.

Per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione delle norme del diritto dell'Unione e degli impegni internazionali dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente, la Corte rileva, in particolare, che il periodo di attesa previsto all'articolo 2, punto 4, lettera a), del regolamento 2020/1055 non comporterà notevoli effetti negativi sull'ambiente, tenuto conto, da un lato, dell'assenza di un obbligo di far ritornare il veicolo a vuoto alla sede di attività dell'impresa di trasporto durante tale periodo e, dall'altro, dell'assenza di impatto ambientale di un eventuale immobilizzazione del veicolo durante detto periodo.

Per quanto riguarda la direttiva 2020/1057, i ricorsi miravano, in sostanza, ad ottenere l'annullamento delle disposizioni dell'articolo 1 di detta direttiva, nella misura in cui stabiliscono una distinzione tra diversi tipi di operazioni di trasporto su strada ed esentano alcuni di tali tipi di operazioni dall'applicazione delle norme relative al distacco dei lavoratori previste dalla direttiva 96/71²⁵⁰.

In sostanza, la direttiva 2020/1057 stabilisce norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, che distinguono, al fine di facilitarne l'applicazione, tra diversi tipi di operazioni di trasporto in funzione del grado di collegamento del conducente e del servizio prestato con il territorio dello Stato membro ospitante.

In particolare, l'articolo 1 della direttiva 2020/1057 prevede al riguardo che, quando un conducente effettua operazioni di trasporto bilaterale, che consistono in operazioni di trasporto dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporto al territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo o, all'inverso, in operazioni di trasporto da uno Stato membro o un paese terzo allo Stato membro in cui è stabilita l'impresa di trasporto, oppure operazioni di transito, che consistono in

²⁴⁹ Regolamento (CE) n 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU 2009, L 300, pag. 72).

²⁵⁰ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1).

operazioni di trasporto nelle quali il conducente attraversa il territorio di uno Stato membro senza effettuare il carico o lo scarico di merci, egli non è considerato distaccato ai fini della direttiva 96/71.

Per contro, quando un conducente effettua operazioni di trasporto cross-trade, che consistono in operazioni di trasporto effettuate con partenza da uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento di tale impresa o da un paese terzo verso il territorio di un altro Stato membro a sua volta diverso da detto Stato membro di stabilimento o verso il territorio di un paese terzo, oppure operazioni di cabotaggio, definite come la fornitura di servizi da parte di trasportatori all'interno di uno Stato membro in cui questi non sono stabiliti, tale conducente deve essere considerato distaccato ai fini della direttiva 96/71.

Quanto alle operazioni di trasporto combinato, che consistono in operazioni di trasporto di merci fra Stati membri nel cui ambito l'autocarro o altro mezzo di trasporto delle merci collegato all'autocarro effettua la parte iniziale o terminale del tragitto su strada e l'altra parte per ferrovia, per via navigabile o per mare, il conducente non è considerato distaccato quando effettui il tragitto stradale iniziale o terminale di un'operazione di trasporto combinato se il tragitto stradale consiste, considerato isolatamente, in un'operazione di trasporto bilaterale.

Le censure di illegittimità dedotte contro le disposizioni dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, che la Corte respinge integralmente, vertevano sulla violazione dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 96/71, dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, del principio di proporzionalità, delle norme del diritto dell'Unione in materia di politica comune dei trasporti, della libera circolazione delle merci, della libera prestazione di servizi e delle norme del diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda, in particolare, l'asserita violazione dei principi della parità di trattamento e di non discriminazione, la Corte rileva che, mediante l'adozione di norme settoriali in materia di distacco di lavoratori destinate ad essere attuate in tutta l'Unione al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il legislatore dell'Unione ha inteso raggiungere ²⁵¹ un equilibrio tra, da un lato, il miglioramento delle condizioni sociali e lavorative dei conducenti e, dall'altro, la semplificazione dell'esercizio della libertà di prestazione dei servizi di trasporto su strada sulla base della concorrenza leale tra imprese di trasporto. In tale contesto, l'approccio consistente nel distinguere tra diversi tipi di operazioni di trasporto ai fini dell'applicazione delle norme in materia di distacco, lungi dal pregiudicare l'uguaglianza tra gli Stati membri, mira, al contrario, a porre rimedio alle disparità di trattamento che avevano potuto risultare in precedenza, a causa delle discrepanze rilevate tra gli Stati membri nell'interpretazione, applicazione ed attuazione delle disposizioni applicabili prima dell'entrata in vigore di detta direttiva, discrepanze che creavano gravosi oneri amministrativi a carico di conducenti e imprese di trasporto.

Alla luce di tale approccio, al fine di valutare l'esistenza di un'asserita discriminazione tra le imprese di trasporto e i conducenti da esse occupati a seconda che effettuino operazioni di trasporto cross-trade o operazioni di trasporto bilaterale, la Corte respinge la premessa secondo cui la valutazione della comparabilità delle rispettive situazioni di tali conducenti per determinare se trovino applicazione le norme in materia di distacco deve essere effettuata esclusivamente in funzione della natura del loro lavoro, mentre ciò che, alla luce dell'obiettivo perseguito dalle disposizioni impugnate dell'articolo 1 della direttiva 2020/1057, rileva ai fini di detta valutazione è il legame che collega il conducente interessato e il servizio prestato con lo Stato membro di stabilimento o lo Stato membro ospitante.

La Corte dichiara parimenti erronea la premessa secondo cui un'operazione di trasporto combinato, complessivamente considerata, è comparabile a un'operazione di trasporto bilaterale, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalle norme previste all'articolo 1 della direttiva 2020/1057. Infatti, tale direttiva ha lo scopo di stabilire norme specifiche sul distacco dei conducenti solo nel settore del

²⁵¹ Come risulta dai considerando 3, 7 e 9 della direttiva 2020/1057.

trasporto su strada. Pertanto, non assimilando le operazioni di trasporto combinato quando lo stesso conducente accompagna il veicolo e il suo carico alle operazioni di trasporto bilaterale, il legislatore dell'Unione non ha violato i principi della parità di trattamento e di non discriminazione.

XIII. Concorrenza

1. Intese (articolo 101 TFUE)

Sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/Servier e a. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

«Impugnazione – Concorrenza – Prodotti farmaceutici – Mercato del Perindopril – Articolo 101 TFUE – Intese – Ripartizione del mercato – Concorrenza potenziale – Restrizione della concorrenza per oggetto – Strategia volta a ritardare l'ingresso nel mercato di versioni generiche del Perindopril – Accordo transattivo di controversie in materia di brevetti – Contratto di licenza di brevetto – Accordo di cessione e di licenza di tecnologia – Articolo 102 TFUE – Mercato rilevante – Abuso di posizione dominante»

Sentenza del 27 giugno 2024, Commissione/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

«Impugnazione – Concorrenza – Prodotti farmaceutici – Mercato del Perindopril – Articolo 101 TFUE – Intese – Ripartizione del mercato – Concorrenza potenziale – Restrizione della concorrenza per oggetto – Strategia volta a ritardare l'ingresso nel mercato di versioni generiche del Perindopril – Accordo transattivo di controversie in materia di brevetti – Contratto di licenza di brevetto – Accordo di cessione e di licenza di tecnologia»

La Corte accoglie le impugnazioni proposte dalla Commissione europea avverso due sentenze del Tribunale ²⁵² che annullano parzialmente la decisione con cui la Commissione ha constatato l'esistenza di intese e di un abuso di posizione dominante nel mercato del prodotto farmaceutico Perindopril e ha inflitto ammende ai produttori di medicinali coinvolti ²⁵³. In tal modo, la Corte precisa la linea di demarcazione tra, da un lato, le legittime iniziative dei produttori di medicinali consistenti nel comporre in via transattiva vere e proprie controversie in materia di brevetti nel settore farmaceutico e, dall'altro, gli accordi di illegittima ripartizione del mercato di un prodotto farmaceutico conclusi con il pretesto di una composizione transattiva di controversie in materia di brevetti.

Il gruppo farmaceutico Servier, la cui società madre, Servier SAS, ha sede in Francia (in prosieguo, singolarmente o congiuntamente: la «Servier»), ha sviluppato il Perindopril, medicinale rientrante nella classe degli inibitori dell'enzima di conversione, indicato in medicina cardiovascolare e principalmente destinato a lottare contro l'ipertensione e l'insufficienza cardiaca. Il brevetto relativo alla molecola del Perindopril, depositato presso l'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) nel 1981, è scaduto nel corso degli anni 2000.

Il principio attivo farmaceutico del Perindopril si presenta sotto forma di un sale, l'erbumina. Nel 1988 la Servier ha depositato dinanzi all'UEB vari brevetti relativi ai processi di fabbricazione di detto principio attivo che scadevano il 16 settembre 2008.

Un nuovo brevetto relativo al Perindopril e al suo processo di fabbricazione è stato depositato dinanzi all'UEB dalla Servier nel 2001 ed è stato rilasciato nel 2004 (in prosieguo: il «brevetto 947»). La Servier ha ottenuto, inoltre, taluni brevetti nazionali corrispondenti al brevetto 947 in diversi Stati membri prima che questi ultimi entrassero a far parte della convenzione sulla concessione di brevetti europei.

²⁵² Sentenze del 12 dicembre 2018, Servier e a./Commissione (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)) e Krka/Commissione (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze impugnate»).

²⁵³ Decisione C(2014) 4955 final della Commissione, del 9 luglio 2014, relativa a un procedimento a norma degli articoli 101 e 102 [TFUE] [caso AT.39612- Périndopril (Servier)], (in prosieguo: la «decisione controversa»).

A partire dal 2003 sono insorte varie controversie tra la Servier e produttori di medicinali generici che si apprestavano a commercializzare una versione generica del Perindopril. In tale contesto, dieci produttori di medicinali generici hanno proposto opposizione contro il brevetto 947 dinanzi all'UEB, la cui commissione di ricorso tecnica ha revocato il brevetto contestato nel maggio 2009. Diversi produttori di medicinali generici hanno altresì contestato la validità del brevetto 947 dinanzi a taluni giudici nazionali. Dal canto suo, la Servier ha proposto azioni per contraffazione nonché domande di provvedimenti ingiuntivi nei confronti dei produttori di medicinali generici in questione, tra i quali figura la società slovena KRKA, tovarna zdravil, d.d. (in prosieguo: la «Krka»).

Per porre fine a dette controversie la Servier ha stipulato, tra il 2005 e il 2007, taluni accordi transattivi con diversi produttori di medicinali generici. Con la Krka, la Servier ha quindi stipulato un accordo transattivo avente ad oggetto il brevetto 947 e i brevetti nazionali equivalenti, un accordo di licenza e un accordo di cessione e di licenza (in prosieguo: gli «accordi Krka»). Detti accordi coprivano tutti gli Stati che erano membri dell'Unione europea alla data dei fatti, nonché i non membri dell'Unione che costituivano i mercati principali della Krka.

Secondo la Commissione, la Servier e la Krka hanno concluso tali accordi con l'obiettivo illecito di ripartire il territorio dei paesi coperti in due sfere di influenza, comprensive, per ciascuna di esse, dei loro mercati principali, al cui interno esse potevano esercitare le loro attività con la garanzia, per quanto riguarda la Servier, di non subire pressioni concorrenziali eccedenti i limiti risultanti da tali accordi da parte della Krka, e, per quanto riguarda la Krka, di non correre il rischio di essere citata in giudizio per contraffazione da parte della Servier.

Con decisione del 9 luglio 2014 ²⁵⁴, la Commissione ha constatato che gli accordi conclusi dalla Servier con la Krka e con gli altri produttori di medicinali generici costituivano restrizioni della concorrenza vietate dall'articolo 101 TFUE. Essa ha inoltre ritenuto che la Servier avesse violato l'articolo 102 TFUE elaborando e attuando una strategia di esclusione che copriva il mercato del Perindopril e della tecnologia relativa al principio attivo di tale medicinale, in Francia, nei Paesi Bassi, in Polonia e nel Regno Unito.

Pertanto, la Commissione ha inflitto alla Servier ammende per un importo totale di EUR 289 727 200 per infrazioni all'articolo 101 TFUE, di cui EUR 37 661 800 per la sua partecipazione agli accordi Krka, nonché un'ammenda di EUR 41 270 000 per l'infrazione all'articolo 102 TFUE. La Krka, dal canto suo, si è vista infliggere un'ammenda di EUR 10 milioni per aver violato l'articolo 101 TFUE.

Investito di ricorsi proposti dalla Servier e dalla Krka, il Tribunale ha constatato che la Commissione è incorsa in errori di diritto nel qualificare gli accordi Krka come infrazione all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE senza aver dimostrato l'esistenza di una restrizione della concorrenza per oggetto o per effetto. Per quanto riguarda l'infrazione all'articolo 102 TFUE, contestata alla Servier, il Tribunale ha ritenuto che la definizione del mercato del Perindopril adottata dalla Commissione fosse viziata da errori di valutazione tali da inficiare le sue constatazioni relative alla posizione dominante della Servier nel mercato rilevante.

Di conseguenza, con due sentenze pronunciate il 12 dicembre 2018 ²⁵⁵, il Tribunale ha annullato la decisione controversa nella parte in cui constata un'infrazione all'articolo 101 TFUE in relazione agli accordi Krka e un'infrazione all'articolo 102 TFUE, nonché le ammende rispettivamente inflitte alla Servier e alla Krka in ragione di tali infrazioni.

La Commissione ha investito la Corte di due impugnazioni avverso tali sentenze del Tribunale.

²⁵⁴ V. nota n. 253.

²⁵⁵ V. nota n. 252.

Giudizio della Corte

1. Sull'infrazione all'articolo 101 TFUE

a) Esistenza di una concorrenza potenziale tra la Servier e la Krka

La Corte esamina, in primo luogo, le censure della Commissione vertenti su errori di interpretazione e di applicazione della nozione di concorrenza potenziale commessi dal Tribunale.

In via preliminare la Corte rileva che, ai fini dell'esame alla luce dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE di pratiche collusive che assumono la forma di accordi di cooperazione orizzontale tra imprese, quali gli accordi Krka, si deve stabilire, in una prima fase, se tali pratiche possano essere qualificate come restrizione della concorrenza da parte di imprese che si trovano in una situazione di concorrenza, quantomeno potenziale. In caso affermativo, occorre verificare, in una seconda fase, se, alla luce delle loro caratteristiche economiche, dette pratiche rientrino nella definizione di restrizione della concorrenza per oggetto. Qualora l'oggetto anticoncorrenziale di dette pratiche non sia dimostrato, occorre esaminarne gli effetti.

Ciò precisato, la Corte dichiara conferenti le censure vertenti su errori di interpretazione e di applicazione della nozione di concorrenza potenziale, dal momento che il Tribunale aveva esaminato diversi punti della decisione controversa relativi alla questione della concorrenza potenziale tra la Krka e la Servier, nonché talune censure dedotte al riguardo da quest'ultima.

Nel merito, la Corte constata che, dichiarando che esistevano, al momento della conclusione degli accordi transattivo e di licenza Krka, indizi concordanti che potevano lasciar ritenere alla Servier e alla Krka che il brevetto 947 fosse valido, il Tribunale ha dedotto da tali indizi che era ormai esclusa una concorrenza tra tali imprese nei mercati nazionali all'interno dell'Unione e che non esisteva quindi più una concorrenza potenziale tra le stesse.

Orbene, per giungere a tale conclusione in merito all'assenza di una concorrenza potenziale, il Tribunale avrebbe dovuto verificare se la Commissione non avesse dimostrato l'esistenza, alla data di conclusione degli accordi Krka, di possibilità reali e concrete per la Krka di entrare nel mercato rilevante e di fare concorrenza alla Servier, tenuto conto di misure preparatorie sufficienti e dell'assenza di ostacoli insormontabili a tale ingresso.

Tuttavia, anziché procedere alle verifiche necessarie su tale punto, il Tribunale si è limitato ad affermare che la Servier e la Krka erano convinte che il brevetto 947 fosse valido e che il comportamento della Krka, consistente nel mantenere la pressione concorrenziale sulla Servier, poteva spiegarsi con il suo desiderio di rafforzare la sua posizione nelle eventuali trattative al fine di pervenire a un accordo transattivo accompagnato da un accordo di licenza. Così facendo, il Tribunale ha frainteso la rilevanza giuridica della situazione brevettuale constatata sui mercati in questione nonché delle intenzioni delle parti. Esso ha inoltre omesso di motivare la sua constatazione implicita secondo cui la Servier e la Krka non erano più concorrenti potenziali, nonostante gli elementi della decisione controversa diretti a dimostrare il contrario.

Oltretutto, la Corte sottolinea che, nel suo esame del contesto in cui gli accordi transattivo e di licenza Krka sono stati conclusi, il Tribunale ha snaturato non solo i termini chiari e precisi di una decisione di un giudice britannico riguardante una domanda riconvenzionale di annullamento del brevetto 947 sollevata dalla Krka, ma anche il senso e la portata della decisione controversa per quanto riguarda gli effetti di una decisione della divisione di opposizione dell'UEB, che aveva convalidato tale brevetto.

Pertanto, la Corte accoglie le censure della Commissione vertenti su errori di interpretazione e di applicazione della nozione di concorrenza potenziale commessi dal Tribunale.

b) *Qualificazione degli accordi Krka come restrizioni della concorrenza per oggetto*

In secondo luogo, la Corte constata che il Tribunale ha commesso taluni errori di diritto concludendo nel senso dell'assenza di una restrizione della concorrenza per oggetto.

Nelle sentenze oggetto di impugnazione, il Tribunale ha dichiarato che, in presenza di una reale controversia relativa a un brevetto, un accordo transattivo della controversia stessa, contenente clausole restrittive della concorrenza, associato a un accordo di licenza vertente su tale brevetto, può essere qualificato come restrizione della concorrenza per oggetto solo se la Commissione può dimostrare che tale accordo di licenza non costituisce una transazione conclusa alle normali condizioni di mercato e maschera pertanto un «reverse payment».

Tuttavia, secondo la Corte, tale ragionamento prescinde dalla natura stessa di tali accordi, consistenti non in un semplice accordo transattivo relativo a una controversia in materia di brevetti a fronte di un «reverse payment», bensì in un accordo di ripartizione dei mercati in due zone, di cui una non rientrante, peraltro, nell'ambito dell'infrazione all'articolo 101 TFUE.

Tale errore di diritto ha indotto il Tribunale a verificare la qualificazione della pratica illecita imputata alla Servier e alla Krka come restrizione della concorrenza per oggetto, analizzando la forma e le caratteristiche giuridiche degli accordi destinati ad attuare tale pratica, mentre era tenuto a valutare il grado di lesività economica di detti accordi procedendo ad un'analisi dettagliata delle loro caratteristiche, nonché dei loro obiettivi e del contesto economico e giuridico nel quale essi si inseriscono.

Peraltro, ritenendo che, poiché gli accordi transattivo e di licenza Krka non avevano riservato una parte di mercato alla Krka, non si potesse sostenere l'esistenza di una ripartizione del mercato, il Tribunale ha parimenti commesso un errore di interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, lettera c), TFUE, dal momento che il divieto degli accordi consistenti nella ripartizione dei mercati sancito da tale disposizione non si limita agli accordi che istituiscono una ripartizione «chiusa» tra i mercati.

Inoltre, il Tribunale ha commesso un ulteriore errore di diritto introducendo, nel suo ragionamento relativo all'assenza di restrizione della concorrenza per oggetto, considerazioni relative al carattere asseritamente ipotetico degli effetti potenziali degli accordi in questione, mentre non occorre ricercare né, a fortiori, dimostrare gli effetti sulla concorrenza di pratiche qualificate come restrizioni della concorrenza per oggetto, anche nell'ambito di un eventuale esame della questione se il comportamento di cui trattasi presenti il grado di lesività richiesto ai fini di una siffatta qualificazione.

Parimenti, contestando alla Commissione di non aver dimostrato, in sostanza, che la Servier o la Krka intendessero restringere la concorrenza tra di loro, benché una siffatta dimostrazione non fosse necessaria al fine di attestare l'esistenza di una restrizione della concorrenza per oggetto, il Tribunale è nuovamente incorso in un errore di diritto.

Oltretutto, il Tribunale ha violato il principio della libera produzione della prova dichiarando che esiste una distinzione in diritto, per quanto riguarda la presa in considerazione di elementi frammentari e sporadici per dimostrare l'esistenza di un'infrazione, tra le situazioni in cui la Commissione dispone del contenuto di accordi anticoncorrenziali e quelle in cui essa non ne dispone. Il Tribunale ha poi commesso un ulteriore errore di diritto nel dichiarare che deduzioni tratte da passaggi parziali di lettere o da altri documenti che si ritiene possano provare le intenzioni delle parti non possono mettere agevolmente in discussione una conclusione basata sul contenuto stesso degli accordi in questione.

Infine, la Corte ricorda che la possibilità che una licenza di brevetto possa produrre, in taluni mercati geografici, effetti favorevoli alla concorrenza è del tutto irrilevante per valutare se occorra qualificarla come restrizione della concorrenza per oggetto ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Prendendo in considerazione gli effetti positivi dell'accordo di licenza Krka sui mercati principali della

Krka, il Tribunale ha quindi commesso un errore di interpretazione e di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, tanto più che i mercati principali della Krka non rientrano nell'ambito di applicazione geografica dell'infrazione all'articolo 101 TFUE.

Alla luce degli errori summenzionati, la Corte conclude che il ragionamento del Tribunale relativo all'assenza di restrizione della concorrenza per oggetto determinata dagli accordi Krka è, nel suo insieme, viziato da illegittimità.

c) Qualificazione degli accordi Krka come restrizione della concorrenza per effetto

In terzo luogo, la Corte censura la conclusione del Tribunale secondo cui la Commissione non aveva dimostrato che gli accordi Krka avessero avuto l'effetto di restringere la concorrenza, in quanto tale istituzione non sarebbe riuscita a dimostrare che, in assenza di tali accordi, la Krka sarebbe probabilmente entrata nei mercati principali della Servier.

Al riguardo la Corte ricorda che, al fine di valutare l'esistenza di effetti anticoncorrenziali prodotti da un accordo tra imprese, occorre confrontare la situazione concorrenziale risultante da tale accordo e quella che esisterebbe in sua assenza. Tale metodo, detto «controfattuale», implica la necessità di prendere in considerazione il contesto concreto in cui tale accordo si inserisce. Pertanto, lo scenario controfattuale, considerato a partire dalla mancanza di detto accordo, deve essere realistico e credibile.

Alla luce di tale precisazione la Corte dichiara che il Tribunale non ha tenuto conto, sotto tre profili principali, delle caratteristiche del metodo controfattuale ai fini dell'applicazione dell'articolo 101 TFUE.

In primo luogo, il Tribunale ha dichiarato che la valutazione degli effetti anticoncorrenziali dell'accordo transattivo Krka si fondava su un approccio ipotetico e su un esame incompleto di tali effetti, poiché la Commissione non aveva incluso nello scenario controfattuale lo svolgimento reale degli eventi successivi a tale accordo. Orbene, tale ragionamento del Tribunale prescinde dal fatto che lo scenario controfattuale che, per definizione, è ipotetico, nel senso che non si è realizzato, non può basarsi su elementi successivi alla conclusione di detto accordo.

In secondo luogo, il Tribunale ha commesso un errore nel dichiarare che la giurisprudenza secondo cui un accordo tra imprese può essere qualificato come restrizione della concorrenza per effetto in ragione dei suoi effetti potenziali cessa di essere applicabile quando tale accordo è stato attuato, sulla base del rilievo che gli effetti reali di detto accordo sulla concorrenza possono essere osservati. Infatti, qualora, come nella fattispecie, un accordo porti non già a modificare, bensì, al contrario, a mantenere stabile il numero o il comportamento di imprese concorrenti già presenti all'interno di tale mercato, un semplice raffronto tra le situazioni constatate su detto mercato prima e dopo l'attuazione di tale accordo non sarebbe sufficiente a consentire di concludere nel senso dell'assenza di effetti anticoncorrenziali, posto che l'effetto anticoncorrenziale riguarda la scomparsa certa, in ragione di detto accordo, di una fonte di concorrenza che, al momento della conclusione di tale accordo, rimane potenziale.

In terzo luogo, dalla giurisprudenza risulta che, nel definire lo scenario controfattuale al fine di esaminare un accordo transattivo relativo a una controversia in materia di brevetti che oppone un produttore di medicinali originari a un produttore di medicinali generici, la Commissione non è tenuta ad effettuare una constatazione definitiva relativa alle possibilità di successo di quest'ultimo nella controversia in merito al brevetto o alla probabilità della conclusione di un accordo meno restrittivo. Ne consegue che il Tribunale è incorso in un errore di interpretazione e di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE dichiarando che la Commissione non era riuscita a dimostrare che, in assenza dell'accordo transattivo, la Krka sarebbe probabilmente entrata nei mercati in questione e che la prosecuzione dei procedimenti contenziosi che contestavano la validità del brevetto 947 avrebbe

consentito, in modo probabile, se non addirittura plausibile, un annullamento più rapido o più completo di tale brevetto.

La Corte conclude che gli errori di diritto così individuati viciano di illegittimità l'intero ragionamento con cui il Tribunale respinge la qualificazione degli accordi Krka come restrizione della concorrenza per effetto.

2. *Sull'infrazione all'articolo 102 TFUE*

In quarto luogo, la Corte respinge la conclusione del Tribunale secondo cui la definizione del mercato del prodotto rilevante adottata dalla Commissione ai fini del suo esame dell'esistenza di un abuso di posizione dominante da parte della Servier era viziata da errori tali da inficiare l'esame stesso. A tal riguardo, il Tribunale aveva segnatamente contestato alla Commissione il fatto di aver erroneamente limitato il mercato rilevante al solo Perindopril, con esclusione degli altri medicinali rientranti nella classe degli inibitori dell'enzima di conversione (in prosieguo: i «medicinali ACE inibitori»).

Su tale punto, la Corte ricorda che la determinazione del mercato rilevante, preliminare alla valutazione di un'eventuale posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE, presuppone la definizione, in primo luogo, del mercato del prodotto e, in secondo luogo, del mercato geografico di quest'ultimo.

Risulta inoltre dalla giurisprudenza che la nozione di mercato rilevante implica un sufficiente grado di intercambiabilità tra i prodotti o i servizi che ne fanno parte. Per quanto riguarda, più in particolare, l'esame della sostituibilità economica tra medicinali, essa deve essere valutata alla luce dei trasferimenti delle vendite tra medicinali destinati ad una stessa indicazione terapeutica, indotti dai cambiamenti dei prezzi relativi di tali medicinali. La constatazione dell'assenza di una siffatta sostituibilità rivela l'esistenza di un mercato distinto, e ciò a prescindere dalle sue cause.

Orbene, poiché la Commissione ha concluso per l'assenza di intercambiabilità tra il Perindopril e gli altri medicinali ACE inibitori alla luce della constatazione, non contestata dalla Servier, della relativa inelasticità della domanda di Perindopril rispetto alla forte diminuzione dei prezzi degli altri medicinali ACE inibitori nei mercati interessati, il Tribunale è incorso in un errore di diritto censurando la Commissione per aver limitato il mercato rilevante al solo Perindopril.

Poiché il Tribunale aveva poi ritenuto che la conclusione della Commissione quanto all'esistenza di una posizione dominante della Servier nel mercato della tecnologia relativa al principio attivo del Perindopril fosse fondata sull'erronea delimitazione del mercato rilevante, la Corte rileva che tali valutazioni del Tribunale si basano su una premessa errata e sono, pertanto, parimenti viziate da illegittimità.

Poiché i motivi della Commissione relativi agli errori summenzionati sono stati accolti, la Corte annulla parzialmente le sentenze impugnate.

3. *Sui ricorsi di annullamento proposti dalla Servier e dalla Krka*

La Corte stabilisce, in quinto luogo, che lo stato degli atti consente di statuire sulla controversia con riferimento ai motivi dedotti dalla Servier e dalla Krka dinanzi al Tribunale al fine di contestare la qualificazione, nella decisione controversa, degli accordi transattivo e di licenza Krka come restrizione della concorrenza per oggetto nonché la qualificazione dell'accordo transattivo e dell'accordo di cessione e di licenza Krka come restrizione della concorrenza per effetto.

Per quanto riguarda, da un lato, la qualificazione degli accordi transattivo e di licenza Krka come restrizione della concorrenza per oggetto, la Corte verifica, in un primo momento, se la Commissione abbia potuto validamente qualificare tali accordi come restrizione della concorrenza potenziale esercitata sulla Servier dalla Krka. A tal fine essa verifica se, alla data di conclusione degli accordi citati,

esistessero possibilità reali e concrete che la Krka entrasse nel mercato del Perindopril e si ponesse in concorrenza con la Servier.

La Corte sottolinea in proposito che l'esistenza di un brevetto che tutela il processo di fabbricazione di un principio attivo divenuto di pubblico dominio non può, di per sé, essere considerata come un ostacolo insormontabile all'ingresso nel mercato di medicinali generici contenenti tale principio attivo. Pertanto, l'esistenza di un siffatto brevetto non impedisce di qualificare come concorrente potenziale del produttore del medicinale originale interessato un produttore di medicinali generici che abbia effettivamente la ferma determinazione nonché la capacità propria di fare ingresso nel mercato e che, con le misure da lui adottate, si mostri pronto a contestare la validità di tale brevetto e ad assumere il rischio di confrontarsi, al momento del suo ingresso nel mercato, con un'azione per contraffazione promossa dal titolare di tale brevetto.

Per quanto riguarda la ferma determinazione della Krka a proseguire i suoi sforzi per la commercializzazione del suo Perindopril nonostante le sconfitte giudiziarie da essa subite nel 2006 in controversie in materia di brevetti che la vedevano contrapposta alla Servier, la Corte rileva che dagli elementi di prova citati dalla Commissione nella decisione controversa risulta che la Krka non aveva interrotto i propri sforzi per entrare nei mercati principali della Servier.

Peraltro, neppure il fatto che la Krka negoziava con la Servier allo scopo di concludere gli accordi transattivo e di licenza Krka è sufficiente a dimostrare che la Krka non avesse più la ferma determinazione di fare concorrenza alla Servier.

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che la Krka era un concorrente potenziale della Servier alla data di conclusione degli accordi transattivo e di licenza Krka.

La Corte verifica, in un secondo momento, se la Commissione abbia erroneamente ritenuto che gli accordi transattivo e di licenza Krka avessero lo scopo di ripartire i mercati del Perindopril.

A tal riguardo, essa sottolinea che il fatto che taluni accordi transattivi di una controversia in materia di brevetti, così come accordi di licenza associati a siffatti accordi, possano essere conclusi a uno scopo che può essere legittimo non può sottrarli all'applicazione dell'articolo 101 TFUE qualora risulti che detti accordi mirano a restringere la concorrenza. Nel caso di specie, risulta inoltre chiaramente dai termini degli accordi transattivo e di licenza Krka, nonché dalle circostanze che hanno accompagnato la loro conclusione, che essi sono collegati sul piano economico e non possono essere esaminati separatamente.

Ebbene, l'effetto combinato dell'accordo di licenza Krka, con il quale la Servier ha rinunciato ad opporsi alla commercializzazione da parte della Krka di una versione generica del Perindopril nei mercati principali di quest'ultima, e dell'accordo transattivo, che prevede un obbligo di non contraffazione da parte della Krka nei mercati principali della Servier, equivale, da un punto di vista economico, a un *quid pro quo*, che consente alla Servier e alla Krka di mantenere, nei rispettivi mercati principali, una posizione più favorevole. Un siffatto complesso di accordi implica, in linea di principio, una ripartizione di tali mercati e, pertanto, una restrizione della concorrenza per oggetto, che non può essere relativizzata o compensata da eventuali effetti positivi o favorevoli alla concorrenza su un qualsivoglia mercato.

Alla luce di tali elementi, la Corte dichiara che le prove dedotte nella decisione controversa dimostrano l'esistenza della pratica della Servier e della Krka volta a ripartirsi il mercato del Perindopril mediante gli accordi transattivo e di licenza Krka e sono sufficienti a giustificare la qualificazione di tale pratica come restrizione della concorrenza per oggetto.

Per quanto riguarda, dall'altro lato, la qualificazione dell'accordo transattivo e dell'accordo di cessione e di licenza Krka come restrizione della concorrenza per effetto, la Corte ricorda che spettava alla Commissione confrontare la situazione concorrenziale risultante da tali accordi con la situazione

concorrenziale risultante da uno scenario controfattuale realistico e credibile. Orbene, poiché, nel caso di specie, la restrizione della concorrenza in questione riguardava l'eliminazione della fonte di concorrenza potenziale esercitata dalla Krka sulla Servier, l'analisi dello scenario controfattuale corrispondeva, in sostanza, a quella dell'esistenza di tale concorrenza potenziale.

Alla luce di tali precisazioni, la Corte dichiara che la Commissione ha potuto validamente ritenere che la Krka rappresentasse una delle minacce più immediate per la Servier, in ragione del fatto che essa disponeva di possibilità reali e concrete di entrare nei mercati in Francia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. In assenza degli accordi Krka, tale possibilità di ingresso della Krka, mediante il suo Perindopril, non sarebbe stata eliminata. Di conseguenza, la Commissione ha stabilito che l'eliminazione, grazie all'attuazione di detti accordi, di tale fonte di concorrenza potenziale aveva l'effetto di restringere la concorrenza in maniera sensibile. Detto effetto, che non è né ipotetico né potenziale, bensì reale, è tale da giustificare la qualificazione come restrizione della concorrenza per effetto accolta nella decisione controversa.

Dopo aver così statuito su taluni motivi dedotti dalla Servier e dalla Krka dinanzi al Tribunale, la Corte constata che, tuttavia, lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia nella sua interezza. Pertanto, essa rinvia la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sulla questione della qualificazione come restrizione della concorrenza per oggetto dell'accordo di cessione e di licenza Krka, nonché, nella causa Commissione/Servier e a. (C-176/19 P), sui restanti motivi relativi alla violazione dell'articolo 102 TFUE e sui motivi dedotti in subordine diretti a contestare l'importo dell'ammenda.

Sentenza del 4 ottobre 2024, FIFA (C-650/22, [EU:C:2024:824](#))

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno – Concorrenza – Regolamentazione istituita da una associazione sportiva internazionale ed attuata da essa con il concorso dei suoi membri – Calcio professionistico – Enti di diritto privato dotati di poteri di regolamentazione, di controllo e sanzionatori – Regolamentazione sullo status e sui trasferimenti dei giocatori – Norme riguardanti i contratti di lavoro stipulati tra i club e i giocatori – Risoluzione anticipata di un contratto di lavoro da parte del giocatore – Indennità imposta al giocatore – Responsabilità in solido del nuovo club – Sanzioni – Divieto di rilasciare il certificato internazionale di trasferimento del giocatore e di tesserarlo finché è pendente una controversia connessa alla risoluzione anticipata del contratto di lavoro – Divieto di tesserare altri giocatori – Articolo 45 TFUE – Ostacolo alla libertà di circolazione dei lavoratori – Giustificazione – Articolo 101 TFUE – Decisione di un'associazione di imprese avente per oggetto di impedire o di restringere la concorrenza – Mercato del lavoro – Reclutamento dei giocatori da parte dei club – Mercato delle competizioni di calcio tra club – Partecipazione dei club e dei giocatori alle competizioni sportive – Restrizione della concorrenza per oggetto – Esenzione»

Adita in via pregiudiziale dalla cour d'appel de Mons (Corte d'appello di Mons, Belgio), la Corte si pronuncia nuovamente sull'applicazione del diritto economico dell'Unione alle norme istituite da una federazione sportiva internazionale²⁵⁶. Con la presente sentenza, essa precisa il modo in cui gli articoli del Trattato FUE che prevedono il principio della libera circolazione dei lavoratori e il divieto di intese²⁵⁷ si applicano alle norme adottate da una federazione sportiva internazionale concernenti lo status e il trasferimento dei giocatori.

²⁵⁶ V. sentenze del 21 dicembre 2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), del 21 dicembre 2023, European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), e del 21 dicembre 2023, International Skating Union/Commissione (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Rispettivamente, l'articolo 45 e l'articolo 101 TFUE.

La Fédération internationale de football association (FIFA) è un'associazione di diritto svizzero che ha in particolare lo scopo di stabilire norme che disciplinano il calcio e le relative questioni a livello mondiale. Essa è composta da federazioni calcistiche nazionali che sono tenute in particolare a provvedere affinché i propri membri o affiliati rispettino tutte le norme da essa stabilite.

Nel marzo 2014 la FIFA ha adottato il «Regolamento sullo status e sui trasferimenti dei giocatori» (in prosieguo: il «RSTG»). Esso prevede in particolare che ogni nuovo club di calcio professionistico che ingaggi un giocatore a seguito di una risoluzione del contratto di lavoro avvenuta senza giusta causa è responsabile in solido per il pagamento dell'indennità che tale giocatore può essere tenuto a versare al suo club di provenienza. Tale indennità è fissata in funzione di vari criteri elencati da tale regolamento²⁵⁸. Il RSTG stabilisce altresì che si presume che il nuovo club abbia istigato il giocatore a risolvere il contratto di lavoro che lo lega al suo club di provenienza ed espone il nuovo club, in taluni casi, ad una sanzione sportiva, consistente nel divieto di tesserare qualsiasi nuovo giocatore per un periodo determinato²⁵⁹. Infine, il RSTG dispone che la federazione nazionale di calcio cui appartiene il club di provenienza non può rilasciare un certificato internazionale di trasferimento (CIT) a favore del giocatore se tra tale club di provenienza e detto giocatore pende una controversia che trae origine da una risoluzione prematura del contratto di lavoro insorta senza mutuo consenso²⁶⁰.

BZ è un ex calciatore professionista residente in Parigi (Francia). Nell'agosto 2013 egli ha sottoscritto un contratto di lavoro quadriennale con un club di calcio professionistico russo. L'anno successivo tale club ha risolto il contratto per motivi attinenti, a suo avviso, al comportamento illecito di BZ, e ha adito la Camera di risoluzione delle controversie della FIFA al fine di ottenere la condanna di BZ al pagamento di un'indennità di venti milioni di euro, adducendo una «risoluzione del contratto senza giusta causa» ai sensi del RSTG.

Nel maggio 2015 la Camera di risoluzione delle controversie della FIFA ha parzialmente accolto la domanda del club, condannando BZ a versargli un'indennità di 10,5 milioni di euro. Inoltre, essa ha dichiarato che il RSTG, nella misura in cui prevede che qualsiasi nuovo club di calcio professionistico che ingaggi il giocatore è responsabile in solido per il pagamento di tale indennità, non sarebbe stato applicato in futuro a BZ. Nel maggio 2016 il Tribunale arbitrale dello sport ha confermato tale decisione in appello.

Nel dicembre 2015 BZ ha adito il tribunal de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (Tribunale del commercio dell'Hainaut, divisione di Charleroi, Belgio) per ottenere la condanna della FIFA e dell'Union royale belge des sociétés football association ASBL (URBSFA) a versargli un'indennità di EUR 6 milioni a titolo di risarcimento del danno che riteneva di aver subito per il fatto di non aver potuto essere ingaggiato, nel 2015, dal club belga Sporting du Pays de Charleroi SA, a causa dei requisiti imposti dalla RSTG. Nel gennaio 2017 tale giudice ha considerato questa domanda fondata in via di principio e ha condannato entrambe le associazioni al pagamento di una somma provvisoria.

Adito in appello dalla FIFA, il giudice del rinvio chiede alla Corte se, alla luce delle specificità della pratica sportiva, connesse in particolare al corretto svolgimento delle competizioni sportive, le norme di cui trattasi debbano essere considerate come costitutive di un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori e alla concorrenza.

²⁵⁸ V. articolo 17, punti 1 e 2, del RSTG.

²⁵⁹ V. articolo 17, punto 4, del RSTG.

²⁶⁰ Poiché il certificato internazionale di trasferimento è necessario per il tesseramento del giocatore presso il nuovo club, tale giocatore non può di conseguenza partecipare a competizioni di calcio per conto di questo nuovo club. V. articolo 9, paragrafo 1, del RSTG e articolo 8.2.7 dell'allegato 3 di tale regolamento.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte indica che le norme di cui trattasi nel procedimento principale hanno un impatto diretto sulle condizioni di lavoro dei giocatori e, quindi, sulla loro attività economica. Inoltre, posto che la composizione delle squadre rappresenta uno dei parametri essenziali delle competizioni, occorre considerare che le norme in esame incidono direttamente sulle condizioni di esercizio dell'attività economica generata da tali competizioni e sulla concorrenza tra i club che la esercitano. Pertanto, le norme in questione rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 45 e 101 TFUE, che la Corte, alla luce delle differenze di regime che caratterizzano queste due disposizioni, interpreta in successione.

In primo luogo, per quanto riguarda l'articolo 45 TFUE, la Corte conclude per l'esistenza di un ostacolo alla libertà di circolazione dei lavoratori. In proposito, essa rileva che le norme di cui al procedimento principale possono sfavorire i giocatori che intendano svolgere la loro attività economica per conto di un nuovo club stabilito nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di loro residenza o del loro luogo di lavoro attuale, risolvendo unilateralmente il loro contratto di lavoro con il club di provenienza, per una causa che detto club afferma, o potrebbe affermare, non essere giusta. Infatti, l'esistenza di tali norme e la loro combinazione fanno gravare sui club che desiderano ingaggiare siffatti giocatori rischi giuridici rilevanti, rischi finanziari imprevedibili e potenzialmente molto elevati nonché significativi rischi sportivi, che, considerati nel loro insieme, sono chiaramente idonei a dissuaderli dall'ingaggiarli.

Rispetto all'esistenza di un'eventuale giustificazione, la Corte precisa che l'obiettivo di assicurare la regolarità delle competizioni sportive costituisce un obiettivo legittimo di interesse generale che può essere perseguito da un'associazione sportiva. Tale obiettivo riveste peraltro un'importanza particolare nel caso del calcio, dato il ruolo essenziale attribuito al merito sportivo nello svolgimento delle competizioni. Inoltre, la Corte rileva che, poiché la composizione delle squadre è uno dei parametri essenziali delle competizioni, il mantenimento di una certa stabilità nell'organico dei club, e quindi di una certa continuità dei relativi contratti, può essere considerato uno dei mezzi idonei a contribuire al perseguimento di tale obiettivo.

Tuttavia, la Corte ritiene che, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, le norme del RSTG in causa sembrano spingersi oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo, tanto più che esse sono destinate ad applicarsi, in larga misura, in modo combinato e, alcune di esse, per un periodo di tempo considerevole, ai giocatori, la cui carriera è relativamente breve. Ciò vale, in particolare, per i criteri di calcolo dell'indennità dovuta dal giocatore in caso di risoluzione unilaterale del contratto di lavoro avvenuta «senza giusta causa». Risulta infatti che siffatti criteri di indennizzo siano destinati a tutelare gli interessi finanziari dei club nel contesto economico proprio dei trasferimenti di giocatori piuttosto che a garantire il presunto corretto svolgimento di competizioni sportive. Ciò sembra valere anche per la norma che prevede, per assunto, e quindi senza tener conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie, e in particolare dell'effettivo comportamento del nuovo club che ingaggia tale giocatore, che un club è responsabile in solido per il pagamento dell'indennità dovuta dal giocatore nuovo assunto al suo club di provenienza in caso di risoluzione unilaterale del contratto senza giusta. Lo stesso vale per la possibilità di adozione quasi automatica di una sanzione sportiva nei confronti del nuovo club sulla base di una presunzione di responsabilità di quest'ultimo nella risoluzione contrattuale intervenuta, nonché per il divieto generale di rilascio di un CIT fintantoché sussiste una controversia relativa a tale risoluzione, a prescindere dalle circostanze in cui è intervenuta detta risoluzione contrattuale.

Di conseguenza, la Corte dichiara che l'articolo 45 TFUE osta a norme come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, a meno che sia dimostrato che tali norme, come interpretate e applicate nel territorio dell'Unione europea, non si spingono oltre quanto è necessario per perseguire l'obiettivo di garantire la regolarità delle competizioni di calcio tra club, mantenendo un certo grado di stabilità nell'organico dei club di calcio professionistico.

In secondo luogo, la Corte ricorda che, per poter considerare che una decisione di un'associazione di imprese ricade nel divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre dimostrare che essa ha per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza oppure che produce un simile effetto. Per quanto riguarda l'esistenza di un oggetto anticoncorrenziale, rispetto al quale essa ricorda che quest'ultima nozione rinvia esclusivamente a taluni tipi di coordinamento tra imprese da cui traspare un sufficiente grado di dannosità a discapito della concorrenza, la Corte rileva che il comportamento collusivo delle imprese può consistere, ad esempio, nel limitare o nel controllare il parametro essenziale di concorrenza che può essere costituito, in taluni settori o su taluni mercati, dall'assunzione di lavoratori di alto livello, come i giocatori già formati nel settore del calcio professionistico.

Nel caso di specie, dal combinato disposto delle norme del RSTG in causa emerge, da un lato, che esse sono idonee a restringere in modo generalizzato e drastico, da un punto di vista sostanziale, la concorrenza che, in loro assenza, qualsiasi club di calcio professionistico stabilito in uno Stato membro potrebbe fare a qualsiasi altro club di calcio professionistico stabilito in un altro Stato membro sul piano del reclutamento di giocatori già ingaggiati da un determinato club. Dall'altro lato, tale restrizione della concorrenza transfrontaliera tra club mediante il reclutamento unilaterale di giocatori già ingaggiati si estende, da un punto di vista geografico, all'intero territorio dell'Unione e presenta, sul piano temporale, carattere permanente, in quanto copre l'intera durata di ciascuno dei contratti di lavoro che un calciatore può stipulare in successione con un club, poi, in caso di trasferimento negoziato verso un altro club, con quest'ultimo.

Certo, dal momento che lo svolgimento delle competizioni di calcio professionistico tra club è fondato, nell'Unione, sullo scontro e la progressiva eliminazione delle squadre partecipanti, e che esso poggia essenzialmente sul merito sportivo, può essere legittimo, per un'associazione come la FIFA, cercare di garantire la stabilità nella composizione degli organici di giocatori che fungono da vivaio per le squadre che tali club compongono nel corso di una determinata stagione o di un determinato anno. Tuttavia, le specificità del calcio e le effettive condizioni di funzionamento del mercato che l'organizzazione e la commercializzazione delle competizioni di calcio professionistico tra club costituiscono non possono condurre ad ammettere che sia limitata in modo generalizzato, drastico e permanente, o addirittura impedita, in tutto il territorio dell'Unione, qualsiasi possibilità per i club di esercitare una concorrenza transfrontaliera reclutando unilateralmente giocatori già ingaggiati da un club stabilito in un altro Stato membro o giocatori di cui si afferma che il contratto di lavoro con un siffatto club sia stato risolto senza giusta causa. In definitiva, tali norme, anche se sono presentate come dirette a prevenire pratiche di sollecitazione di giocatori da parte di club che dispongono di maggiori mezzi finanziari, sono assimilabili ad un divieto generale, assoluto e permanente di reclutamento unilaterale di giocatori già ingaggiati, imposto mediante decisione di un'associazione di imprese a tutte le imprese costituite da club di calcio professionistico e gravante sull'insieme dei lavoratori, ossia tali giocatori. Esse integrano, a tale titolo, una palese restrizione della concorrenza che i club in parola potrebbero esercitare nei reciproci confronti in assenza di tali norme.

Pertanto, per loro stessa natura, tali norme presentano un elevato grado di dannosità per la concorrenza che i club di calcio professionistico potrebbero farsi tra di loro. In tali circostanze, si deve ritenere che queste norme abbiano per oggetto di restringere, o addirittura di impedire, detta concorrenza, e ciò nell'intero territorio dell'Unione. Pertanto, non è necessario esaminarne gli effetti.

Infine, precisando le condizioni alle quali un comportamento avente un oggetto anticoncorrenziale potrebbe beneficiare di un'esenzione prevista all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, la Corte indica che, per determinare se la condizione relativa al carattere indispensabile o necessario del comportamento di cui trattasi è rispettata nel caso di specie, il giudice del rinvio dovrà prendere in considerazione la circostanza che le norme del RSTG di cui trattasi sono caratterizzate da una combinazione di elementi di cui un numero significativo presenta un carattere discrezionale o sproporzionato. Inoltre, esso dovrà tener conto del fatto che tali norme prevedono una restrizione generalizzata, drastica e permanente della concorrenza transfrontaliera che i club di calcio professionistico potrebbero farsi mediante l'ingaggio unilaterale di calciatori di alto livello. Infatti, ciascuna di queste due circostanze,

considerata isolatamente, esclude, a prima vista, che le dette norme siano indispensabili o necessarie per consentire di realizzare incrementi di efficienza, ammesso che questi siano dimostrati.

Di conseguenza, la Corte dichiara che, ai sensi dell'articolo 101 TFUE, le citate norme del RSTG costituiscono una decisione di associazione di imprese che è vietata e che può beneficiare di un'esenzione ai sensi di detta disposizione solo se è dimostrato, mediante argomenti ed elementi di prova convincenti, che tutte le condizioni richieste a tal fine sono soddisfatte.

2. Abuso di posizione dominante (articolo 102 TFUE) ²⁶¹

Sentenza del 18 aprile 2024 (Grande Sezione), Heureka Group (Comparatori di prezzi online) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 102 TFUE – Principio di effettività – Azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza – Direttiva 2014/104/UE – Recepimento tardivo della direttiva – Applicazione temporale – Articolo 10 – Termine di prescrizione – Modalità del dies a quo – Cessazione della violazione – Conoscenza delle informazioni indispensabili per promuovere un'azione per il risarcimento del danno – Pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea della sintesi della decisione della Commissione europea che constata una violazione delle regole della concorrenza – Effetto vincolante di una decisione della Commissione non ancora definitiva – Sospensione o interruzione del termine di prescrizione per la durata dell'indagine della Commissione o fino alla data in cui la sua decisione diventa definitiva»

Investita di un rinvio pregiudiziale, la Grande Sezione della Corte si pronuncia sui requisiti cui devono rispondere i regimi di prescrizione nazionali applicabili alle azioni per il risarcimento proposte dinanzi ai giudici nazionali per violazioni del diritto della concorrenza dell'Unione. Tali precisazioni sono fornite nell'ambito di un'azione di risarcimento proposta da un'impresa cieca nei confronti di Google LLC a causa di un abuso di posizione dominante che quest'ultima e la sua società madre, Alphabet Inc., avrebbero commesso nella Repubblica cieca.

Con decisione del 27 giugno 2017 ²⁶², la Commissione europea ha constatato che, dal febbraio 2013, Google ha violato l'articolo 102 TFUE abusando della sua posizione dominante in tredici mercati nazionali della ricerca generale, tra cui quello della Repubblica cieca, diminuendo il traffico dalle sue pagine dei risultati di ricerca generale verso i comparatori di prodotti concorrenti e aumentando tale traffico verso il proprio comparatore di prodotti. Una sintesi di tale decisione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 12 gennaio 2018 ²⁶³.

Google e Alphabet hanno proposto dinanzi al Tribunale un ricorso avverso detta decisione, che è stato sostanzialmente respinto ²⁶⁴. Tuttavia, poiché, all'atto della proposizione del presente rinvio

²⁶¹ Alla presente voce devono essere segnalate anche le seguenti sentenze: sentenza del 27 giugno 2024, **Commissione/Servier e a.** (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)), e sentenza del 27 giugno 2024, **Commissione/KRKA** (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)), illustrate alla voce XIII.1 «Intese».

²⁶² Decisione C(2017) 4444 final della Commissione, del 27 giugno 2017, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE [caso AT.39740 - Motore di ricerca Google (Shopping)].

²⁶³ GU 2018, C 9, pag. 11.

²⁶⁴ Sentenza del 10 novembre 2021, Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

pregiudiziale, l'impugnazione della sentenza del Tribunale era pendente dinanzi alla Corte, la decisione della Commissione non era ancora definitiva ²⁶⁵.

Nel giugno 2020, Heureka Group a.s. (in prosieguo: «Heureka»), una società ceca attiva nel mercato dei servizi di comparazione dei prezzi di vendita, ha proposto dinanzi al Městský soud v Praze (Tribunale municipale di Praga, Repubblica ceca) un ricorso diretto a far condannare Google al risarcimento del danno derivante dalla violazione dell'articolo 102 TFUE constatata nella decisione della Commissione e commessa nella Repubblica ceca nel periodo compreso tra il mese di febbraio 2013 e il 27 giugno 2017. Secondo Heureka, il comportamento anticoncorrenziale di Google avrebbe ridotto la consultazione del suo portale Heureka.cz.

A sua difesa, Google ha invocato la prescrizione, almeno in parte, dell'azione di Heureka.

A tal riguardo, il Tribunale municipale di Praga precisa che le norme nazionali applicabili al ricorso di Heureka prevedono un termine di prescrizione di tre anni che inizia a decorrere, indipendentemente e separatamente per ogni danno parziale derivante da una violazione delle regole di concorrenza, a partire dal momento in cui la persona lesa ha avuto conoscenza, o si ritiene abbia avuto conoscenza, del fatto di aver subito un tale danno parziale nonché dell'identità della persona tenuta al risarcimento di quest'ultimo. Affinché decorra tale termine, non è invece richiesto che la persona lesa sia venuta a conoscenza del fatto che il comportamento di cui trattasi costituisce una violazione del diritto della concorrenza, né che tale violazione sia cessata. Inoltre, le norme nazionali applicabili non impongono la sospensione o l'interruzione di tale termine per la durata dell'indagine della Commissione relativa alla violazione. Lo stesso termine non può neppure essere sospeso, quanto meno, fino ad un anno dopo la data in cui la decisione della Commissione che constata questa stessa violazione diventa definitiva.

Secondo il Tribunale municipale di Praga, di conseguenza, nel caso di specie, ogni ricerca generale effettuata sul sito di Google che ha portato a un posizionamento e a una visualizzazione dei risultati più favorevoli al servizio di comparazione dei prezzi di Google avrebbe fatto decorrere un nuovo termine di prescrizione autonomo.

Inoltre, nella misura in cui la direttiva ²⁶⁶ 2014/104 è stata recepita tardivamente nel diritto ceco, il Tribunale municipale di Praga rileva che la violazione contestata a Google è cessata dopo la scadenza del termine di recepimento di tale direttiva, ossia il 27 dicembre 2016, ma apparentemente prima della data di entrata in vigore della normativa di recepimento il 1° settembre 2017.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale municipale di Praga ha sottoposto alla Corte diverse questioni pregiudiziali volte a stabilire, in sostanza, se l'articolo 10 della direttiva 2014/104 e/o l'articolo 102 TFUE e il principio di effettività ostino a una normativa nazionale sulla prescrizione come quella di cui trattasi nel procedimento principale per le azioni per il risarcimento dei danni derivanti da violazioni continuate delle disposizioni del diritto della concorrenza dell'Unione.

Giudizio della Corte

Al fine di rispondere alle questioni pregiudiziali, la Corte esamina anzitutto l'applicabilità temporale dell'articolo 10 della direttiva 2014/104, che determina la durata minima del termine di prescrizione applicabile alle azioni per il risarcimento del danno per violazione del diritto della concorrenza e il

²⁶⁵ La Corte ha successivamente respinto detta impugnazione con sentenza del 10 settembre 2024, **Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping)** (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), cosicché la decisione della Commissione è ora definitiva.

²⁶⁶ Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea (GU 2014, L 349, pag. 1).

momento più immediato in cui quest'ultimo può iniziare a decorrere, nonché le circostanze in cui tale termine di prescrizione deve essere sospeso o interrotto.

A tal riguardo, la Corte ricorda che l'articolo 10 della direttiva 2014/104 è una disposizione sostanziale, cosicché, conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, di tale direttiva, gli Stati membri devono garantire che le disposizioni di recepimento di tale articolo non si applichino retroattivamente. Tuttavia, a partire dalla scadenza del termine di recepimento di tale direttiva, vale a dire dal 27 dicembre 2016, il diritto nazionale deve essere interpretato in modo conforme a qualsiasi disposizione di quest'ultima.

In tale contesto, al fine di determinare l'applicabilità temporale dell'articolo 10 della direttiva 2014/104 nel caso di specie, la Corte verifica se la situazione giuridica di cui trattasi nel procedimento principale fosse acquisita prima del 27 dicembre 2016 o se essa abbia continuato a produrre i suoi effetti in seguito.

A tal fine occorre verificare se, al 27 dicembre 2016, il termine di prescrizione nazionale applicabile alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale fosse scaduto. Al riguardo occorre tuttavia tener conto del fatto che, anche prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104, le norme di prescrizione nazionali applicabili dovevano rispettare i principi di equivalenza e di effettività e non potevano vanificare la piena efficacia dell'articolo 102 TFUE.

Orbene, la piena efficacia dell'articolo 102 TFUE e, in particolare, l'effetto utile del divieto ivi sancito richiedono che i termini di prescrizione nazionali applicabili ai ricorsi per il risarcimento dei danni derivanti dalle violazioni di tale articolo non inizino a decorrere prima che la violazione sia cessata e che la persona lesa abbia avuto conoscenza o si possa ragionevolmente ritenere che abbia avuto conoscenza delle informazioni indispensabili per promuovere la sua azione per il risarcimento.

Infatti, per quanto riguarda la prima condizione, relativa alla cessazione della violazione, la Corte considera che, tenuto conto del fatto che le controversie vertenti su violazioni delle norme del diritto della concorrenza sono caratterizzate, in linea di principio, da un'asimmetria informativa a danno della persona lesa e che è spesso particolarmente difficile per tale persona dimostrare l'esistenza e la portata di una siffatta violazione nonché il danno che ne deriva prima della fine di quest'ultima, la condizione secondo cui il termine di prescrizione non può iniziare a decorrere prima che l'infrazione di cui trattasi sia cessata è necessaria per consentire alla persona lesa di essere effettivamente in grado di esercitare il suo diritto di chiedere il risarcimento integrale, derivante dall'articolo 102 TFUE. Inoltre, poiché è, in generale, difficile per la persona lesa fornire la prova di una violazione di tale articolo in assenza di una decisione della Commissione o di un'autorità nazionale che constati tale violazione, un regime di prescrizione che comportasse la scadenza del termine di prescrizione ben prima dell'adozione di una siffatta decisione sarebbe tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio del suo diritto di chiedere il risarcimento integrale.

Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa alla conoscenza delle informazioni indispensabili per promuovere un'azione per il risarcimento dei danni, la Corte ricorda che fanno parte di tali informazioni l'esistenza di una violazione del diritto della concorrenza, l'esistenza di un danno, il nesso di causalità tra tale danno e tale violazione nonché l'identità dell'autore di quest'ultima.

Sebbene spetti al giudice del rinvio determinare, nel caso di specie, la data in cui Heureka è venuta a conoscenza di tali informazioni, la Corte ritiene tuttavia utile rilevare che, in linea di principio, tale momento di presa di conoscenza coincide con la data della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* della sintesi della decisione della Commissione che constata la violazione, indipendentemente dal fatto che tale decisione sia divenuta definitiva o meno.

La Corte precisa, inoltre, che l'articolo 102 TFUE e il principio di effettività impongono la sospensione o l'interruzione del termine di prescrizione per la durata di un'indagine condotta dalla Commissione. Per contro, tale articolo e tale principio non richiedono che il termine di prescrizione continui ad

essere sospeso fino al momento in cui la decisione della Commissione divenga definitiva. Infatti, una persona lesa può, al fine di suffragare il suo ricorso per risarcimento, basarsi sulle constatazioni contenute in una decisione della Commissione che non è divenuta definitiva, nella misura in cui quest'ultima produce effetti vincolanti finché non sia stata annullata.

Alla luce di quanto precede, la Corte considera che un regime nazionale di prescrizione, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, secondo il quale, da un lato, il termine di prescrizione di tre anni inizia a decorrere indipendentemente e separatamente per ogni danno parziale derivante da una violazione dell'articolo 102 TFUE a partire dal momento in cui la persona lesa ha avuto conoscenza, o si può ragionevolmente ritenere che abbia avuto conoscenza, del fatto di aver subito un danno parziale nonché dell'identità della persona tenuta al risarcimento di quest'ultimo, senza che sia necessario che la violazione sia cessata e che tale persona sia venuta a conoscenza del fatto che il comportamento di cui trattasi costituisce una violazione delle regole della concorrenza, e, dall'altro, detto termine non può essere né sospeso né interrotto nel corso dell'indagine della Commissione relativa a una siffatta violazione, è incompatibile con l'articolo 102 TFUE e con il principio di effettività in quanto rende praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di chiedere il risarcimento del danno subito a causa della medesima violazione.

Di conseguenza, è prescindendo dagli elementi di tale regime di prescrizione che sono incompatibili con l'articolo 102 TFUE e con il principio di effettività che occorre verificare se, alla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104, ossia il 27 dicembre 2016, il termine di prescrizione fissato dal diritto nazionale, applicabile alla situazione di cui al procedimento principale fino a tale data, fosse scaduto.

A tal riguardo, dalla decisione della Commissione che constata l'abuso di posizione dominante da parte di Google risulta che tale violazione non era ancora cessata alla data di adozione di tale decisione, ossia il 27 giugno 2017. Ne consegue che, alla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104, non solo il termine di prescrizione non era scaduto, ma non aveva neppure iniziato a decorrere.

Poiché la situazione di cui trattasi nel procedimento principale non è stata acquisita prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/104, l'articolo 10 di quest'ultima le è applicabile *ratione temporis*. Orbene, la Corte constata che dalla chiara formulazione di tale articolo 10, paragrafi 2 e 4, risulta che il regime di prescrizione nazionale di cui trattasi è incompatibile anche con tale disposizione. Essa rileva, in particolare, che detto articolo 10, paragrafo 4, esige ormai che la sospensione del termine di prescrizione a seguito di un atto di un'autorità garante della concorrenza finalizzato all'accertamento o alla repressione di una violazione del diritto della concorrenza alla quale si riferisce l'azione per il risarcimento del danno cessi non prima di un anno dopo la data in cui la decisione che constata tale violazione è divenuta definitiva o è stata posta fine al procedimento in altro modo. Tale disposizione va pertanto al di là degli obblighi derivanti dall'articolo 102 TFUE e dal principio di effettività.

Infine, la Corte ricorda che, sebbene una direttiva non trasposta non possa essere fatta valere direttamente in una controversia tra privati, il giudice nazionale investito di una tale controversia è nondimeno tenuto ad interpretare il diritto nazionale in modo conforme a tale direttiva a partire dalla scadenza del suo termine di trasposizione, senza tuttavia procedere ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale.

**Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Google e
Alphabet/Commissione (Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))**

«Impugnazione – Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Mercati della ricerca generale e della ricerca specializzata di prodotti su Internet – Decisione che constata una violazione dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) – Abuso per effetto leva – Concorrenza basata sui meriti o pratica anticoncorrenziale – Visualizzazione favorita dall'impresa dominante dei risultati del proprio servizio di ricerca specializzata – Potenziali effetti anticoncorrenziali – Nesso di causalità tra abuso ed effetti – Onere della prova – Scenario controfattuale – Capacità di estromissione dal mercato – Test del concorrente altrettanto efficace»

La Corte, riunita in Grande Sezione, respinge l'impugnazione proposta dalla Google LLC e dalla sua società madre Alphabet Inc. contro la sentenza del Tribunale che ha confermato l'ammenda che era stata loro inflitta dalla Commissione europea per abuso di posizione dominante su vari mercati nazionali della ricerca su Internet. In tale contesto, la Corte fornisce delle precisazioni in merito alla propria giurisprudenza relativa all'abuso di posizione dominante costituito dal rifiuto di accesso ad una infrastruttura essenziale, nonché in merito ai criteri che permettono di valutare se il comportamento di un'impresa in posizione dominante si discosti dalla concorrenza basata sui meriti.

Con decisione del 27 giugno 2017²⁶⁷, la Commissione ha ritenuto che Google avesse abusato della propria posizione dominante esistente in tredici mercati nazionali della ricerca generale su Internet in seno allo Spazio economico europeo (SEE).

Il comportamento identificato come fonte dell'abuso consisteva, in sostanza, nel fatto che Google mostrava il proprio comparatore di prodotti sulle pagine di risultati generali selezionate dal suo motore di ricerca in maniera preminente e attraente all'interno di «boxes» dedicate, senza che su di esso intervenissero i suoi algoritmi di aggiustamento, quando invece, allo stesso tempo, i comparatori di prodotti concorrenti potevano apparire su queste pagine soltanto sotto forma di risultati di ricerca generale, e mai in un formato arricchito, con l'aggiunta del fatto che essi potevano essere retrocessi nell'ambito della classificazione dei risultati generici in virtù dell'intervento dei suddetti algoritmi di aggiustamento. Google aveva così ridotto il traffico in provenienza dalle sue pagine di risultati generali verso i comparatori di prodotti concorrenti, aumentando invece tale traffico verso il proprio comparatore.

Secondo la Commissione, tali pratiche avevano prodotto potenziali effetti anticoncorrenziali sia sui mercati nazionali della ricerca specializzata per la comparazione di prodotti, sia sui mercati nazionali della ricerca generale su Internet.

Pertanto, avendo concluso per l'esistenza di una violazione, nei tredici paesi esaminati, del divieto di abuso di posizione dominante previsto dall'articolo 102 TFUE e dall'articolo 54 dell'Accordo SEE, la Commissione ha inflitto a Google un'ammenda dell'importo di EUR 2 424 495 000, di cui EUR 523 518 000 in solido con Alphabet.

Il Tribunale ha essenzialmente respinto il ricorso proposto da Google e da Alphabet contro detta decisione, convalidando l'analisi della Commissione per quanto riguarda il mercato della ricerca specializzata per la comparazione di prodotti²⁶⁸. In virtù della sua competenza giurisdizionale estesa al merito, detto giudice ha inoltre mantenuto nella sua interezza l'ammenda inflitta dalla Commissione.

²⁶⁷ Decisione C(2017) 4444 final della Commissione, del 27 giugno 2017, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'Accordo SEE [caso AT.39740– Google Search (Shopping)] (in prosieguo: la «decisione controversa»).

²⁶⁸ Sentenza del 10 novembre 2021, Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#); in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

Google e Alphabet hanno presentato dinanzi alla Corte un'impugnazione intesa, in via principale, all'annullamento di tale sentenza nonché della decisione della Commissione.

Giudizio della Corte

A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti facevano valere segnatamente che, rifiutando di applicare alla presente causa le condizioni stabilite dalla Corte nella sentenza Bronner ²⁶⁹ relative all'abuso di posizione dominante consistente in un rifiuto di accesso ad una infrastruttura essenziale, il Tribunale avrebbe adottato un criterio giuridico errato al fine di valutare l'esistenza di un abuso di posizione dominante da parte di Google.

Sul punto, la Corte ricorda che l'articolo 102 TFUE reprime i comportamenti di imprese in posizione dominante che restringono la concorrenza basata sui meriti e sono dunque suscettibili di causare un pregiudizio diretto alle singole imprese e ai consumatori, o che impediscono o falsano tale concorrenza e sono dunque idonei a causare loro un danno indiretto. Tali comportamenti includono quelli che ostacolano, in virtù del ricorso a mezzi diversi dalla concorrenza basata sui meriti, il mantenimento o lo sviluppo della concorrenza su un mercato in cui il grado di concorrenza è già indebolito, proprio a causa della presenza di una o più imprese in posizione dominante.

In tale contesto, la Corte ha statuito, nella sentenza Bronner, che un rifiuto di consentire l'accesso ad una infrastruttura sviluppata e detenuta da un'impresa dominante per le esigenze delle sue proprie attività può costituire un abuso di posizione dominante a condizione non soltanto che tale rifiuto sia idoneo a eliminare qualsiasi concorrenza sul mercato in questione da parte del soggetto che richiede l'accesso e non possa essere obiettivamente giustificato, ma anche che l'infrastruttura di per sé stessa sia indispensabile per l'esercizio dell'attività di quest'ultimo, nel senso che non esiste alcun sostituto reale o potenziale di tale infrastruttura. A questo proposito, la Corte sottolinea che l'imposizione di tale condizione era giustificata dalle circostanze specifiche della causa Bronner, che consistevano in un rifiuto, da parte di un'impresa dominante, di consentire ad un concorrente l'accesso ad una infrastruttura da essa sviluppata per le esigenze della propria attività, ad esclusione di qualsiasi altro comportamento. Infatti, la constatazione che un'impresa dominante ha abusato della propria posizione a causa del rifiuto di contrattare con un concorrente ha come conseguenza che tale impresa è costretta a contrattare con tale concorrente. Orbene un tale obbligo è particolarmente lesivo dell'autonomia negoziale e del diritto di proprietà dell'impresa dominante, che resta, in linea di principio, libera di rifiutare di entrare in rapporti contrattuali e di sfruttare l'infrastruttura da essa sviluppata per le proprie esigenze.

Per contro, la presente causa si distingue dalla causa Bronner nella misura in cui Google, di propria iniziativa, consente ai suoi concorrenti l'accesso alla sua infrastruttura, vale a dire al suo servizio di ricerca generale e alle pagine di risultati generali. Ne consegue che la constatazione di un abuso di posizione dominante commesso da Google in ragione delle condizioni inique dell'accesso a detta infrastruttura non è suscettibile di dar luogo a misure tanto lesive della sua autonomia negoziale e del suo diritto di proprietà quanto quelle in discussione nella causa Bronner.

Alla luce di tale precisazione, la Corte rileva che, qualora un'impresa dominante come Google consenta l'accesso alla sua infrastruttura ma subordini tale accesso a condizioni inique, le condizioni enunciate nella sentenza Bronner non si applicano.

Di conseguenza, giustamente il Tribunale ha considerato che la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto astenendosi dal valutare se le pratiche imputate a Google soddisfacessero le condizioni stabilite nella sentenza Bronner ai fini della loro qualificazione sotto il profilo dell'articolo 102 TFUE.

²⁶⁹ Sentenza del 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

Poi, la Corte rigetta il motivo relativo ad un errore di diritto consistente nel fatto che il Tribunale ha confermato la decisione controversa malgrado che quest'ultima non identificasse un comportamento che si discostava dalla concorrenza basata sui meriti.

Le ricorrenti addebitavano segnatamente al Tribunale di aver confermato che tre circostanze specifiche invocate dalla Commissione nella decisione controversa erano pertinenti per valutare se Google esercitasse una concorrenza basata sui meriti. Tali circostanze erano, in primo luogo, l'entità del traffico generato dal motore di ricerca generale di Google per i comparatori di prodotti, in secondo luogo, il comportamento degli utenti che effettuano ricerche su Internet e, in terzo luogo, il fatto che il traffico sviato risultante dalle pagine di risultati generali di Google costituiva un'ampia percentuale del traffico verso i comparatori di prodotti concorrenti e non poteva essere effettivamente sostituito da altre fonti.

La Corte respinge anzitutto l'eccezione di inammissibilità procedurale relativa al fatto che tale argomentazione è stata invocata per la prima volta in sede di impugnazione, osservando come essa costituisca l'ampliamento di un motivo dedotto dalle ricorrenti in primo grado e che tale argomentazione è, inoltre, sorta in conseguenza della sentenza impugnata.

Nel merito, la Corte ricorda che l'articolo 102 TFUE incrimina non l'esistenza stessa di una posizione dominante, ma soltanto lo sfruttamento abusivo di quest'ultima. Infatti, tale disposizione non mira né ad impedire la creazione di una posizione dominante, né ad assicurare il mantenimento di imprese meno efficaci sul mercato. Al contrario, la concorrenza basata sui meriti può, per definizione, condurre alla scomparsa o alla emarginazione di queste ultime.

Per constatare lo «sfruttamento abusivo di una posizione dominante» ai sensi dell'articolo 102 TFUE, è necessario, di norma, dimostrare che, tramite mezzi differenti da quelli che reggono la concorrenza basata sui meriti, il comportamento in questione ha come effetto concreto o potenziale di restringere la concorrenza sul mercato o sui mercati interessati, che possono essere tanto quelli in cui la posizione dominante è detenuta quanto dei mercati connessi o vicini.

Tale dimostrazione può implicare il ricorso a griglie di analisi differenti a seconda del caso di specie. Essa deve però sempre prendere in considerazione l'insieme delle circostanze di fatto pertinenti, indipendentemente dal fatto che queste concernano proprio tale comportamento, il mercato o i mercati in questione o il funzionamento della concorrenza su questo o questi mercati. In tal senso, uno «sfruttamento abusivo di una posizione dominante» può risultare non soltanto da un comportamento capace di produrre un effetto di esclusione dal mercato, ma anche da un comportamento avente o come effetto concreto o potenziale, o persino come scopo, quello di impedire l'accesso al mercato di potenziali concorrenti, ricorrendo a misure di chiusura o ad altri mezzi differenti da quelli che reggono la concorrenza basata sui meriti.

Ne consegue che le circostanze di fatto pertinenti per valutare se un'impresa in posizione dominante abusi di tale posizione comprendono quelle che concernono non soltanto il comportamento stesso, ma anche il mercato o i mercati in questione o il funzionamento della concorrenza su quest'ultimo o su questi ultimi. Pertanto, delle circostanze relative al contesto nel quale il comportamento di detta impresa viene messo in atto, come eventuali caratteristiche del settore in questione, devono essere considerate pertinenti al fine di constatare lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

Alla luce di queste precisazioni, la Corte osserva che le tre circostanze specifiche invocate nella decisione controversa costituivano elementi del contesto nel quale funzionavano il motore di ricerca generale di Google e i servizi di comparazione di prodotti, e nel quadro del quale il comportamento in questione è stato realizzato. Poiché esse permettevano di collocare le pratiche di Google nel contesto dei due mercati interessati e del funzionamento della concorrenza su tali mercati, tali circostanze erano pertinenti per chiarire la conformità delle pratiche suddette alla concorrenza basata sui meriti.

Allo stesso modo, la Corte respinge la tesi delle ricorrenti secondo cui il Tribunale ha commesso un errore di diritto assumendo l'esistenza di una discriminazione introdotta da Google tra il proprio comparatore di prodotti e i comparatori di prodotti concorrenti sulle sue pagine di ricerca generale senza dimostrare l'esistenza di una differenziazione di trattamento arbitraria.

A questo proposito, la Corte precisa che non si può certo ritenere, in generale, che un'impresa dominante che applica ai propri prodotti o servizi un trattamento più favorevole di quello che essa accorda a quelli dei suoi concorrenti adottati, indipendentemente dalle circostanze del caso di specie, un comportamento che si discosta dalla concorrenza basata sui meriti. Tuttavia, nel caso di specie, il Tribunale ha ben stabilito che, alla luce delle caratteristiche del mercato a monte e delle circostanze specifiche sopra indicate, il comportamento di Google era discriminatorio e non rientrava nella concorrenza basata sui meriti.

La Corte osserva, inoltre, che il Tribunale non ha né invertito l'onere della prova, né escluso il carattere utile di un'analisi controfattuale constatando, da un lato, che la Commissione non era tenuta a realizzare un'analisi siffatta ai fini della valutazione del nesso di causalità tra le pratiche messe in atto e i loro effetti reali o potenziali, e rilevando al tempo stesso, dall'altro lato, che Google poteva far valere un'analisi controfattuale per contestare le conclusioni della Commissione su tale punto. Così facendo, il Tribunale ha soltanto constatato, giustamente, che è lecito per la Commissione fondarsi su un insieme di elementi probatori, senza dover ricorrere sistematicamente ad uno strumento unico, per dimostrare un nesso di causalità tra le pratiche esaminate e i loro effetti anticoncorrenziali sul mercato.

Infine, la Corte giudica che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto considerando che, nell'ambito dell'analisi degli effetti anticoncorrenziali delle pratiche addebitate a Google, la Commissione non era tenuta ad esaminare se tali pratiche fossero suscettibili di estromettere dei concorrenti altrettanto efficaci che Google stessa.

Infatti, se l'obiettivo dell'articolo 102 TFUE non è quello di garantire che concorrenti meno efficaci dell'impresa in posizione dominante rimangano sul mercato, da ciò non deriva che qualsiasi constatazione di un'infrazione alla luce di tale disposizione sia subordinata alla dimostrazione che il comportamento di cui trattasi è idoneo a estromettere un concorrente altrettanto efficace.

Orbene, nel caso di specie, il Tribunale ha indicato, senza che tale constatazione fosse infirmata dalle ricorrenti, che non sarebbe stato possibile per la Commissione ottenere risultati obiettivi e affidabili riguardo all'efficacia dei concorrenti di Google alla luce delle condizioni specifiche del mercato in questione. Pertanto, esso era legittimato a statuire, da un lato, che il criterio del concorrente altrettanto efficace non rivestiva carattere imperativo nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 102 TFUE e, dall'altro, che, nelle circostanze del caso di specie, tale criterio non sarebbe stato pertinente.

Poiché nessuno dei motivi di impugnazione è stato accolto, la Corte respinge quest'ultima nella sua interezza.

3. Concentrazioni

Sentenza del 3 settembre 2024 (Grande Sezione), Illumina e Grail/Commissione (C-611/22 P e C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

«Impugnazione – Concorrenza – Concentrazioni – Mercato dell'industria farmaceutica – Sistemi di sequenziamento genetico – Acquisizione da parte della Illumina Inc. del controllo esclusivo della Grail LLC – Regolamento (CE) n. 139/2004 – Articolo 22 – Richiesta di rinvio proveniente da un'autorità nazionale garante della concorrenza non competente ai sensi della legislazione nazionale ad esaminare l'operazione di concentrazione – Decisione della Commissione europea di esaminare tale operazione – Decisioni della Commissione che accolgono le richieste di altre autorità nazionali garanti della concorrenza di aderire alla richiesta di rinvio – Competenza della Commissione – Certezza del diritto»

Nell'annullare la sentenza Illumina/Commissione del Tribunale ²⁷⁰, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa l'estensione dei poteri di controllo di progetti di concentrazione conferiti alla Commissione europea dal regolamento sulle concentrazioni ²⁷¹. La Corte rileva al riguardo che la Commissione non è autorizzata a incoraggiare o ad accettare, sul fondamento dell'articolo 22 di tale regolamento, il rinvio dinanzi ad essa di progetti di concentrazione privi di dimensione europea da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, quando queste ultime non sono competenti ad esaminare tali progetti in forza della loro normativa nazionale, in particolare quando il progetto di concentrazione non raggiunge le soglie di competenza previste da tale normativa.

Il 20 settembre 2020 la società statunitense Illumina Inc. (in prosieguo: la «Illumina»), che offre soluzioni in materia di analisi genetica e genomica mediante sequenziamento e chip, ha concluso un accordo e un piano di fusione per l'acquisizione del controllo esclusivo della società Grail LLC (in prosieguo: la «Grail»), anch'essa stabilita negli Stati Uniti. Un comunicato stampa che annunciava tale concentrazione è stato pubblicato dalla Illumina e dalla Grail il 21 settembre 2020.

In assenza di fatturati che superassero le soglie rilevanti, la concentrazione di cui trattasi non aveva dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento sulle concentrazioni, e non è stata quindi notificata alla Commissione europea. La concentrazione in questione non è stata notificata neppure negli Stati membri dell'Unione o in Stati parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (in prosieguo: l'«accordo SEE»), poiché essa non rientrava nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

Orbene, dopo aver ricevuto, il 7 dicembre 2020, una denuncia riguardante la concentrazione tra la Illumina e la Grail, 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 concorrenza ai sensi dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni. Pertanto, in applicazione dell'articolo 22, paragrafo 5, di tale regolamento, essa ha inviato agli Stati membri e agli altri Stati parti dell'accordo SEE una lettera, al fine, per un verso, di informarli e, per altro verso, di invitarli a presentarle una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento affinché essa esaminasse tale concentrazione.

Ai sensi di quest'ultima disposizione «[u]no o più Stati membri possono chiedere alla Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione (...) che non ha dimensione [europea] ai sensi dell'articolo 1 ma incide sul commercio fra Stati membri e rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che presentano la richiesta».

²⁷⁰ Sentenza del 13 luglio 2022, Illumina/Commissione (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ 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 prosieguo: il «regolamento sulle concentrazioni»).

Il 9 marzo 2021 l'autorità nazionale francese garante della concorrenza ha sottoposto alla Commissione una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione, alla quale le autorità nazionali garanti della concorrenza islandese, norvegese, belga, olandese e greca hanno successivamente chiesto di aderire, ciascuna per quanto di proprio interesse.

Dopo aver informato la Illumina e la Grail della richiesta di rinvio presentata dall'autorità nazionale francese garante della concorrenza (in prosieguo: la «lettera di informazione»), la Commissione ha accolto tale richiesta e le rispettive richieste di adesione (in prosieguo: le «decisioni controverse»).

L'Illumina, sostenuta dalla Grail, ha proposto un ricorso di annullamento avverso dette decisioni e contro la lettera di informazione, che è stato tuttavia respinto dal Tribunale con sentenza del 13 luglio 2022 ²⁷².

Investita di due impugnazioni proposte rispettivamente dalla Illumina e dalla Grail, la Corte annulla tale sentenza del Tribunale e, statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, le decisioni controverse.

Giudizio della Corte

Nella sentenza oggetto di impugnazione il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che dalle interpretazioni letterale, storica, contestuale e teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni risultava che la Commissione poteva, come quest'ultima ha considerato nelle decisioni controverse, accettare il rinvio di una concentrazione ai sensi di tale articolo in una situazione in cui lo Stato membro richiedente il rinvio non è autorizzato, in forza della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ad esaminare tale concentrazione. Tale ipotesi si verifica tipicamente quando il progetto di concentrazione non raggiunge le soglie fissate dalla normativa nazionale per consentire all'autorità nazionale di esercitare un controllo su di essa.

Dal momento che la Illumina e la Grail contestavano tale valutazione, la Corte esamina la fondatezza dell'interpretazione alla quale è giunto il Tribunale.

Sul rapporto tra i diversi metodi di interpretazione applicati dal Tribunale

Ai fini dell'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, il Tribunale è partito dalla constatazione che, senza consentire una conclusione definitiva, l'interpretazione letterale di tale disposizione indica che uno Stato membro è legittimato a rinviare alla Commissione qualsiasi concentrazione che soddisfi le condizioni cumulative ivi enunciate, e ciò indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Il Tribunale ha poi proceduto ad un'interpretazione storica, contestuale e teleologica di detta disposizione.

Su tale punto, la Corte constata che detto approccio del Tribunale, consistente nel combinare diversi metodi di interpretazione, non è viziato da errore.

Infatti, anche se da una giurisprudenza costante risulta che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non può avere il risultato di privare di ogni effetto utile la formulazione chiara e precisa di tale disposizione, il giudice dell'Unione non è tuttavia privato della possibilità di ricorrere, in determinate situazioni, ai metodi di interpretazione che ritiene appropriati per far luce sull'esatta portata di una disposizione del diritto dell'Unione apparentemente chiara.

Orbene, nelle circostanze del caso di specie, in cui risulta che numerosi elementi sono stati portati a conoscenza del Tribunale al fine di precisare la portata dell'asserita chiara formulazione dell'articolo

²⁷² V. nota n. 270.

22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, quest'ultimo ha giustamente dichiarato di non potersi attenere ad una lettura isolata del testo, al contempo conciso e generale, di tale disposizione e astenersi da un'interpretazione contestuale e teleologica, chiarita dalla genesi di detta disposizione.

Sull'interpretazione storica

Al fine di contestare l'interpretazione storica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni esposta dal Tribunale, la Grail ha fatto riferimento, in particolare, a documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori all'adozione dei regolamenti n. 4064/89²⁷³ e n. 1310/97²⁷⁴ e del regolamento sulle concentrazioni che non sono stati discussi dinanzi al Tribunale.

Poiché la Commissione ha contestato la ricevibilità di detti elementi, la Corte rileva che, nell'ipotesi in cui, come nelle presenti cause, venga messa in discussione l'interpretazione di una disposizione di diritto derivato, il giudice dell'Unione deve poter esaminare, d'ufficio o sulla base di elementi che sono stati validamente sottoposti alla sua valutazione, i documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori che hanno portato alla sua adozione. Infatti, la storia legislativa di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire indicazioni sull'intento del legislatore dell'Unione.

Nel merito, la Corte constata che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, l'interpretazione storica non consente di concludere che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni conferisca alla Commissione la competenza ad esaminare una concentrazione priva di dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 di tale regolamento, indipendentemente dalla portata della normativa dello Stato membro che ha presentato una richiesta in materia di controllo delle concentrazioni.

A tal riguardo, la Corte ritiene che gli argomenti sviluppati dal Tribunale riguardo alla genesi dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni non dimostrino che il legislatore dell'Unione intendeva autorizzare gli Stati membri che dispongono di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni a rinviare alla Commissione operazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale normativa.

Parimenti, i documenti storici relativi all'adozione del regolamento n. 4064/89 e del regolamento sulle concentrazioni non attestano la volontà del legislatore dell'Unione di ricorrere ai meccanismi di rinvio previsti rispettivamente all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 e all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per colmare le asserite lacune derivanti dalla rigidità delle soglie quantitative previste all'articolo 1 di ciascuno di tali regolamenti per individuare le concentrazioni di dimensione europea.

Sull'interpretazione contestuale

Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, la Corte constata che neppure gli elementi contestuali esaminati dal Tribunale risultano concludenti al fine di stabilire se la Commissione fosse competente ad adottare le decisioni controverse.

²⁷³ Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU 1989, L 395, pag. 1).

²⁷⁴ Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, che modifica il regolamento n. 4064/89 (GU 1997, L 180, pag. 1).

Inoltre, la Corte rileva che il Tribunale ha ignorato altri elementi contestuali atti a contraddire l'interpretazione accolta nella sentenza impugnata, collegati:

- in primo luogo, alle condizioni di applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni,
- in secondo luogo, alle differenze tra tale meccanismo di rinvio e un altro meccanismo di rinvio previsto all'articolo 4, paragrafo 5, di detto regolamento, e
- in terzo luogo, alla procedura semplificata prevista da tale regolamento per rivedere le soglie e i criteri che ne definiscono l'ambito di applicazione.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che il Tribunale ha quindi erroneamente dichiarato che dall'interpretazione contestuale dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni derivava che una richiesta ai sensi di tale disposizione poteva essere presentata indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni.

Sull'interpretazione teleologica

La Corte ritiene inoltre erranea la conclusione del Tribunale secondo cui l'interpretazione teleologica dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni conferma che tale articolo prevede un meccanismo correttivo finalizzato a un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione, indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni.

Su tale punto, la Corte sottolinea in particolare che solo due obiettivi principali sono perseguiti dal meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 di tale regolamento. Il primo obiettivo consiste nel permettere il controllo delle concentrazioni suscettibili di falsare la concorrenza a livello locale nei casi in cui lo Stato membro in questione non disponga di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Il secondo obiettivo è quello di un ampliamento del principio dello «sportello unico» per consentire l'esame da parte della Commissione di una concentrazione notificata o notificante in più Stati membri, al fine di evitare molteplici notificazioni a livello nazionale e di rafforzare in tal modo la certezza del diritto per le imprese.

Per contro, non è stato dimostrato che tale meccanismo fosse destinato a rimediare alle lacune nel sistema di controllo inerenti a un regime fondato principalmente su soglie di fatturato, per definizione inidoneo a ricomprendere tutte le operazioni di concentrazione potenzialmente problematiche.

L'interpretazione del Tribunale secondo la quale l'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni riguarderebbe un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione rischia peraltro di rompere l'equilibrio tra i diversi obiettivi perseguiti da tale regolamento. In particolare, tale interpretazione compromette l'efficacia, la prevedibilità e la certezza del diritto che devono essere garantite alle parti di una concentrazione.

Inoltre, risulta che l'interpretazione estensiva dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni adottata dal Tribunale, che comporta potenzialmente un ampliamento dell'ambito di applicazione di tale regolamento e della competenza di controllo della Commissione sulle operazioni di concentrazione, contrasta con il principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, derivante dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale richiede che ciascuna istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni.

A tal riguardo, la Corte sottolinea, da un lato, che il regolamento sulle concentrazioni prevede una procedura semplificata al fine di rivedere le soglie che definiscono il suo ambito di applicazione. Pertanto, anche supponendo che l'efficacia delle soglie di competenza fondate sul fatturato previste

da tale regolamento dovesse rivelarsi insufficiente per controllare talune operazioni che possono avere un'incidenza significativa sulla concorrenza, spetta unicamente al legislatore dell'Unione rivederle o prevedere un meccanismo di salvaguardia che consenta alla Commissione di controllare una siffatta operazione.

D'altra parte, qualora gli Stati membri ritengano necessario ampliare l'ambito delle operazioni che meritano un esame preliminare alla luce della normativa sulle concentrazioni, essi hanno la facoltà di rivedere al ribasso le proprie soglie di competenza basate sul fatturato previste dalla legislazione nazionale.

Annulamento della sentenza impugnata e delle decisioni controverse

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, dichiarando che gli Stati membri potevano, alle condizioni ivi enunciate, presentare una richiesta ai sensi di tale disposizione indipendentemente dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni. Il Tribunale ha quindi erroneamente dichiarato che la Commissione, con le decisioni controverse, aveva correttamente accettato la richiesta di rinvio presentata dall'autorità nazionale francese garante della concorrenza e le richieste di adesione presentate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento.

Di conseguenza, la Corte annulla la sentenza del Tribunale. Statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, essa annulla peraltro le decisioni controverse.

4. Aiuti di Stato

Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Commissione/Irlanda e a. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 1, TFUE – Ruling fiscali preventivi adottati da uno Stato membro – Vantaggi fiscali selettivi – Attribuzione degli utili derivanti da licenze di proprietà intellettuale alle succursali di società non residenti – Principio di libera concorrenza»

La Corte, riunita in Grande Sezione – annullando la sentenza Irlanda e a./Commissione del Tribunale²⁷⁵ con la quale quest'ultimo ha annullato la decisione della Commissione europea relativa all'aiuto di Stato cui l'Irlanda ha dato esecuzione a favore di Apple²⁷⁶, e statuendo poi essa stessa definitivamente sugli elementi della controversia ancora da dirimere – dichiara, alla luce dell'analisi contenuta nella decisione controversa nonché delle constatazioni del Tribunale rimaste incontestate, che la Commissione ha validamente concluso per il carattere selettivo del vantaggio concesso a due società di diritto irlandese del gruppo Apple mediante due ruling fiscali preventivi adottati dalle autorità tributarie irlandesi in merito alla determinazione della base imponibile delle succursali irlandesi delle società in questione. A tal riguardo, la Corte inserisce la sua analisi nel quadro tracciato dai principi giurisprudenziali recentemente consolidati²⁷⁷, relativi alla definizione e all'analisi del

²⁷⁵ Sentenza del 15 luglio 2020, Irlanda e a./Commissione (T-778/16 e T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Decisione (UE) 2017/1283 della Commissione, del 30 agosto 2016, riguardante l'aiuto di Stato SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) cui l'Irlanda ha dato esecuzione a favore di Apple (GU 2017, L 187, pag. 1; in prosieguo: la «decisione controversa»).

²⁷⁷ V., in particolare, sentenza del 5 dicembre 2023, Lussemburgo e a./Commissione (C-451/21 P e C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

quadro di riferimento alla luce del quale la selettività di misure fiscali deve essere valutata ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Essa ricorda, a tal riguardo, che l'adeguata delimitazione dell'ambito di riferimento pertinente – e, per estensione, l'interpretazione corretta delle disposizioni di diritto nazionale che lo compongono – costituisce una questione di diritto rientrante nel controllo che spetta alla Corte in sede di impugnazione, nei limiti dell'oggetto di quest'ultima.

All'interno del gruppo Apple, la Apple Inc., con sede in Cupertino (Stati Uniti), controlla diverse società di diritto irlandese tramite la sua società figlia al 100%, la Apple Operations International. Quest'ultima detiene il 100% della società figlia Apple Operations Europe (AOE), che a sua volta detiene il 100% della società figlia Apple Sales International (ASI). L'ASI e l'AOE sono entrambe costituite come società di diritto irlandese, ma non sono residenti fiscalmente in Irlanda. Queste ultime dispongono, ciascuna, di una succursale in Irlanda, priva di personalità giuridica distinta ²⁷⁸.

L'ASI e l'AOE erano collegate alla Apple Inc. da un accordo di ripartizione dei costi che prevedeva in particolare la concessione, a loro favore, di licenze senza royalties per consentire loro di utilizzare i diritti di proprietà intellettuale del gruppo Apple. Tale uso consisteva, in particolare, nella fabbricazione e nella vendita dei prodotti interessati in tutti i territori situati al di fuori del continente americano.

In forza delle disposizioni di diritto irlandese che disciplinano la tassazione delle società in vigore nel periodo considerato (in prosieguo: le «disposizioni di riferimento»), le società non residenti erano soggette ad imposta per i redditi commerciali realizzati direttamente o indirettamente tramite una succursale attiva in Irlanda. Nel caso di specie, nel 1990, le autorità tributarie irlandesi sono state investite di richieste provenienti dai predecessori dell'ASI e dell'AOE al fine di ottenere precisazioni quanto alla determinazione dei loro utili imponibili. È in tale contesto che le autorità tributarie irlandesi hanno adottato una prima decisione fiscale anticipata nel 1991, successivamente rivista su richiesta dell'ASI e dell'AOE, e una seconda decisione nel 2007 (in prosieguo, congiuntamente denominate: i «ruling fiscali contestati»).

Al termine di un procedimento di indagine formale avviato nel 2014, la Commissione ha adottato la decisione controversa riguardante i ruling fiscali contestati. In tale decisione, la Commissione ha ritenuto, in particolare, che poiché i ruling fiscali contestati avevano comportato una riduzione della base imponibile dell'ASI e dell'AOE, ai fini della determinazione dell'imposta sulle società in Irlanda, essi avessero procurato un vantaggio a queste due società. Al fine di provare l'esistenza di un vantaggio selettivo nel caso di specie, la Commissione ha esaminato l'esistenza di un vantaggio selettivo derivante da una deroga al quadro di riferimento. Basandosi su ragionamenti dedotti in via principale, in subordine ed in via alternativa, la Commissione ha ritenuto, in sostanza, che i ruling fiscali contestati avessero consentito all'ASI e all'AOE di ridurre l'importo dell'imposta da esse dovuta in Irlanda nel periodo durante il quale essi erano in vigore, vale a dire tra il 1991 e il 2014, e che tale riduzione dell'importo dell'imposta rappresentasse un vantaggio rispetto ad altre società che si trovavano in una situazione analoga. Più specificatamente, in via principale, la Commissione ha sostenuto che il fatto che le autorità tributarie irlandesi avessero accettato, nei ruling fiscali contestati, l'assunto secondo cui le licenze di diritti di proprietà intellettuale (in prosieguo: la «PI») del gruppo Apple detenute dall'ASI e dall'AOE dovevano essere attribuite al di fuori dell'Irlanda aveva comportato utili annuali imponibili dell'ASI e dell'AOE in Irlanda che si discostavano da un'approssimazione affidabile di un risultato basato sul mercato secondo il principio di libera concorrenza.

²⁷⁸ La succursale irlandese dell'ASI è segnatamente responsabile della realizzazione delle attività di acquisto, vendita e distribuzione, associate alla vendita di prodotti del marchio Apple a parti collegate e a clienti terzi nelle regioni che coprono l'Europa, il Medio Oriente, l'India e l'Africa, nonché l'area Asia-Pacifico. La succursale irlandese dell'AOE è responsabile della fabbricazione e del montaggio di una gamma specializzata di prodotti informatici in Irlanda, come i computer da ufficio iMac, i computer portatili MacBook e altri accessori informatici, che essa fornisce a parti collegate per l'Europa, il Medio Oriente, l'India e l'Africa.

Nel pronunciarsi sui ricorsi proposti rispettivamente dall'Irlanda nonché dall'ASI e dall'AOE, volti all'annullamento della decisione controversa, il Tribunale, ritenendo che la Commissione non fosse riuscita a dimostrare in modo giuridicamente sufficiente l'esistenza di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ha annullato la decisione controversa nella sua interezza.

Nella sua sentenza, il Tribunale ha ricordato, in via preliminare, che, nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato, per esaminare se i ruling fiscali contestati avessero costituito siffatti aiuti, spettava alla Commissione dimostrare, in particolare, che tali ruling fiscali avevano procurato un vantaggio selettivo.

A tal riguardo, il Tribunale ha respinto il ragionamento in via principale della Commissione relativo all'esistenza di un vantaggio per due motivi relativi, da un lato, alle valutazioni della Commissione sulla tassazione normale in forza del diritto tributario irlandese applicabile nel caso di specie e, dall'altro, alle valutazioni della Commissione vertenti sulle attività all'interno del gruppo Apple.

Avendo respinto, inoltre, i ragionamenti presentati in subordine nonché in via alternativa al riguardo, il Tribunale ha annullato la decisione controversa nella sua interezza, senza esaminare gli altri motivi e censure dedotti dall'Irlanda nonché dall'ASI e dall'AOE.

A sostegno della sua impugnazione, la Commissione deduce due motivi, riguardanti rispettivamente i punti della motivazione della sentenza impugnata relativi alla valutazione del ragionamento in via principale e quelli relativi alla valutazione del ragionamento in subordine.

Giudizio della Corte

In via preliminare, la Corte ricorda che, per qualificare una misura fiscale nazionale come «selettiva», ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione deve individuare, in un primo tempo, il sistema di riferimento, ossia il regime fiscale «normale» applicabile nello Stato membro interessato e dimostrare, in un secondo tempo, che la misura fiscale di cui trattasi deroga a tale sistema di riferimento, in quanto introduce differenziazioni tra operatori che si trovano, sotto il profilo dell'obiettivo perseguito da tale sistema, in una situazione materiale e giuridica comparabile.

La Corte precisa che la determinazione del quadro di riferimento assume un'importanza maggiore nel caso di misure fiscali, dato che l'esistenza di un vantaggio economico, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, può essere accertata solo con riferimento a un livello di tassazione definito «normale».

Su tale punto la Corte osserva, inoltre, che, al di fuori dei settori in cui il diritto tributario dell'Unione è oggetto di armonizzazione, spetta allo Stato membro interessato determinare, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di imposte dirette, le caratteristiche costitutive dell'imposta, le quali definiscono, in linea di principio, il sistema di riferimento oppure il regime fiscale «normale». Ciò vale, in particolare, per la determinazione della base imponibile, del suo fatto generatore e delle eventuali esenzioni dall'imposta. Ne consegue che solo il diritto nazionale applicabile nello Stato membro interessato deve essere preso in considerazione al fine di individuare detto sistema di riferimento. Tale conclusione non pregiudica tuttavia la possibilità di constatare che il quadro di riferimento stesso, quale risultante dal diritto nazionale, è incompatibile con il diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato, allorché il sistema fiscale di cui trattasi è stato configurato secondo parametri manifestamente discriminatori, destinati ad eludere detto diritto.

È alla luce di tali principi che la Corte esamina l'impugnazione.

A tal riguardo, la Corte afferma anzitutto che il ragionamento in via principale della Commissione si basa sul postulato che, per attribuire correttamente gli utili conformemente all'approccio dell'entità

distinta e al principio di libera concorrenza sanciti dalle disposizioni di diritto nazionale applicabili ²⁷⁹, spettava alle autorità irlandesi competenti verificare se gli utili derivanti dall'utilizzo delle licenze di PI del gruppo Apple detenute dall'ASI e dall'AOE non dovessero, in tutto o in parte, essere imputati alle loro succursali irlandesi. L'assenza delle verifiche richieste da dette disposizioni, secondo la Commissione, ha comportato una riduzione dell'onere fiscale di tali società, conferendo loro un vantaggio selettivo.

Ciò precisato, la Corte dichiara la Commissione legittimata a contestare le valutazioni del Tribunale in merito al quadro di riferimento derivante dal diritto irlandese. Infatti, la questione se il Tribunale abbia adeguatamente delimitato il sistema di riferimento di diritto irlandese e, per estensione, abbia interpretato in modo corretto le disposizioni nazionali che compongono tale sistema costituisce una questione di diritto che può essere oggetto del sindacato della Corte nella fase dell'impugnazione. Pertanto, gli argomenti della Commissione volti a mettere in discussione la scelta del quadro di riferimento o il suo significato nella prima fase dell'analisi dell'esistenza di un vantaggio selettivo sono ricevibili, poiché tale analisi deriva da una qualificazione giuridica del diritto nazionale sulla base di una disposizione del diritto dell'Unione. Nel caso di specie, ciò vale tanto per la censura vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe interpretato la decisione in maniera erronea ritenendo che, nel suo ragionamento in via principale, la Commissione si fosse limitata a un approccio «per esclusione», quanto per la censura con la quale la Commissione addebita al Tribunale di essersi basato sulle funzioni esercitate dalla Apple Inc.

La Corte esamina quindi, in primo luogo, la censura vertente sull'esistenza di un errore di interpretazione della decisione controversa, nella misura in cui il Tribunale avrebbe ritenuto che il ragionamento in via principale della Commissione fosse fondato unicamente sull'assenza di dipendenti e di presenza fisica alle sedi dell'ASI e dell'AOE e, pertanto, su un approccio «per esclusione».

A tal riguardo, la Corte constata, anzitutto, che tale ragionamento della Commissione si basa sul postulato secondo cui, da un lato, l'applicazione delle disposizioni di riferimento richiedeva la previa determinazione di un metodo di attribuzione degli utili, non definito in tali disposizioni e, dall'altro, che tale metodo doveva pervenire ad un risultato conforme al principio di libera concorrenza. Orbene, tale postulato non è stato messo in discussione dal Tribunale, che ha aggiunto che la tassazione cosiddetta «normale» è definita dalle norme fiscali nazionali e che l'esistenza stessa di un vantaggio deve essere dimostrata in relazione a queste ultime, prima di precisare tuttavia che, sebbene tali norme nazionali prevedano che le succursali delle società non residenti, per quanto riguarda gli utili derivanti dalle attività commerciali di queste ultime in Irlanda, e le società residenti siano tassate alle stesse condizioni, l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE consente alla Commissione di controllare se il livello degli utili attribuiti a tali succursali, accettato dalle autorità nazionali per la determinazione degli utili imponibili di dette società non residenti, corrisponda al livello degli utili che sarebbero stati ottenuti mediante l'esercizio di tali attività commerciali in condizioni di mercato.

Secondo la Corte, da ciò si deduce che l'applicazione del principio di libera concorrenza nel caso di specie si basa sulle norme fiscali del diritto irlandese relative alla tassazione delle società e, quindi, sul sistema di riferimento individuato dalla Commissione e confermato dal Tribunale. Nel caso di specie, il Tribunale ha esplicitamente riconosciuto che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Irlanda, l'applicazione delle disposizioni di riferimento, come descritta da tale Stato membro, corrispondeva in sostanza all'analisi funzionale e fattuale nell'ambito della prima fase dell'approccio autorizzato dell'OCSE sull'attribuzione degli utili ad una stabile organizzazione. Tali constatazioni del Tribunale lo hanno condotto, in particolare, a dichiarare che la Commissione non era incorsa in errore né quando si è avvalsa del principio di libera concorrenza al fine di controllare se, nell'applicazione delle disposizioni di riferimento da parte delle autorità tributarie irlandesi, il livello degli utili attribuiti alle

²⁷⁹ Vale a dire, in particolare, quelle di cui all'articolo 25 del Taxes Consolidation Act del 1997 (codice tributario consolidato del 1997; in prosieguo: il «TCA 97»).

succursali dell'ASI e dell'AOE per le loro attività commerciali in Irlanda, come accolto nei ruling fiscali contestati, corrispondeva al livello degli utili che sarebbero stati ottenuti mediante l'esercizio di tali attività commerciali a condizioni di mercato, né quando si è basata, in sostanza, sull'approccio autorizzato dell'OCSE ai fini di tale applicazione, tenendo conto della ripartizione degli attivi, delle funzioni e dei rischi tra tali succursali e le altre parti di tali società. Dette constatazioni devono essere considerate acquisite, dal momento che non sono state validamente rimesse in discussione dalle altre parti nell'ambito del presente procedimento di impugnazione.

Orbene, risulta dalle fasi del ragionamento esposto nella decisione controversa che la Commissione ha anzitutto ritenuto che, al fine di determinare, conformemente alle disposizioni pertinenti del diritto nazionale, gli utili imponibili dell'ASI e dell'AOE in Irlanda secondo il principio di libera concorrenza, occorresse confrontare le funzioni esercitate rispettivamente dalle sedi e dalle succursali irlandesi di tali società in relazione alle licenze di PI. In applicazione di tale criterio, essa ha proceduto poi a un esame distinto del ruolo di ciascuna di tali sedi e di ciascuna di tali succursali in relazione a dette licenze. Al termine di tale esame, essa ha constatato, da un lato, un'assenza di funzioni in relazione alle licenze di PI per quanto riguarda le sedi e, dall'altro, un ruolo attivo delle succursali irlandesi derivante dall'esercizio di un certo numero di funzioni e di rischi connessi alla gestione e all'utilizzo di tali licenze. Per di più, la constatazione dell'assenza di funzioni «attive o cruciali» esercitate dalle sedi è basata sulla mancanza di prove apportate dalla Apple in senso contrario, congiuntamente al riscontro della mancanza di capacità effettiva di tali sedi ad assumere dette funzioni. Pertanto, il ragionamento in via principale della Commissione si basa non solo sull'assenza di funzioni esercitate dalle sedi centrali in relazione alle licenze di PI, ma anche sull'analisi delle funzioni effettivamente esercitate dalle succursali in relazione a tali licenze.

Pertanto, non è la constatazione secondo cui le sedi centrali non avevano né dipendenti né presenza fisica al di fuori delle succursali irlandesi che ha indotto la Commissione a concludere che le licenze di PI e i relativi utili dovevano essere attribuiti a tali succursali. La Commissione ha tratto tale conclusione al termine del confronto tra due constatazioni distinte, vale a dire, da un lato, l'assenza di funzioni attive o cruciali esercitate e di rischi assunti dalle sedi centrali e, dall'altro, la molteplicità e il carattere centrale delle funzioni esercitate e dei rischi assunti da dette succursali, e ciò in applicazione del criterio giuridico enunciato nella decisione controversa.

In tali circostanze, la Corte dichiara che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha considerato che, nel suo ragionamento in via principale, la Commissione si era limitata a un approccio «per esclusione», il che costituiva un'interpretazione erronea della decisione controversa.

In secondo luogo, per quanto riguarda i punti della motivazione interessati dall'impugnazione sui quali il Tribunale si è basato per ritenere che le succursali dell'ASI e dell'AOE in Irlanda non controllassero le licenze di PI del gruppo Apple e non generassero gli utili che la Commissione asseriva che esse realizzassero, la Corte dichiara, anzitutto, che la Commissione è legittimata a far valere che il Tribunale è incorso in un'irregolarità procedurale prendendo in considerazione, ai fini della sua analisi, elementi di prova che non erano stati prodotti nel corso del procedimento amministrativo e, pertanto, che dovevano essere considerati irricevibili. Peraltro, per quanto riguarda il metodo di attribuzione degli utili imponibili richiesto in forza del diritto irlandese, la Corte osserva che il criterio di determinazione degli utili di una società non residente, che il Tribunale ha considerato essere applicabile in forza dell'articolo 25 del TCA 97, impone di prendere in considerazione la ripartizione degli attivi, delle funzioni e dei rischi tra la succursale e le altre parti delle società interessate, ad esclusione del ruolo eventuale svolto da tali entità distinte, come, nel caso di specie, la Apple Inc. Orbene, a tal riguardo, la Corte constata che il Tribunale si è basato, nei punti della motivazione contestati, esplicitamente o implicitamente, sulle funzioni esercitate da quest'ultima, in relazione alla PI del gruppo Apple, per suffragare la sua constatazione di un errore che vizia l'analisi esposta dalla Commissione. Di conseguenza, la Corte dichiara che la Commissione è legittimata a sostenere che, per dichiarare che le prove che consentono di attribuire gli utili derivanti dallo sfruttamento delle licenze di PI alle succursali dell'ASI e dell'AOE non erano sufficienti, il Tribunale ha erroneamente confrontato le funzioni esercitate da tali succursali in relazione a tali licenze con quelle

esercitate dalla Apple Inc. in relazione alla PI del gruppo Apple anziché con quelle effettivamente esercitate dalle sedi in relazione a dette licenze.

In terzo luogo, la Corte esamina la conclusione secondo cui gli accordi e le attività dell'ASI e dell'AOE al di fuori dell'Irlanda dimostrerebbero che tali società erano in grado di sviluppare e gestire la PI del Gruppo Apple e di generare utili al di fuori dell'Irlanda e che tali profitti non erano quindi soggetti ad imposta in Irlanda. Essa ritiene al riguardo che, sebbene la valutazione del valore probatorio di un documento del fascicolo spetti, in linea di principio, unicamente al Tribunale, esso è tenuto, per contro, ad esaminare una censura vertente su un'erronea determinazione dell'onere della prova. Nel caso di specie, ritenendo che spettasse alla Commissione dimostrare l'esistenza di decisioni commerciali importanti non menzionate nei verbali dei consigli di amministrazione delle società interessate, il Tribunale ha fatto gravare sulla Commissione un onere della prova eccessivo.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la Corte annulla la sentenza impugnata nella parte in cui accoglie le censure nei confronti del ragionamento in via principale relativo all'esistenza di un vantaggio selettivo e annulla, di conseguenza, la decisione controversa.

In un secondo tempo, ritenendo che lo stato degli atti lo consentisse, la Corte esamina essa stessa i ricorsi di annullamento della decisione controversa proposti dall'Irlanda nonché dall'ASI e dall'AOE.

A tale titolo, la Corte dichiara, anzitutto, che occorre respingere tutti i motivi diretti contro le valutazioni della Commissione relative al suo ragionamento in via principale e riguardanti, da un lato, l'individuazione del quadro di riferimento e, dall'altro, la tassazione normale in forza del diritto irlandese applicabile nel caso di specie, dal momento che il Tribunale ha respinto le censure dedotte a tale titolo mediante punti della motivazione rimasti incontestati in sede di impugnazione. In assenza di impugnazione incidentale, siffatti punti della motivazione hanno acquisito autorità di cosa giudicata.

Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, poi, la Corte ritiene che la Commissione non sia riuscita a dimostrare, tenuto conto, da un lato, delle attività e delle funzioni effettivamente esercitate dalle succursali irlandesi dell'ASI e dell'AOE e, dall'altro, dell'assenza di elementi concordanti idonei a dimostrare l'esistenza di decisioni strategiche adottate e attuate dalle sedi di tali società situate al di fuori dell'Irlanda, che a dette succursali irlandesi avrebbero dovuto essere attribuiti gli utili generati dallo sfruttamento delle licenze di PI del gruppo Apple, ai fini della determinazione degli utili annuali imponibili dell'ASI e dell'AOE in Irlanda. Per di più, la Commissione ha sufficientemente dimostrato che i ruling fiscali contestati comportano che l'ASI e l'AOE beneficiano di un trattamento fiscale favorevole rispetto alle società residenti tassate in Irlanda che non possono beneficiare di tali ruling fiscali preventivi dell'amministrazione tributaria, ossia in particolare le società non integrate autonome, le società integrate di un gruppo che effettuano operazioni con terzi o le società integrate di un gruppo che effettuano operazioni con società del gruppo alle quali esse sono collegate fissando il prezzo di tali operazioni in condizioni di libera concorrenza, sebbene tali società si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga per quanto riguarda l'obiettivo perseguito dal sistema di riferimento che è quello di tassare gli utili generati in Irlanda. Infine, la Commissione ha a buon diritto ritenuto, nella decisione controversa, che la differenziazione in materia di trattamento fiscale degli utili dell'ASI e dell'AOE derivante dai ruling fiscali contestati non fosse giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema fiscale irlandese. In tali circostanze, occorre respingere le censure dedotte dalle parti ricorrenti riguardo all'esame della selettività di tali ruling fiscali nella decisione controversa.

Inoltre, la Commissione non è incorsa in errore nel ritenere che l'Irlanda avesse rinunciato a un gettito tributario da parte dell'ASI e dell'AOE nella misura in cui i ruling fiscali contestati approvano metodi di attribuzione degli utili che conducono a un risultato che non avrebbero accettato imprese distinte e autonome operanti a condizioni di mercato. Tali ruling fiscali riducono, infatti, gli utili imponibili dell'ASI e dell'AOE ai fini dell'applicazione delle disposizioni di riferimento e, pertanto, l'importo dell'imposta sulle società che esse sono tenute a versare in Irlanda rispetto alle altre società tassate in

tale Stato membro i cui utili imponibili riflettono i prezzi determinati sul mercato in condizioni di libera concorrenza. Tali misure alleggeriscono quindi gli oneri che gravano, in linea di principio, sul bilancio di un'impresa, di modo che esse comportano effettivamente un vantaggio concesso «mediante risorse statali».

Infine, la Corte respinge in quanto infondati i motivi vertenti, in particolare, sulla violazione del diritto di essere ascoltato nell'ambito del procedimento che ha portato all'adozione della decisione controversa, sulla violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché sul travalicamento, da parte della Commissione, delle sue competenze e sull'ingerenza di quest'ultima nelle competenze degli Stati membri in violazione del principio di autonomia fiscale di questi ultimi.

Alla luce di quanto precede, la Corte respinge i ricorsi di annullamento proposti dinanzi al Tribunale nella loro interezza.

5. Rimborso di un'ammenda

Sentenza dell'11 giugno 2024 (Grande Sezione), Commissione/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

«Impugnazione – Concorrenza – Articoli 266 e 340 TFUE – Sentenza che riduce l'importo di un'ammenda inflitta dalla Commissione europea – Rimborso da parte della Commissione dell'importo indebitamente percepito – Obbligo di versare interessi – Qualificazione – Risarcimento forfettario della privazione del godimento dell'importo dell'ammenda indebitamente pagata – Tasso applicabile»

La Corte, riunita in grande sezione, rigetta l'impugnazione proposta dalla Commissione europea contro una sentenza del Tribunale che la condanna a versare un risarcimento dell'importo di EUR 1 750 522,83 alla Deutsche Telekom AG a titolo di risarcimento del danno causato dal suo rifiuto di pagare interessi sull'importo da rimborsare a detta impresa in esito alla riduzione di un'ammenda che quest'ultima aveva pagato a titolo provvisorio.

Con decisione del 15 ottobre 2014 ²⁸⁰, la Commissione ha inflitto alla Deutsche Telekom un'ammenda di EUR 31 070 000 per abuso di posizione dominante sul mercato slovacco dei servizi di telecomunicazione a banda larga.

La Deutsche Telekom ha proposto un ricorso di annullamento di detta decisione, pur versando a titolo provvisorio tale ammenda il 16 gennaio 2015. Con sentenza del 13 dicembre 2018 ²⁸¹, il Tribunale ha accolto parzialmente tale ricorso e ha ridotto l'importo dell'ammenda di EUR 12 039 019. Il 19 febbraio 2019, la Commissione ha rimborsato tale importo alla Deutsche Telekom.

Con lettera del 28 giugno 2019, la Commissione, per contro, ha rifiutato di versare alla Deutsche Telekom interessi per il periodo compreso tra la data del pagamento dell'ammenda e la data di rimborso della parte dell'ammenda di cui si è statuito che non fosse dovuta (in prosieguo: il «periodo in questione»).

²⁸⁰ Decisione C(2014) 7465 final, della Commissione, del 15 ottobre 2014, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 102 TFUE e dell'articolo 54 dell'accordo SEE (procedimento AT.39523- Slovak Telekom), rettificata dalla decisione C(2014) 10119 final, del 16 dicembre 2014, nonché dalla decisione C(2015) 2484 final, del 17 aprile 2015.

²⁸¹ Sentenza del 13 dicembre 2018, Deutsche Telekom/Commissione (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

Adito di un ricorso proposto dalla Deutsche Telekom, il Tribunale ²⁸² ha statuito, segnatamente, che questo rifiuto della Commissione di pagare interessi costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 266, primo comma, TFUE ²⁸³, idonea a far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea. In considerazione dell'esistenza di un nesso di causalità diretto tra questa violazione e il danno, che consiste nella perdita, nel corso del periodo in questione, degli interessi di mora sull'importo dell'ammenda indebitamente percepito, il Tribunale ha concesso alla Deutsche Telekom un risarcimento di un importo di EUR 1 750 522, calcolato applicando, per analogia, il tasso di interesse previsto dall'articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del regolamento delegato 1268/2012 ²⁸⁴, vale a dire il tasso di rifinanziamento della BCE in vigore nel gennaio 2015, ossia lo 0,05%, maggiorato di 3,5 punti percentuali.

La Commissione ha impugnato detta sentenza dinanzi alla Corte.

Giudizio della Corte

La Corte respinge, innanzitutto, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Deutsche Telekom, secondo la quale il ricorso sarebbe diretto, in realtà, non contro la sentenza impugnata, ma contro la sentenza della Corte *Printeos* ²⁸⁵, sulla quale il Tribunale si è fondato nella sua sentenza.

A questo proposito, la Corte osserva che la Commissione, come qualsiasi altra parte di un'impugnazione, deve conservare la possibilità di rimettere in discussione i principi giuridici che il Tribunale ha applicato nella sentenza di cui si chiede l'annullamento, anche se tali principi sono stati elaborati in sentenze che non possono o non possono più essere oggetto di impugnazione.

Nel caso di specie, la Commissione stessa aveva sostenuto che l'obiettivo del suo ricorso era quello di invitare la Corte a riconsiderare la sua giurisprudenza nella causa *Printeos*, così come applicata dal Tribunale nella sentenza impugnata. Poiché anche gli argomenti presentati dalla Commissione individuano con sufficiente precisione i punti criticati nella sentenza impugnata e i motivi per i quali essa sostiene che la sentenza è viziata da errori di diritto, la Corte dichiara l'impugnazione ricevibile.

Nel merito, la Corte respinge innanzitutto il motivo della Commissione secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 266 TFUE.

A tal proposito, la Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 266, primo comma, TFUE, l'istituzione da cui è stato emanato l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che comporta l'esecuzione della sentenza con cui detto atto è stato dichiarato nullo e non avvenuto con effetto *ex tunc*. Ciò comporta, segnatamente, il pagamento delle somme indebitamente percepite in base a tale atto nonché il versamento di interessi. In questo contesto, il versamento degli interessi costituisce una misura di esecuzione della sentenza di annullamento, in quanto è destinato a risarcire forfettariamente la privazione del godimento di un credito e a spingere il debitore ad eseguire quanto prima la sentenza stessa.

Più in generale, qualora siano state percepite somme di denaro in violazione del diritto dell'Unione, sia da parte di un'autorità nazionale sia da parte di un'istituzione, di un organo o di un organismo

²⁸² Sentenza del 19 gennaio 2022, *Deutsche Telekom/Commissione* (T-610/19, [EU:T:2022:15](#); in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

²⁸³ Tale disposizione 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.

²⁸⁴ Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, 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).

²⁸⁵ Sentenza del 20 gennaio 2021, *Commissione/Printeos* (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

dell'Unione, tali somme di denaro devono essere restituite, unitamente agli interessi che coprono l'intero periodo che va dalla data del pagamento di tali somme di denaro alla data della loro restituzione, il che costituisce l'espressione di un principio generale di ripetizione delle somme indebitamente versate.

Ne consegue che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto nel ritenere che la Commissione abbia violato l'articolo 266, primo comma, TFUE, con il suo rifiuto di versare alla Deutsche Telekom gli interessi sull'importo dell'ammenda indebitamente riscossa per il periodo in questione.

La validità di tale conclusione non è messa in discussione dal fatto che il Tribunale ha più volte definito gli interessi dovuti dalla Commissione nel caso di specie come «interessi moratori» o «interessi di ritardo», concetti che si riferiscono all'esistenza di un ritardo di pagamento da parte di un debitore e all'intenzione di sanzionare tale debitore. In effetti, per quanto tale qualificazione possa essere discutibile alla luce della finalità degli interessi in questione, il Tribunale ha comunque ritenuto che la Commissione fosse tenuta ad associare alla restituzione dell'importo indebitamente percepito interessi destinati a compensare forfettariamente la Deutsche Telekom per la privazione del godimento di tale importo, conformemente ai principi sopra ricordati.

Analogamente, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel respingere gli argomenti della Commissione basati sull'articolo 90, paragrafo 4, lettera a), del regolamento delegato n. 1268/2012, ai sensi del quale la Commissione rimborsa al terzo interessato gli importi indebitamente percepiti, maggiorati degli «interessi prodotti». Infatti, tale eventuale obbligo di versare gli interessi effettivamente maturati non pregiudica quello gravante, in ogni caso, sulla Commissione, ai sensi dell'articolo 266, primo comma, TFUE, di risarcire forfettariamente l'impresa interessata per il mancato godimento derivante dal trasferimento alla Commissione della somma di denaro corrispondente all'importo dell'ammenda indebitamente versata, anche qualora l'investimento dell'importo dell'ammenda versata da tale impresa a titolo provvisorio non abbia prodotto un rendimento.

La Corte condivide inoltre l'analisi del Tribunale secondo cui l'obbligo della Commissione di pagare interessi a partire dalla data di riscossione provvisoria dell'ammenda non pregiudica l'effetto deterrente delle ammende, che deve essere conciliato con le esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva. In ogni caso, l'effetto dissuasivo delle ammende non può essere invocato nel contesto di ammende che sono state annullate o ridotte da un giudice dell'Unione, in quanto la Commissione non è in grado di avvalersi di un atto dichiarato illegittimo a fini dissuasivi.

In secondo luogo, la Corte analizza il motivo della Commissione secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel ritenere che il tasso di interesse da corrispondere alla Deutsche Telekom sia pari al tasso di rifinanziamento della BCE maggiorato di 3,5 punti percentuali, per analogia con l'articolo 83, paragrafo 2, lettera b), del regolamento delegato n. 1268/2012.

A tal proposito, essa ricorda che dalla giurisprudenza della Corte risulta che, ai fini della determinazione dell'importo degli interessi da corrispondere a un'impresa che ha pagato un'ammenda inflitta dalla Commissione, in seguito all'annullamento o alla riduzione di tale ammenda, tale istituzione deve applicare l'articolo 83 del regolamento delegato n. 1268/2012 allora in vigore, che prevedeva diversi tassi di interesse per i crediti non rimborsati entro la scadenza.

La Corte osserva che il tasso previsto dall'articolo 83, paragrafo 2, lettera b), applicato per analogia dal Tribunale nella presente causa, non fissa certamente il tasso di interesse corrispondente a un risarcimento forfettario come quello in questione nella presente causa, ma l'ipotesi distinta di un pagamento tardivo. È proprio per questo motivo che il Tribunale ha applicato tale disposizione per analogia. Orbene, applicando per analogia il tasso di rifinanziamento della BCE maggiorato di 3,5 punti percentuali, che non appare irragionevole o sproporzionato alla luce della finalità degli interessi in questione, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nell'esercizio della competenza

conferitagli nell'ambito di un procedimento volto a stabilire la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

La Corte respinge altresì l'argomento dedotto in subordine dalla Commissione secondo cui il tasso dell'1,55% previsto dall'articolo 83, paragrafo 4, del regolamento delegato n. 1268/2012 dovrebbe essere applicato per analogia in caso di costituzione di una garanzia finanziaria.

A tal proposito, la Corte osserva che un'impresa che, pur avendo presentato un ricorso contro la decisione della Commissione di infliggerle un'ammenda, ha pagato tale ammenda a titolo provvisorio non si trova nella stessa situazione di un'impresa che deposita una garanzia bancaria in attesa dell'esaurimento dei mezzi di ricorso. Infatti, poiché quest'ultima impresa non ha trasferito la somma di denaro corrispondente all'importo dell'ammenda inflitta, la Commissione non può essere tenuta a restituire un importo indebitamente percepito. Il solo pregiudizio finanziario eventualmente subito dall'impresa interessata proviene dalla sua propria decisione di costituire una garanzia bancaria.

Infine, la Corte sottolinea che, se la Commissione dovesse ritenere che le attuali disposizioni normative non tengono adeguatamente conto di una situazione come quella all'origine della presente causa, spetterebbe ad essa o, eventualmente, al legislatore dell'Unione porre rimedio a tale lacuna. Ciò premesso, tenuto conto del fatto che l'obbligo della Commissione di corrodere di interessi il rimborso di un'ammenda totalmente o parzialmente annullata da un giudice dell'Unione deriva dall'articolo 266, primo comma, TFUE, qualsiasi nuovo metodo o modalità di calcolo di tali interessi deve rispettare gli obiettivi perseguiti da tali interessi. Di conseguenza, il tasso di interesse applicabile a tali interessi non può limitarsi a compensare il deprezzamento monetario, senza coprire il risarcimento forfettario per la temporanea privazione dell'uso dei fondi corrispondenti all'importo indebitamente percepito dalla Commissione.

Per questi motivi, la Corte respinge il secondo motivo della Commissione e, di conseguenza, respinge integralmente l'impugnazione.

XIV. Ravvicinamento delle legislazioni

1. Disegni o modelli comunitari

Sentenza del 27 febbraio 2024 (Grande Sezione), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

«Impugnazione – Proprietà intellettuale – Disegni o modelli comunitari – Trattato di cooperazione in materia di brevetti (TCB) – Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio – Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale – Articolo 4 – Regolamento (CE) n. 6/2002 – Articolo 41 – Domanda di registrazione di un disegno o modello – Diritto di priorità – Rivendicazione di priorità basata su una domanda internazionale presentata a norma del TCB – Termine – Interpretazione conforme all'articolo 4 di tale convenzione – Limiti»

Accogliendo l'impugnazione proposta dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) avverso la sentenza del Tribunale nella causa The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Apparecchi e articoli per la ginnastica e per lo sport)²⁸⁶, la Grande Sezione della Corte fornisce precisazioni quanto alla delimitazione tra l'effetto diretto degli accordi internazionali e l'interpretazione degli atti di diritto derivato conforme a tali accordi e si pronuncia sui limiti di una tale interpretazione conforme.

Il 24 ottobre 2018, la ricorrente, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, ha chiesto all'EUIPO la registrazione di dodici disegni o modelli comunitari, rivendicando un diritto di priorità fondato su una domanda internazionale di brevetto depositata il 26 ottobre 2017 in virtù del Trattato di cooperazione in materia di brevetti (TCB)²⁸⁷.

L'EUIPO ha accolto la domanda di registrazione, ma ha rifiutato il diritto di priorità, con la motivazione che la data del deposito della domanda internazionale anteriore precedeva di oltre sei mesi la data di deposito della domanda di registrazione. Infatti, l'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 6/2002²⁸⁸ prevede che chiunque abbia regolarmente depositato una domanda di registrazione di un disegno o modello o di un modello di utilità anteriore fruisce, per effettuare il deposito di una domanda di disegno o modello comunitario posteriore, di un diritto di priorità per un periodo di sei mesi a decorrere dalla data di deposito della prima domanda. Orbene, l'EUIPO ha considerato che, anche se una domanda internazionale depositata a norma del TCB poteva, in linea di principio, fondare un diritto di priorità in forza di tale articolo 41, paragrafo 1, dato che la definizione ampia della nozione di «brevetto» di cui all'articolo 2 del TCB comprendeva anche i modelli di utilità di cui a detto articolo 41, paragrafo 1, la rivendicazione di un siffatto diritto di priorità era parimenti soggetta a un termine di sei mesi, che non era stato rispettato nel caso di specie.

Con sentenza del 14 aprile 2021, il Tribunale ha annullato la decisione dell'EUIPO. Esso ha dichiarato che l'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 6/2002 conteneva una lacuna, in quanto non fissava il termine per rivendicare la priorità di una «domanda internazionale di brevetto» nell'ambito di una domanda posteriore di disegno o modello. Il Tribunale ha ritenuto che tale disposizione fosse finalizzata a conformare il regolamento agli obblighi derivanti dall'articolo 4 della Convenzione di

²⁸⁶ Sentenza del 14 aprile 2021, The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Apparecchi e articoli per la ginnastica e per lo sport) (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ Il TCB è stato concluso a Washington il 19 giugno 1970 e modificato da ultimo il 3 ottobre 2001 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1160, n. 18336, pag. 231).

²⁸⁸ Regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (GU 2002, L 3, pag. 1).

Parigi ²⁸⁹ e, pertanto, che occorresse colmare tale lacuna applicando detto articolo 4. Il Tribunale ha considerato, in sostanza, che, in forza di detto articolo 4, era la natura del diritto anteriore a determinare la durata di un siffatto termine di priorità, cosicché tale termine doveva essere di dodici mesi. Ne ha quindi concluso che l'EU IPO aveva commesso un errore di diritto considerando che il termine applicabile alla rivendicazione della priorità in questione fosse di sei mesi.

Il 23 giugno 2021, l'EU IPO ha impugnato tale sentenza deducendo un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 6/2002. Con tale motivo l'EU IPO contesta, in sostanza, al Tribunale di aver proceduto a un'applicazione diretta dell'articolo 4 della Convenzione di Parigi, disapplicando la disposizione chiara ed esaustiva dell'articolo 41, paragrafo 1, e sostituendola con un'interpretazione errata di tale articolo 4.

Con atto depositato in pari data, l'EU IPO ha chiesto che la sua impugnazione fosse ammessa, conformemente all'articolo 58 *bis*, terzo comma, dello Statuto. Con ordinanza del 10 dicembre 2021 ²⁹⁰, la Corte ha deciso di ammettere l'impugnazione.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda gli effetti della Convenzione di Parigi nell'ordinamento giuridico dell'Unione, anzitutto, la Corte ricorda che, sebbene l'Unione non sia parte di tale convenzione, le norme enunciate da taluni articoli di detto strumento, tra cui l'articolo 4, sono incorporate nell'accordo ADPIC ²⁹¹, che è stato sì concluso dall'Unione. Pertanto, si deve ritenere che tali norme producano gli stessi effetti prodotti dall'accordo ADPIC.

Dopodiché, la Corte precisa che, tenuto conto della loro natura e della loro economia, le disposizioni dell'accordo ADPIC non hanno effetto diretto. Inoltre, l'articolo 4 della Convenzione di Parigi non rientra neppure nelle due situazioni eccezionali in cui i singoli possono avvalersi direttamente delle clausole degli accordi OMC dinanzi al giudice dell'Unione. Infatti, da un lato, l'articolo 41 del regolamento n. 6/2002 non opera alcun rinvio esplicito a tale articolo 4. Dall'altro, tale articolo 41 non mira ad attuare, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, un obbligo particolare assunto nell'ambito degli accordi OMC. Al contrario, il regolamento n. 6/2002 costituisce l'espressione della volontà del legislatore dell'Unione di adottare, per uno dei diritti di proprietà industriale contemplati dalla Convenzione di Parigi, un approccio proprio dell'ordinamento giuridico dell'Unione, istituendo un regime specifico di protezione unitaria e indivisibile dei disegni o modelli comunitari nel territorio di quest'ultima, di cui il diritto di priorità previsto in detto articolo 41 costituisce parte integrante.

La Corte ne deduce che le norme enunciate all'articolo 4 della Convenzione di Parigi sono prive di effetto diretto e, pertanto, non idonee a creare in capo ai singoli diritti che questi ultimi possano far valere direttamente in forza del diritto dell'Unione. Di conseguenza, il diritto di priorità per effettuare il deposito di una domanda di disegno o modello comunitario è disciplinato dall'articolo 41 del regolamento n. 6/2002, senza che gli operatori economici possano avvalersi direttamente di tale articolo 4.

²⁸⁹ Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale, 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).

²⁹⁰ Ordinanza del 10 dicembre 2021, EU IPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ L'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (ADPIC) costituisce l'allegato 1 C dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), che è stato firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 e approvato con decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU 1994, L 336, pag. 1).

Infine, la Corte sottolinea nondimeno che, poiché l'accordo ADPIC vincola l'Unione e, pertanto, prevale sugli atti di diritto derivato dell'Unione, questi ultimi devono essere interpretati, per quanto possibile, in conformità con le clausole di tale accordo. Ne consegue che il regolamento n. 6/2002 deve essere interpretato, per quanto possibile, in conformità con le norme enunciate dagli articoli della Convenzione di Parigi, tra cui in particolare l'articolo 4 di quest'ultima, che sono incorporate nell'accordo ADPIC.

In secondo luogo, la Corte constata che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, in quanto ha manifestamente ecceduto i limiti di un'interpretazione conforme dell'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 6/2002 e proceduto, in realtà, a un'applicazione diretta dell'articolo 4 della Convenzione di Parigi, come interpretato da tale giudice, a dispetto del chiaro tenore letterale di tale articolo 41, paragrafo 1, e contravvenendo al carattere esaustivo di quest'ultimo.

Infatti, dal chiaro testo e dalla tassatività di detto articolo 41, paragrafo 1, risulta inequivocabilmente che, da un lato, una domanda internazionale depositata a norma del TCB può fondare un diritto di priorità, in applicazione di tale disposizione, unicamente nei limiti in cui la domanda internazionale in questione abbia ad oggetto un modello di utilità e, dall'altro, il termine per rivendicare tale diritto di priorità sul fondamento di una siffatta domanda è quello di sei mesi, espressamente fissato da detta disposizione.

In terzo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 4 della Convenzione di Parigi accolta dal Tribunale, secondo la quale tale disposizione consente di rivendicare la priorità di una «domanda internazionale di brevetto» anteriore al momento del deposito di una domanda di disegno o modello posteriore entro un termine di dodici mesi, la Corte rileva che tale interpretazione è parimenti viziata da errori di diritto.

Infatti, dal combinato disposto delle sezioni A, C ed E di tale articolo 4 risulta che quest'ultimo non consente una siffatta rivendicazione di priorità e quindi, a fortiori, non prevede norme relative al termine impartito al depositante a tal fine. Pertanto, solo una domanda internazionale depositata a norma del TCB vertente su un modello di utilità può dar luogo a un diritto di priorità per una domanda di disegno o modello in forza di detto articolo 4, e ciò entro il termine di sei mesi di cui alla sua sezione E, paragrafo 1.

Avuto riguardo a tutti questi elementi, la Corte accoglie il motivo unico dell'impugnazione, annulla la sentenza del Tribunale e statuisce sul ricorso in primo grado, respingendolo.

2. Medicinali per uso umano

Sentenza del 14 marzo 2024, D & A Pharma/Commissione (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#))

«Impugnazione – Medicinali per uso umano – Domanda di autorizzazione all'immissione in commercio – Indipendenza degli esperti consultati dal Comitato per i medicinali per uso umano (CHMP) dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA) – Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a una buona amministrazione – Requisito di imparzialità oggettiva – Criteri per verificare l'assenza di conflitti di interessi – Politica dell'EMA relativa agli interessi concorrenti – Attività di ricercatore principale, di consulente o di consigliere strategico per l'industria farmaceutica – Prodotti rivali – Procedura di riesame – Regolamento (CE) n. 726/2004 – Articoli 56, 62 e 63 – Linee guida dell'EMA – Consultazione di un gruppo consultivo scientifico (GCS) o di un gruppo di esperti ad hoc»

La Corte accoglie l'impugnazione proposta dalla Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (in prosieguo: la «D & A Pharma») contro la sentenza del Tribunale nella causa D & A

Pharma/Commissione ed EMA (in prosieguo: la «sentenza impugnata») ²⁹². In tale contesto, essa chiarisce la portata dei principi che devono essere rispettati nella procedura per la valutazione dei medicinali condotta dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA).

La ricorrente ha depositato presso l'EMA una domanda di autorizzazione all'immissione in commercio (in prosieguo: l'«AIC») condizionata, ai sensi del regolamento n. 507/2006 ²⁹³, per il medicinale Hopveus. Il comitato per i medicinali per uso umano (in prosieguo: il «CHMP») ha emesso un parere negativo su tale domanda. In seguito a una domanda di riesame di tale parere presentata ai sensi del regolamento n. 726/2004 ²⁹⁴, il CHMP ha convocato un gruppo di esperti ad hoc, al quale ha partecipato, fra l'altro, un esperto che era al contempo ricercatore principale per il medicinale AD 04. Poiché anche tale gruppo di esperti ha reso un parere sfavorevole, il 6 luglio 2020 la Commissione ha opposto un rifiuto alla domanda di AIC condizionata (in prosieguo: la «decisione controversa»).

A seguito del rigetto del suo ricorso avverso la decisione controversa da parte del Tribunale, la ricorrente ha proposto la presente impugnazione avverso la sentenza impugnata.

Giudizio della Corte

Sulla domanda di annullamento della sentenza impugnata

La Corte ricorda che l'imparzialità oggettiva del CHMP, e dunque dell'EMA, risulta compromessa qualora un conflitto di interessi in capo ad uno dei membri del CHMP possa risultare da una sovrapposizione di funzioni, e ciò indipendentemente dalla condotta personale di tale membro. Una violazione di questo tipo è idonea ad inficiare per illegittimità la decisione adottata dalla Commissione al termine della procedura. L'imparzialità oggettiva del CHMP è compromessa altresì quando un esperto che si trovi in una situazione di conflitto di interessi fa parte del gruppo di esperti che viene consultato da detto comitato nell'ambito del riesame che conduce al parere dell'EMA e alla decisione della Commissione sulla domanda di AIC.

Infatti, l'opinione formulata dal gruppo di esperti convocato dal CHMP ha un'influenza, potenzialmente decisiva, sul parere dell'EMA e, per il tramite di tale parere, sulla decisione della Commissione. Orbene, ciascun membro di detto gruppo può, in modo anche notevole, influenzare le discussioni e le deliberazioni che hanno luogo, in modo riservato, all'interno del gruppo stesso.

Pertanto, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, un conflitto di interessi in capo a un membro del gruppo di esperti consultato dal CHMP inficia in modo sostanziale la procedura. Il fatto che, al termine delle sue discussioni e deliberazioni, tale gruppo di esperti formuli in modo collegiale la sua opinione non fa venir meno un vizio del genere.

Non si può imporre alle persone le cui questioni siano trattate da un'istituzione, da un organo o da un organismo dell'Unione l'onere di apportare la prova di indizi concreti di parzialità. Infatti, l'imparzialità oggettiva è valutata sulla base di criteri che sono indipendenti dal comportamento specifico degli esperti interessati.

Per quanto riguarda tali criteri, che devono consentire di assicurarsi dell'imparzialità e dell'indipendenza delle persone che contribuiscono all'elaborazione dei pareri scientifici dell'EMA, la

²⁹² Sentenza del 2 marzo 2022, D & A Pharma/Commissione ed EMA (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

²⁹³ Regolamento (CE) n. 507/2006 della Commissione, del 29 marzo 2006, relativo all'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata dei medicinali per uso umano che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2006, L 92, pag. 6).

²⁹⁴ Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (GU 2004, L 136, pag. 1).

Corte rileva, in primo luogo, che, affinché l'EMA possa perseguire efficacemente l'obiettivo assegnatole, e tenuto conto delle complesse valutazioni tecniche che essa deve effettuare, il suo ampio potere discrezionale si manifesta in particolare nella definizione di tali criteri.

Tuttavia, nonostante l'esistenza di tale ampio potere discrezionale e la rilevanza dell'interesse pubblico perseguito, l'EMA è vincolata, nell'esercizio delle sue competenze, dalle prescrizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale enuncia che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà devono rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e libertà, nonché il principio di proporzionalità.

Ne consegue che, seppure l'obiettivo di interesse generale relativo alla necessità di disporre di pareri scientifici del più alto livello possa giustificare un'attenuazione del requisito di imparzialità oggettiva delle persone, requisito che risulta dal diritto fondamentale alla buona amministrazione, l'EMA deve rispettare il contenuto essenziale di tale diritto fondamentale, nonché il principio di proporzionalità. In particolare, non si può ammettere che tale agenzia, con il pretesto di voler massimizzare il numero di esperti disponibili, preveda restrizioni all'esercizio del loro mandato che appaiano insufficienti a garantire una procedura imparziale. Ciò si verificerebbe se fosse consentito agli esperti le cui attività attestino un interesse attuale relativo a un prodotto rivale del prodotto interessato di essere membri del gruppo di esperti convocato dal CHMP ai fini del riesame della domanda di AIC di quest'ultimo prodotto.

In secondo luogo, la Corte constata che la politica dell'EMA relativa agli interessi concorrenti definisce la nozione di «prodotto rivale» come un «medicinale rivolto ad una popolazione di pazienti simili aventi lo stesso obiettivo clinico (vale a dire, trattare, prevenire o diagnosticare una patologia specifica) e che costituisce una potenziale concorrenza commerciale».

Tale definizione riflette il criterio adottato dalla giurisprudenza della Corte per valutare se due prodotti farmaceutici siano concorrenti su un determinato mercato. Secondo quest'ultima, ciò si verifica quando, per la medesima indicazione terapeutica, i prodotti in questione siano intercambiabili o sostituibili.

Di conseguenza, è sulla base di un esame diretto a determinare se, in caso di commercializzazione dell'AD 04 e dell'Hopveus, tali prodotti, entrambi sviluppati al fine di trattare la dipendenza dall'alcol, presenterebbero un siffatto grado di intercambiabilità o di sostituibilità che occorrerebbe stabilire se sussista oppure se manchi una potenziale concorrenza commerciale fra questi due prodotti.

Tale valutazione dell'intercambiabilità o della sostituibilità non deve essere effettuata unicamente alla luce delle caratteristiche oggettive di tali prodotti. Infatti, l'esame della concorrenza commerciale potenziale tra i prodotti di cui trattasi deve basarsi su una valutazione globale degli elementi che possano venire in rilievo per valutare se i pazienti e i loro medici prescriventi potranno vedere in un prodotto una valida alternativa all'altro.

Il Tribunale, quando ha escluso la possibilità di una concorrenza commerciale in quanto l'AD 04 e l'Hopveus hanno obiettivi clinici diversi e riguardano gruppi di pazienti diversi, vale a dire, per quanto riguarda il primo, quelli che hanno l'intenzione di limitare il loro consumo di alcol e, il secondo, quelli che hanno l'intenzione di cessare del tutto tale consumo, non ha effettuato una siffatta valutazione globale.

A tal riguardo, la Corte considera che è proprio la mera differenza di intensità nella portata dell'azione terapeutica tra due prodotti diretti a trattare la stessa patologia ad essere idonea a incitare taluni pazienti, affetti da tale patologia, a sostituire, nell'ambito del loro trattamento, uno di tali prodotti con l'altro in funzione dell'evoluzione dei loro sintomi o delle considerazioni di opportunità terapeutica e di efficacia provenienti dai loro medici prescriventi.

Di conseguenza, il Tribunale ha omesso di esaminare se tali prodotti potessero entrare in concorrenza l'uno con l'altro alla luce, in particolare, della circostanza che l'evoluzione del trattamento di uno stesso paziente potesse indurre il suo medico a prescrivergli, durante tale trattamento, alternativamente questi due prodotti, in funzione dei sintomi e di considerazioni di opportunità terapeutica e di efficacia.

In terzo luogo, la Corte osserva che l'EMA deve, in ogni caso, interpretare ed applicare la sua politica relativa agli interessi concorrenti in modo conforme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel caso di specie, la politica relativa agli interessi concorrenti impone agli esperti che, in quanto ricercatori principali, hanno un interesse concorrente attuale, una misura di attenuazione, ai sensi della quale essi possono, nelle procedure relative al «medicinale interessato», essere coinvolti «unicamente nelle discussioni», senza partecipare alle «deliberazioni finali e alla votazione». Siffatta misura di attenuazione non può, salvo limitare in modo sproporzionato la tutela dell'imparzialità oggettiva, essere interpretata o applicata nel senso che un esperto che è contestualmente il ricercatore principale per un prodotto rivale del prodotto interessato possa partecipare ai lavori di un gruppo di esperti che è consultato dal CHMP nella procedura di riesame di una domanda di AIC per il prodotto interessato.

Una simile partecipazione non sarebbe per sua natura idonea a garantire che il procedimento di riesame in questione si svolga in modo imparziale. Infatti, un diniego di AIC per il prodotto rivale oggetto del riesame può presentare un interesse commerciale notevole per l'impresa su incentivo e/o sponsorizzazione della quale detto esperto eserciti la sua attività di ricercatore principale.

Ne deriva che la sentenza impugnata è inficiata da un errore di diritto, in quanto l'interpretazione della politica relativa agli interessi concorrenti operata dal Tribunale è incompatibile con il principio di imparzialità oggettiva.

Allo stesso modo, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, le restrizioni di cui alla politica relativa agli interessi concorrenti imposte agli esperti non possono essere interpretate e applicate nel senso che un esperto o un consulente o un consigliere strategico per singoli medicinali di un'impresa farmaceutica possa essere membro del gruppo di esperti ad hoc convocato dal CHMP ai fini del riesame della domanda di AIC presentata per un prodotto rivale di uno di tali singoli medicinali. Una siffatta interpretazione è infatti anch'essa incompatibile con il principio di imparzialità oggettiva.

Pertanto, il motivo vertente sul mancato rispetto del principio di imparzialità oggettiva è fondato e giustifica l'annullamento della sentenza impugnata.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

La Corte osserva, anzitutto, che dalle linee guida sulla procedura di riesame risulta che l'EMA si impegna a che il CHMP consulti sistematicamente un gruppo consultivo scientifico (in prosieguo: il «GCS») qualora il richiedente il riesame chieda in tempo utile e in modo debitamente motivato una tale consultazione. Ne risulta altresì che il GCS a tal fine investito deve essere quello che è stato istituito nel settore terapeutico in cui rientra il prodotto di cui trattasi e che, se in tale settore non è stato istituito alcun GCS, sarà convocato un gruppo di esperti *ad hoc*.

Il CHMP, nella sua qualità di comitato competente dell'EMA, deve applicare le linee di condotta enunciate da tale agenzia, fra cui rientrano le linee guida sulla procedura di riesame. Risulta, infatti, da una giurisprudenza costante che, adottando linee di condotta ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno applicate ai casi cui si riferiscono, un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale.

A causa della limitazione del potere discrezionale dell'EMA, che si impone allo stesso modo al CHMP, la Corte considera che quest'ultimo eccede manifestamente i limiti di tale potere discrezionale quando, pur avendo constatato che l'indicazione terapeutica del prodotto in questione rientra, quantomeno in misura preponderante, nell'ambito di un settore terapeutico per il quale un GCS è istituito, decide di convocare un gruppo di esperti ad hoc, oppure quando decide di convocare un gruppo di esperti ad hoc basandosi su elementi che rientrano già nella valutazione nel merito, da parte del CHMP, della domanda di riesame oppure su considerazioni di ordine ipotetico.

La Corte rileva, a tal riguardo, che la consultazione del GCS consente al CHMP di ricevere un'opinione elaborata dagli esperti permanenti di tale GCS. Inoltre, tale gruppo detto «principale» del GCS può essere integrato da esperti supplementari che sono specializzati nel trattamento di problemi specifici sollevati dalle questioni che il CHMP intende porre. La consultazione di un siffatto insieme di esperti che comprende, da un lato, un gruppo che assicura, con il suo carattere permanente e la sua composizione equilibrata, la continuità e la coerenza nel trattamento dei fascicoli e, dall'altro, esperti supplementari specializzati nel trattamento di problemi specifici sollevati nell'ambito del riesame garantisce l'elaborazione di «pareri scientifici del più alto livello» e consente così all'EMA di conformarsi al compito affidatole.

In tali circostanze, la convocazione, in un settore terapeutico per il quale è stabilito un GCS, di un gruppo di esperti ad hoc non può essere ammessa sulla base della considerazione del CHMP che un gruppo di esperti ad hoc sarebbe più idoneo a rispondere alle sue domande rispetto al GCS istituito, se del caso rafforzato da esperti supplementari.

La Corte ne inferisce che la decisione di convocazione di un gruppo di esperti ad hoc in luogo del GCS Psichiatria costituisce un vizio che ha inficiato la procedura di adozione del parere dell'EMA. Di conseguenza, la procedura di adozione della decisione controversa è essa stessa inficiata da un vizio formale.

La Corte annulla pertanto la decisione controversa.

3. Controllo dell'acquisto e della detenzione di armi

Sentenza del 5 marzo 2024 (Grande Sezione), *Défense Active des Amateurs d'Armes* e a. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva 91/477/CEE – Controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi – Armi da fuoco proibite o soggette ad autorizzazione – Armi da fuoco semiautomatiche – Direttiva 91/477, come modificata dalla direttiva (UE) 2017/853 – Articolo 7, paragrafo 4 bis – Facoltà per gli Stati membri di confermare, rinnovare o prorogare autorizzazioni – Asserita impossibilità di esercitare tale facoltà per quanto riguarda le armi da fuoco semiautomatiche trasformate in armi per sparare cartucce a salve o in armi da saluto o acustiche – Validità – Articolo 17, paragrafo 1, e articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio della tutela del legittimo affidamento»

Adita in via pregiudiziale dalla Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Belgio), la Corte, riunita in Grande Sezione, conferma la validità dell'articolo 7, paragrafo 4 bis, della direttiva

91/477, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi ²⁹⁵, come modificata dalla direttiva 2017/853, alla luce del diritto di proprietà ²⁹⁶ nonché dei principi di uguaglianza davanti alla legge ²⁹⁷, di non discriminazione ²⁹⁸ e di tutela del legittimo affidamento. Secondo la Corte, tale disposizione, contrariamente alla premessa interpretativa accolta dal giudice del rinvio, autorizza gli Stati membri ad esercitare la facoltà di prevedere un regime transitorio applicabile a tutte le armi da fuoco semiautomatiche legalmente acquisite e registrate, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/853, il 13 giugno 2017, sia che si tratti di armi da fuoco semiautomatiche atte a espellere pallottole ²⁹⁹ oppure di siffatte armi trasformate per sparare cartucce a salve, sostanze irritanti, altre sostanze attive oppure munizioni pirotecniche, o trasformate in armi da saluto o acustiche (in prosieguo: le «armi da fuoco semiautomatiche trasformate») ³⁰⁰.

La *Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL*, NG e WL hanno proposto dinanzi alla Cour constitutionnelle un ricorso di annullamento di una disposizione di una legge belga la quale non prevede, contrariamente a quanto accade per le armi semiautomatiche atte ad espellere pallottole, la possibilità, a titolo di misura transitoria, di continuare a detenere armi da fuoco semiautomatiche trasformate acquisite prima del 13 giugno 2017 ³⁰¹. La Cour constitutionnelle ritiene che l'articolo 153, punto 5, della legge del 5 maggio 2019, in combinato disposto con l'articolo 163 di detta legge, stabilisca in tal senso una differenza di trattamento tra, da un lato, le persone che, prima del 13 giugno 2017, avevano legalmente acquisito e registrato un'arma semiautomatica atta ad espellere pallottole e, dall'altro, le persone che, prima di tale data, avevano legalmente acquisito e registrato un'arma da fuoco semiautomatica trasformata per sparare esclusivamente a salve, in quanto solo le prime beneficiano di un regime transitorio che consente loro, a determinate condizioni, di continuare a detenere la loro arma da fuoco semiautomatica, attualmente proibita. Secondo il giudice del rinvio, tale differenza di trattamento trarrebbe origine dall'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477, poiché detta disposizione non avrebbe consentito a uno Stato membro di estendere un simile regime transitorio a tale seconda categoria di armi semiautomatiche. Pertanto, esso ha deciso di interrogare la Corte sulla validità di detto articolo.

²⁹⁵ Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU 1991, L 256, pag. 51), come modificata dalla direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017 (GU 2017, L 137, pag. 22; in prosieguo: la «direttiva 91/477»), «[g]li Stati membri possono decidere di confermare, rinnovare o prorogare le autorizzazioni per le armi semiautomatiche di cui ai punti 6, 7 o 8 della categoria A per le armi da fuoco che rientravano nella categoria B e legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017, fatte salve le altre condizioni di cui alla presente direttiva. Inoltre, gli Stati membri possono autorizzare l'acquisizione di tali armi da fuoco da parte di altre persone autorizzate dagli Stati membri ai sensi della presente direttiva (...)».

²⁹⁶ Previsto all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

²⁹⁷ Previsto all'articolo 20 della Carta.

²⁹⁸ Previsto all'articolo 21 della Carta.

²⁹⁹ Menzionate ai punti da 6 a 8 della «Categoria A- da fuoco proibite», di cui all'allegato I, punto II, lettera A, della direttiva 91/477 (in prosieguo: le «categorie da A.6 a A.8»).

³⁰⁰ Menzionate al punto 9 della «Categoria A - Armi da fuoco proibite», di cui all'allegato I, punto II, lettera A, della direttiva 91/477 (in prosieguo: la «categoria A.9»).

³⁰¹ Legge recante disposizioni varie in materia penale e in materia di culto, del 5 maggio 2019 (*Moniteur belge* del 24 maggio 2019, pag. 50023; in prosieguo: la «legge del 5 maggio 2019»). Gli articoli da 151 a 163 di tale legge traspongono parzialmente la direttiva 2017/853 nell'ordinamento giuridico belga.

Giudizio della Corte

Anzitutto, la Corte verifica l'esattezza della premessa su cui si basa la questione di cui è investita e secondo la quale l'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477 autorizzerebbe gli Stati membri a prevedere un regime transitorio unicamente per le armi da fuoco semiautomatiche atte ad espellere pallottole, rientranti nelle categorie da A.6 a A.8, e non già per le armi da fuoco semiautomatiche trasformate, rientranti nella categoria A.9.

A tal proposito, in primo luogo, la Corte constata che, alla luce del tenore letterale di tale disposizione, la facoltà offerta agli Stati membri di confermare, rinnovare o prorogare le autorizzazioni si applica solo alle armi da fuoco semiautomatiche rientranti nelle categorie da A.6 a A.8 che, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/853, erano classificate nella categoria B delle «armi da fuoco soggette ad autorizzazione»³⁰² e che erano state legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017³⁰³, fatto salvo il rispetto delle altre condizioni stabilite nella direttiva 91/477.

In secondo luogo, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477, la Corte esamina, sotto un primo profilo, se le armi da fuoco semiautomatiche trasformate rientranti nella categoria A.9, legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017, fossero classificate nella «categoria B – Armi da fuoco soggette ad autorizzazione». Al riguardo, essa sottolinea che tali armi soddisfano, nonostante la loro trasformazione, i criteri che definiscono la nozione di «arma da fuoco» previsti dalla direttiva 91/477³⁰⁴. Inoltre, come rilevato nel considerando 20 della direttiva 2017/853³⁰⁵, vi è un rischio elevato che simili armi semiautomatiche trasformate per sparare cartucce a salve possano essere riportate al loro precedente livello di pericolosità qualora vengano nuovamente trasformate al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un combustibile propellente.

Pertanto, per quanto riguarda tali armi da fuoco semiautomatiche trasformate, la Corte osserva, da un lato, che il legislatore dell'Unione non le ha espressamente escluse dalla definizione di arma da fuoco. Dall'altro lato, la precisazione contenuta nella direttiva 2017/853, secondo cui è essenziale affrontare il problema posto da tali armi inserendole nell'ambito di applicazione della direttiva 91/477³⁰⁶, non può essere intesa nel senso che tali armi rientrino nell'ambito di applicazione di detta direttiva solo a partire dall'entrata in vigore della medesima direttiva 2017/853. Essa mira piuttosto a confermare che le armi da fuoco semiautomatiche trasformate rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 91/477, come modificata dalla direttiva 2017/853. Perciò, le armi da fuoco semiautomatiche appartenenti alla categoria A.9, legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017, devono essere considerate classificate nella categoria B della direttiva 91/477, applicabile prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/853.

Sotto un secondo profilo, la Corte verifica se le armi da fuoco trasformate possano rientrare sia nella categoria A.9 sia in una delle categorie da A.6 a A.8. A tal proposito, secondo la formulazione della categoria A.9, quest'ultima comprende «qualsiasi arma da fuoco classificata in questa categoria» che sia stata trasformata. Pertanto, affinché un'arma da fuoco possa rientrare in tale categoria, essa deve non solo essere stata trasformata per sparare cartucce a salve, sostanze irritanti, altre sostanze attive

³⁰² Menzionata nell'allegato I, punto II, lettera A, della direttiva 91/477, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/853.

³⁰³ Menzionata nell'allegato I, punto II, lettera A, della direttiva 91/477, come modificata dalla direttiva 2008/51, alla «Categoria B – Armi da fuoco soggette ad autorizzazione» (in prosieguo: la «categoria B»).

³⁰⁴ V. articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 91/477, nella versione precedente all'entrata in vigore della direttiva 2017/853 e l'articolo 1, paragrafo 1, punto 1, della direttiva 91/477, nella versione modificata dalla direttiva 2017/853.

³⁰⁵ V., in particolare, considerando 20 della direttiva 2017/853.

³⁰⁶ V. considerando 20 della direttiva 2017/853.

oppure munizioni pirotecniche, o trasformata in un'arma da saluto o acustica, ma anche soddisfare i criteri enunciati ai punti 2, 3, 6, 7 o 8 della «categoria A – Armi da fuoco proibite»³⁰⁷. Tale formulazione tende quindi a indicare che il fatto che sia stata eseguita una simile trasformazione di un'arma, la quale implica l'inclusione di quest'ultima nella categoria A.9, non produce l'effetto di sottrarre tale arma alla sua classificazione nelle categorie A.2, A.3, A.6, A.7 o A.8. Infatti, da un lato, le armi della categoria A.9 soddisfano i criteri che definiscono la nozione di «arma da fuoco» e, dall'altro, le categorie A.2, A.3, A.6, A.7 o A.8 non stabiliscono alcuna distinzione a seconda che le armi da fuoco da esse contemplate siano state trasformate o meno.

Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli obiettivi perseguiti dalle direttive 91/477 e 2017/853, la Corte constata, sotto un primo profilo, che l'aggiunta della categoria A.9 nel corso della procedura legislativa sfociata nell'adozione della direttiva 2017/853 mirava a chiarire che le armi da fuoco trasformate rientravano nell'ambito di applicazione della direttiva 91/477. Per contro, nessun elemento indica che il legislatore dell'Unione abbia inteso, con tale aggiunta, sottrarre le armi da fuoco trasformate alle categorie A.2, A.3, A.6, A.7 o A.8 o all'ambito di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477.

Sotto un secondo profilo, poiché la direttiva 2017/853 rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta³⁰⁸, la Corte constata che l'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477 mira a garantire il rispetto dei diritti acquisiti e, in particolare, del diritto di proprietà³⁰⁹. Al riguardo, tale articolo consente, in sostanza, agli Stati membri di mantenere in vigore le autorizzazioni già rilasciate per le armi da fuoco semiautomatiche delle categorie da A.6 a A.8, le quali erano classificate, prima dell'entrata in vigore di tale direttiva, nella categoria B ed erano state legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017. Perciò, la direttiva 91/477 non può essere intesa nel senso che essa impone l'espropriazione dei detentori di siffatte armi. Pertanto, alla luce dell'obiettivo di garantire il rispetto dei diritti acquisiti di proprietà, l'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, prevedendo un'eccezione al principio del divieto di detenzione di armi da fuoco appartenenti alle categorie da A.6 a A.8, non può essere oggetto di un'interpretazione che comporti l'esclusione di tali armi dal suo ambito di applicazione qualora queste ultime soddisfino anche i criteri ulteriori indicati alla categoria A.9.

Sotto un terzo profilo, la Corte ricorda che la direttiva 91/477 ha l'obiettivo di sviluppare una maggiore fiducia reciproca tra gli Stati membri nel campo della salvaguardia della sicurezza delle persone e di garantire la sicurezza pubblica dei cittadini dell'Unione. Orbene, nessuno di tali obiettivi osta a che i detentori di armi da fuoco rientranti sia in una delle categorie da A.6 a A.8 sia nella categoria A.9 possano beneficiare del regime transitorio previsto all'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477.

Infatti, da un lato, una siffatta interpretazione è idonea a contribuire all'obiettivo di facilitare il funzionamento del mercato interno. Dall'altro lato, per quanto riguarda l'obiettivo di garantire la sicurezza pubblica dei cittadini dell'Unione, anzitutto, le armi da fuoco che soddisfano i criteri della categoria A.9 sembrano presentare un pericolo meno immediato di quelle rientranti esclusivamente nelle categorie da A.6 a A.8. Inoltre, dalla formulazione dell'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477 risulta che la facoltà prevista da tale disposizione si applica solo alle armi da fuoco che sono state legalmente acquisite e registrate prima del 13 giugno 2017. Orbene, ciò implica segnatamente che le prescrizioni, in particolare quelle relative alla sicurezza, previste al riguardo dalla direttiva 91/477, nella versione applicabile prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/853, siano state rispettate. Infine, tale formulazione implica che, nel momento in cui uno Stato membro prevede, in applicazione di detta disposizione, di confermare, rinnovare o prorogare un'autorizzazione per

³⁰⁷ Contenuti nell'allegato I, punto II, lettera A, della direttiva 91/477 (in prosieguo: le «categorie A.2, A.3, A.6, A.7 o A.8»).

³⁰⁸ V. considerando 31 della direttiva 2017/853.

³⁰⁹ Previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.

un'arma da fuoco semiautomatica rientrante nelle categorie da A.6 a A.8, siano soddisfatte le altre condizioni, in particolare quelle relative alla sicurezza, stabilite nella direttiva 91/477.

Da ciò la Corte conclude che l'obiettivo di garantire la sicurezza pubblica dei cittadini dell'Unione non può essere compromesso dal fatto che i detentori delle armi da fuoco rientranti sia in una delle categorie da A.6 a A.8 sia nella categoria A.9 possono beneficiare del mantenimento, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477, delle autorizzazioni già rilasciate per armi rientranti in tali categorie da A.6 ad A.8.

In quarto luogo, la Corte ritiene che una siffatta interpretazione di detto articolo 7, paragrafo 4 *bis*, che si concilia con il tenore letterale di quest'ultimo e con il contesto in cui esso si inserisce, nonché con l'impianto sistematico e gli obiettivi della normativa di cui fa parte, non abbia neppure la conseguenza di privare di qualsiasi effetto utile detta disposizione né l'aggiunta, da parte della direttiva 2017/853, della categoria A.9.

Al contrario, tale interpretazione assicura l'effetto utile di detto articolo 7, paragrafo 4 *bis*, in quanto mira a garantire il rispetto dei diritti acquisiti e, in particolare, del diritto di proprietà. Peraltro, detta interpretazione non incide affatto sull'obiettivo di chiarificazione, che il legislatore dell'Unione ha inteso conseguire con l'aggiunta della categoria A.9. Inoltre, tale categoria include non solo le armi da fuoco appartenenti sia alle categorie da A.6 a A.8 sia alla categoria A.9, ma anche le armi da fuoco delle categorie A.2 e A.3 sottoposte a simili trasformazioni, le quali non rientravano, dal canto loro, nell'ambito di applicazione della facoltà riconosciuta agli Stati membri dall'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477.

Alla luce dell'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 4 *bis*, della direttiva 91/477, accolta in tale sede, la Corte conclude che la premessa sulla quale si fonda la questione della Cour constitutionnelle è errata e che, in tali circostanze, dall'esame di detta questione non è emerso alcun elemento che possa inficiare la validità di detto articolo alla luce del diritto di proprietà nonché dei principi di uguaglianza davanti alla legge, di non discriminazione e di tutela del legittimo affidamento.

XV. Politica economica e monetaria

Sentenza del 18 giugno 2024 (Grande Sezione), Commissione/CRU (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

«Impugnazione – Politica economica e monetaria – Unione bancaria – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Meccanismo di risoluzione unico – Procedura di risoluzione applicabile in caso di entità in dissesto o a rischio di dissesto – Articolo 18, paragrafo 7 – Adozione da parte del Comitato di risoluzione unico di un programma di risoluzione – Approvazione di tale programma da parte della Commissione europea – Articolo 86, paragrafo 2 – Atto impugnabile – Ricorso di annullamento – Ricevibilità»

Investita di un'impugnazione proposta dalla Commissione europea avverso la sentenza del Tribunale del 1° giugno 2022, nella causa *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/SRB*³¹⁰, la Grande Sezione della Corte accoglie il presente ricorso e, statuendo definitivamente sulla controversia, respinge in quanto irricevibile il ricorso proposto dinanzi al Tribunale dalla *Fundación* e dalla *Stiftung für Forschung und Lehre* contro la decisione del Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU), del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il *Banco Popular Español SA*³¹¹ (in prosieguo: il «programma di risoluzione controverso»), adottato ai sensi del regolamento (UE) n. 806/2014³¹².

Al termine della sua analisi, la Corte dichiara che il programma di risoluzione controverso non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e, di conseguenza, annulla la sentenza impugnata nella parte in cui ha dichiarato ricevibile il ricorso diretto all'annullamento di tale programma. La Corte fonda tale analisi, in particolare, sui principi di delega dei poteri alle agenzie elaborati nella sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità*³¹³, e ricordati nella sentenza del 22 gennaio 2014, *Regno Unito/Parlamento e Consiglio*³¹⁴.

Giudizio della Corte

Secondo costante giurisprudenza, sono impugnabili con ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in combinato disposto con il suo primo comma, tutte le disposizioni o misure adottate dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, a prescindere dalla loro forma, volte a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di una persona fisica o giuridica, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultima. Per accertare se un atto produca simili effetti e possa, pertanto, essere oggetto di un siffatto ricorso, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto di detto atto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana.

Per quanto concerne, in primo luogo, il contenuto del programma di risoluzione controverso, la Corte constata che tale programma non era stato ancora approvato al momento della sua adozione nella

³¹⁰ Sentenza del 1° giugno 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/SRB*, T 481/17, [EU:T:2022:311](#) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

³¹¹ Decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del Comitato di risoluzione unico (SRB), del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il *Banco Popular Español SA*.

³¹² 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 SRM»).

³¹³ Sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità* (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Sentenza del 22 gennaio 2014, *Regno Unito/Parlamento e Consiglio* (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

sessione esecutiva del SRB del 7 giugno 2017, poiché è stato notificato successivamente alla Commissione ai fini della sua approvazione, da cui dipendeva la sua entrata in vigore e, in tal modo, la produzione da parte di quest'ultimo di effetti giuridici vincolanti.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto dell'adozione del programma di risoluzione controverso, la Corte rileva che, come indicato nel suo preambolo, quest'ultimo ha come base giuridica il regolamento SRM³¹⁵. Il regime istituito da tale regolamento si basa sulla constatazione³¹⁶ che l'esercizio dei poteri di risoluzione da esso previsti rientra nella politica di risoluzione degli istituti bancari dell'Unione, che solo le istituzioni dell'Unione possono stabilire, e che l'adozione di ogni programma di risoluzione lascia un margine di discrezionalità, tenuto conto, in particolare, del notevole impatto delle decisioni di risoluzione sulla stabilità finanziaria degli Stati membri e sull'intera Unione, nonché sulla sovranità di bilancio degli Stati membri. Per tali motivi, il legislatore dell'Unione ha ritenuto necessario prevedere un'adeguata partecipazione del Consiglio e della Commissione, vale a dire una partecipazione che rafforzi la necessaria autonomia operativa del SRB nel rispetto dei principi di delega di poteri alle agenzie.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ricorda che, nelle sentenze *Meroni/Alta Autorità e Regno Unito/Parlamento e Consiglio*, essa ha statuito che le conseguenze scaturenti da una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi, da un lato, poteri di esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio è soggetto a un controllo rigoroso in base a criteri oggettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure, dall'altro, un «potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria». Una delega del primo tipo non può modificare in modo notevole le conseguenze derivanti dall'esercizio dei poteri che essa attribuisce, mentre una delega del secondo tipo, con il sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un «vero e proprio spostamento di responsabilità». La Corte osserva che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Meroni/Alta Autorità*, essa ha dichiarato che la delega di poteri di cui trattavasi, poiché consentiva agli organismi interessati una «libertà d'apprezzamento tale da concretarsi in un vero potere discrezionale», non poteva ritenersi compatibile con «quanto il trattato prescrive», precisando al contempo che, riservandosi soltanto la facoltà di negare la sua approvazione alle decisioni di tali organismi, l'Alta Autorità non aveva mantenuto poteri sufficienti ad evitare un siffatto spostamento di responsabilità.

Secondo la Corte, la giurisprudenza derivante da tale sentenza si basa sulla premessa secondo cui l'equilibrio dei poteri, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, costituisce una garanzia fondamentale accordata dai Trattati e che la delega di un ampio potere discrezionale pregiudicherebbe tale garanzia, in quanto affiderebbe tale potere ad autorità diverse da quelle stabilite dai Trattati per assicurarne e controllarne l'esercizio nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni. L'ampio potere discrezionale cui fa riferimento tale giurisprudenza verte, in particolare, sulle questioni fondamentali del settore politico interessato, che implicano un ampio margine di discrezionalità al fine di conciliare diversi obiettivi talvolta contraddittori.

La Corte aggiunge che risulta, più in particolare, da detta giurisprudenza che l'applicabilità dei principi di delega dei poteri alle agenzie da essa sanciti non dipende dal carattere individuale o generale degli atti che le agenzie sono autorizzate ad adottare, bensì dalla sola questione se la delega verta su un ampio potere discrezionale o, al contrario, su poteri di esecuzione disciplinati in modo preciso.

Orbene, il regime istituito dal regolamento SRM³¹⁷ mira a concretizzare i principi elaborati nella sentenza *Meroni/Alta Autorità* e ricordati nella sentenza *Regno Unito/Parlamento e Consiglio*.

³¹⁵ In particolare l'articolo 18.

³¹⁶ V., in sostanza, i considerando 24 e 26 del regolamento SRM.

³¹⁷ Come risulta dai considerando 24 e 26 del regolamento SRM.

Infatti, il SRB è certamente incaricato dell'adozione di tutte le decisioni di risoluzione relative, segnatamente, agli enti finanziari e ai gruppi che sono considerati significativi per la stabilità finanziaria nell'Unione nonché ad altri gruppi transfrontalieri ³¹⁸. A questo titolo, esso adotta un programma di risoluzione in relazione a tali entità e gruppi solo qualora valuti, quando riceve la comunicazione della valutazione della BCE in merito al dissesto o al rischio di dissesto dell'entità interessata o di propria iniziativa ³¹⁹, che siano soddisfatte le condizioni di risoluzione ³²⁰, le quali consistono nel dissesto o il rischio di dissesto dell'entità, nell'assenza di misure alternative rispetto alla risoluzione nonché nella necessità di quest'ultima nell'interesse pubblico. In tal caso, il Comitato adotta ³²¹ un programma di risoluzione che sottopone l'entità interessata a risoluzione e determina l'applicazione a quest'ultima degli strumenti di risoluzione ³²² nonché il ricorso al Fondo di risoluzione unico.

Tuttavia, nonostante l'ampio potere discrezionale conferito al SRB nel decidere se e con quali mezzi l'entità interessata debba essere oggetto di una procedura di risoluzione, detto potere è inquadrato da criteri e condizioni obiettivi che delimitano l'ambito di azione del SRB e attengono tanto alle condizioni quanto agli strumenti di risoluzione ³²³. Inoltre, il regolamento SRM prevede la partecipazione della Commissione e del Consiglio al procedimento che conduce all'adozione di un programma di risoluzione, il quale, per entrare in vigore, deve ricevere l'approvazione della Commissione e, se del caso, del Consiglio.

Per questo il SRB è tenuto a informare la Commissione di ogni azione intrapresa al fine di preparare una risoluzione e scambia, con la Commissione e il Consiglio, tutte le informazioni necessarie per l'assolvimento delle loro funzioni ³²⁴. Peraltro, la Commissione nomina un rappresentante autorizzato a partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie del SRB in qualità di osservatore permanente, e tale rappresentante ha il diritto di partecipare alle discussioni e ha accesso a tutti i documenti ³²⁵. In aggiunta, il SRB è tenuto a trasmettere il programma di risoluzione immediatamente dopo l'adozione alla Commissione, la quale, entro 24 ore da tale trasmissione, approva il programma di risoluzione o obietta ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali di tale programma, esclusi quelli relativi al rispetto del criterio dell'interesse pubblico e all'importo previsto per il ricorso al Fondo di risoluzione unico ³²⁶. Quanto a questi ultimi aspetti discrezionali, la Commissione può, entro un termine di 12 ore dalla suddetta trasmissione, proporre al Consiglio di sollevare obiezioni ³²⁷. Infine, il programma di risoluzione può entrare in vigore soltanto se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso obiezioni entro un periodo di 24 ore dopo la trasmissione da parte del Comitato ³²⁸. Una volta approvato il programma, la Commissione deve quindi assumere pienamente le responsabilità affidate dai trattati.

³¹⁸ Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento SRM.

³¹⁹ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 1 e 6, del regolamento SRM.

³²⁰ Di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da a) a c), del regolamento SRM.

³²¹ Sulla base dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento SRM.

³²² Di cui all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento SRM.

³²³ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 1 e da 4 a 6, del regolamento SRM.

³²⁴ Ai sensi dell'articolo 30, paragrafi 1 e 2, del regolamento SRM.

³²⁵ Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, del regolamento SRM.

³²⁶ Articolo 18, paragrafo 7, commi da 1 a 3, del regolamento SRM.

³²⁷ Articolo 18, paragrafo 7, comma 3, del regolamento SRM.

³²⁸ Articolo 18, paragrafo 7, comma 5, del regolamento SRM.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono la Corte conclude che le disposizioni dell'articolo 18 del regolamento SRM, sulla base delle quali il programma di risoluzione controverso è stato adottato, sono tali da evitare uno «spostamento di responsabilità», ai sensi della giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità. Infatti, pur attribuendo al SRB il potere di valutare se nel caso di specie le condizioni di adozione di un programma di risoluzione siano soddisfatte e quello di determinare gli strumenti necessari ai fini del programma in parola, tali disposizioni conferiscono alla Commissione o, se del caso, al Consiglio la responsabilità della valutazione finale degli aspetti discrezionali di tale programma. Detti aspetti rientrano nella politica dell'Unione in materia di risoluzione degli enti creditizi e implicano una ponderazione di obiettivi e interessi diversi, attinenti alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione e dell'integrità del mercato interno, alla presa in considerazione della sovranità di bilancio degli Stati membri nonché alla tutela degli interessi degli azionisti e dei creditori.

Per quanto riguarda, in terzo luogo, i poteri del SRB, la Corte dichiara che l'interpretazione accolta dal Tribunale, secondo la quale un programma di risoluzione può produrre effetti giuridici vincolanti indipendentemente dalla decisione di approvazione da parte della Commissione, è in contrasto tanto con i poteri conferiti al SRB dal regolamento SRM quanto con la giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità.

Infatti, sebbene il regolamento SRM preveda³²⁹ che il SRB è incaricato di elaborare e di adottare un programma di risoluzione, esso non gli conferisce tuttavia il potere di adottare un atto produttivo di effetti giuridici autonomi. Nell'ambito della procedura di risoluzione, l'approvazione della Commissione costituisce un elemento indispensabile per l'entrata in vigore del programma di risoluzione.

Tale approvazione è parimenti determinante per il contenuto del programma di risoluzione di cui trattasi. Infatti, da un lato, sebbene il regolamento SRM consenta alla Commissione di approvare un siffatto programma senza aver obiettato ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali di quest'ultimo né aver proposto al Consiglio di obiettare, esso consente altresì alla Commissione e al Consiglio di sostituire la propria valutazione a quella del SRB riguardo a tali aspetti discrezionali formulando obiezioni in relazione ad essi³³⁰, nel qual caso il SRB è tenuto a modificare, entro otto ore, tale programma conformemente alle motivazioni espresse dalla Commissione o dal Consiglio, e ciò affinché detto programma entri in vigore³³¹. Dall'altro lato, un'opposizione del Consiglio fondata sul motivo che il criterio dell'interesse pubblico non è soddisfatto ha l'effetto di impedire, in definitiva, la risoluzione ai sensi di detto regolamento dell'entità interessata cosicché tale entità deve quindi essere liquidata in modo ordinato conformemente alla legislazione nazionale applicabile³³².

Nella presente causa, come espressamente sottolineato dalla Commissione nella sua decisione di approvazione del programma di risoluzione controverso³³³, essa ha espresso il suo «accordo» con il contenuto dello stesso nonché «sulle ragioni per le quali la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico». Orbene, gli aspetti discrezionali di un programma di risoluzione - che riguardano tanto la determinazione delle condizioni di risoluzione quanto quella degli strumenti di risoluzione - sono inscindibilmente connessi con gli aspetti più tecnici della risoluzione. Contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale, non si può, dunque, distinguere tra tali aspetti discrezionali e detti aspetti tecnici, al fine di individuare l'atto impugnabile nel contesto di un programma di risoluzione approvato nel suo insieme dalla Commissione.

³²⁹ Ai sensi degli articoli 7 e 18, del regolamento SRM.

³³⁰ Articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM.

³³¹ Articolo 18, paragrafo 7, settimo comma, del regolamento SRM.

³³² Articolo 18, paragrafo 8, del regolamento SRM.

³³³ Decisione (UE) 2017/1246 della Commissione, del 7 giugno 2017, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español SA (GU 2017, L 178, pag. 15), considerando 4, come rettificato il 6 dicembre 2017 (GU 2017, L 320, pag. 31).

Pertanto, è solo con la decisione di approvazione della Commissione che l'azione di risoluzione adottata dal SRB nel programma di risoluzione controverso è stata definitivamente fissata e che tale azione ha prodotto effetti giuridici vincolanti, cosicché è la Commissione, e non il SRB, a dover rispondere di detta azione di risoluzione dinanzi al giudice dell'Unione.

La Corte conclude quindi che, dal suo contenuto, dal contesto della sua adozione e dai poteri del SRB, risulta che il programma di risoluzione controverso non ha prodotto effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi di una persona giuridica o fisica, cosicché esso non costituisce un atto impugnabile con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

La Corte aggiunge che, in primo luogo, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, non si può dedurre dall'articolo 86, paragrafi 1 e 2, del regolamento SRM che il programma di risoluzione controverso potesse essere oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, quando invece esso non ha costituito il risultato finale della procedura di risoluzione di cui trattasi - risultato concretizzatosi solo con l'approvazione di tale programma da parte della Commissione - e non ha prodotto effetti giuridici autonomi.

Infatti, le disposizioni di un regolamento non possono modificare il sistema di ricorso previsto dal Trattato FUE. Inoltre, dalla formulazione stessa dell'articolo 86 del regolamento SRM risulta che i ricorsi da esso contemplati devono essere proposti dinanzi alla Corte «a norma dell'articolo 263 TFUE», il che presuppone che essi rispettino la condizione, ivi contenuta, relativa all'impugnabilità dell'atto contestato.

È vero che la Corte rileva che, nella sentenza del 6 maggio 2021, *ABLV Bank e a./BCE*³³⁴, essa ha dichiarato, in sostanza, che un programma di risoluzione può, quale risultato finale della procedura complessa di risoluzione, essere sottoposto a sindacato giurisdizionale dinanzi al giudice dell'Unione. Tuttavia, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, essa era chiamata a valutare la legittimità di una decisione del Tribunale che aveva dichiarato irricevibili ricorsi di annullamento diretti non contro un siffatto programma, bensì contro atti preparatori della Banca centrale europea che avevano constatato l'esistenza di un dissesto o rischio di dissesto di entità³³⁵. Le considerazioni esposte in tali sentenze devono quindi essere lette alla luce della giurisprudenza costante della Corte relativa ai procedimenti complessi, da cui emerge che, in detti procedimenti, gli atti adottati nel corso delle fasi preparatorie all'adozione dell'atto definitivo, qualora non producano effetti giuridici autonomi, non costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento.

In secondo luogo, la Corte dichiara che il Tribunale ha erroneamente considerato, nella sentenza impugnata, che il mancato riconoscimento dell'impugnabilità del programma di risoluzione controverso comporterebbe una violazione del diritto delle ricorrenti in primo grado ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Infatti, una decisione di approvazione della Commissione, come quella di cui alla presente causa, possiede le caratteristiche di un atto impugnabile con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Orbene, nell'ambito di un ricorso di annullamento diretto contro una siffatta decisione, le persone fisiche o giuridiche interessate possono invocare l'illegittimità del programma di risoluzione che tale istituzione ha approvato conferendogli in tal modo effetti giuridici vincolanti, il che è idoneo a garantire loro una tutela giurisdizionale sufficiente. Del resto, la Corte ricorda che si ritiene la Commissione, con una siffatta approvazione, faccia propri gli elementi e la motivazione contenuti in tale programma, cosicché essa deve, se del caso, risponderne dinanzi al giudice dell'Unione.

³³⁴ Sentenza del 6 maggio 2021, *ABLV Bank e a./BCE* (C-551/19 P e C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), punti 56 e 66).

³³⁵ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento SRM.

XVI. Appalti pubblici

Sentenza del 22 ottobre 2024 (Grande Sezione), Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

«Rinvio pregiudiziale – Aggiudicazione di appalti pubblici nell’Unione europea – Direttiva 2014/25/UE – Articolo 43 – Operatori economici di paesi terzi che non hanno concluso con l’Unione un accordo internazionale che garantisca, in modo reciproco e paritario, l’accesso agli appalti pubblici – Insussistenza del diritto di tali operatori economici ad un “trattamento non meno favorevole” – Partecipazione di un siffatto operatore economico ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico – Inapplicabilità della direttiva 2014/25 – Irricevibilità, nell’ambito di un ricorso proposto da detto operatore economico, di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull’interpretazione di disposizioni di tale direttiva»

La Corte, statuendo in Grande Sezione, dichiara irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Visoki upravni sud (Corte amministrativa d’appello, Croazia), in quanto le disposizioni della direttiva 2014/25³³⁶, di cui tale giudice nazionale chiedeva l’interpretazione, non si applicano agli operatori economici di paesi terzi che non hanno concluso con l’Unione europea un accordo internazionale tale da garantire l’accesso paritario e reciproco agli appalti pubblici. La Corte dichiara inoltre che le disposizioni nazionali di recepimento di tale direttiva non possono essere rese applicabili a detti operatori economici dalle autorità di uno Stato membro, a pena di violare la competenza esclusiva dell’Unione nel settore della politica commerciale comune.

Nel settembre 2020, la HŽ Infrastruktura d.o.o., società di diritto croato (in prosieguito: l’«ente aggiudicatore»), ha avviato una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per la costruzione di un’infrastruttura ferroviaria che collega due località in Croazia, da aggiudicare secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa. In base alle istruzioni impartite agli offerenti dall’ente aggiudicatore, questi ultimi dovevano dimostrare le loro capacità tecniche e professionali mediante la produzione di un documento attestante che, nei dieci anni precedenti l’avvio di tale procedura, i suddetti offerenti avevano eseguito lavori di costruzione di infrastrutture ferroviarie o stradali.

L’ente aggiudicatore ha deciso di attribuire, nel gennaio 2022, l’appalto pubblico di cui trattasi al raggruppamento Strabag, costituito da tre società, rispettivamente, di diritto austriaco, di diritto croato e di diritto ceco. La Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (in prosieguito: la «Kolin»), una società di diritto turco figurante tra gli offerenti, ha proposto ricorso avverso la decisione di aggiudicazione dinanzi alla Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (commissione nazionale di controllo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, Croazia; in prosieguito: la «commissione di controllo»). Ritenendo che non fosse stato debitamente dimostrato che il raggruppamento Strabag disponesse delle capacità tecniche e professionali richieste, la commissione di controllo ha annullato la decisione di aggiudicazione dell’appalto pubblico di cui trattasi.

A seguito di tale annullamento, l’ente aggiudicatore ha chiesto al raggruppamento Strabag di fornire un elenco completo dei lavori realizzati, unitamente a un’attestazione che certificasse la conformità e il completamento dei lavori stessi. Il raggruppamento Strabag ha depositato un siffatto elenco, unitamente ad una tale attestazione, che conteneva un nuovo riferimento ad altri lavori realizzati. A seguito di un riesame e di una rivalutazione delle offerte, l’ente aggiudicatore ha adottato, nell’aprile 2022, una nuova decisione di aggiudicazione dell’appalto di cui trattasi nel procedimento principale in favore del raggruppamento Strabag. Esso ha infatti ritenuto che il nuovo riferimento fosse di per sé sufficiente a dimostrare che tale raggruppamento disponeva delle capacità tecniche e professionali richieste.

³³⁶ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243).

Affermando che l'iniziativa dell'ente aggiudicatore di invitare il raggruppamento Strabag ad integrare il suo elenco di lavori era illegittima, la Kolin ha proposto ricorso avverso la nuova decisione di aggiudicazione dinanzi alla commissione di controllo. Quest'ultima ha respinto tale ricorso, con la motivazione che nessuna disposizione nazionale ostava all'integrazione, da parte del raggruppamento Strabag, dell'elenco dei lavori mediante l'indicazione della realizzazione di lavori diversi da quelli ivi inizialmente contenuti, in quanto la legge croata sugli appalti pubblici consentiva all'amministrazione aggiudicatrice di invitare un offerente a integrare o a chiarire le prove fornite ³³⁷.

Pertanto, la Kolin ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione della commissione di controllo dinanzi alla Corte amministrativa d'appello croata, che è il giudice del rinvio. Alla luce degli articoli 36 e 76 della direttiva 2014/25, tale giudice nutre dubbi quanto alla facoltà per l'ente aggiudicatore di prendere in considerazione, dopo l'annullamento della sua prima decisione di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi, documenti complementari vertenti sulle capacità tecniche e professionali del raggruppamento, che non figuravano nell'offerta iniziale depositata dal raggruppamento stesso e che sono stati prodotti da quest'ultimo su richiesta di detto ente aggiudicatore. Il giudice del rinvio ha quindi deciso di sottoporre alla Corte varie questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione delle citate disposizioni.

Giudizio della Corte

Allorché le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Spetta tuttavia alla Corte esaminare le condizioni in presenza delle quali essa viene adita dal giudice nazionale, al fine di verificare la propria competenza o la ricevibilità della domanda ad essa sottoposta. La Corte può, in particolare, essere chiamata a verificare se le disposizioni del diritto dell'Unione sulle quali vertono le questioni pregiudiziali siano applicabili alla controversia di cui al procedimento principale. In caso negativo, tali disposizioni sono irrilevanti ai fini della soluzione di detta controversia e la decisione pregiudiziale richiesta non è necessaria al fine di consentire al giudice del rinvio di emanare la sua sentenza, cosicché tali questioni devono essere dichiarate irricevibili.

In una prima fase, la Corte procede a verificare se il ricorso proposto dinanzi a un giudice di uno Stato membro da un operatore economico di un paese terzo, nella fattispecie la Repubblica di Turchia, al fine di contestare la decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico adottata in uno Stato membro, possa essere esaminato alla luce delle norme in materia di appalti pubblici emanate dal legislatore dell'Unione, come gli articoli 36 e 76 della direttiva 2014/25, che sono oggetto delle questioni pregiudiziali sollevate.

A tal riguardo, la Corte rileva anzitutto che l'Unione è vincolata, nei confronti di taluni paesi terzi, da accordi internazionali, segnatamente dall'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici (AAP) ³³⁸, che garantiscono, in modo reciproco e paritario, l'accesso degli operatori economici dell'Unione agli appalti pubblici in tali paesi terzi e quello degli operatori economici di detti paesi terzi agli appalti pubblici nell'Unione. L'articolo 43 della direttiva 2014/25 riflette tali impegni dell'Unione disponendo che, nella misura in cui siano contemplati dall'AAP o da altri accordi internazionali ai quali l'Unione è vincolata, gli enti aggiudicatori degli Stati membri devono accordare agli operatori economici dei paesi terzi che sono parti di un siffatto accordo un trattamento non meno favorevole di quello concesso agli operatori economici dell'Unione. Tale diritto ad un trattamento non meno favorevole di cui beneficiano gli operatori economici di detti paesi terzi implica che tali operatori economici possano avvalersi delle disposizioni della direttiva stessa.

³³⁷ Articolo 263, paragrafo 2, dello *Zakon o javnoj nabavi* (legge sugli appalti pubblici) nella versione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale.

³³⁸ Accordo approvato con decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (GU 1994, L 336, pag. 1).

Altri paesi terzi, tra cui la Repubblica di Turchia, non hanno finora concluso con l'Unione un accordo internazionale come quelli di cui all'articolo 43 della direttiva 2014/25. Per quanto riguarda gli operatori economici di tali paesi terzi, la Corte osserva che, sebbene il diritto dell'Unione non osti a che tali operatori economici siano ammessi, in assenza di misure di esclusione adottate dall'Unione, a partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico disciplinata dalla direttiva 2014/25, esso osta, per contro, a che detti operatori possano, nell'ambito della loro partecipazione a una siffatta procedura, avvalersi della direttiva ed esigere quindi un pari trattamento della loro offerta rispetto a quelle presentate dagli offerenti degli Stati membri e dagli offerenti dei paesi terzi che abbiano concluso con l'Unione un accordo internazionale di cui all'articolo 43 della direttiva in parola. Infatti, l'inclusione degli operatori economici di paesi terzi che non hanno concluso un siffatto accordo internazionale con l'Unione nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/25 avrebbe l'effetto di conferire loro un diritto a un trattamento non meno favorevole, in violazione dell'articolo 43 della direttiva medesima, il quale limita il beneficio di tale diritto agli operatori economici di paesi terzi che abbiano concluso con l'Unione un accordo internazionale ai sensi di tale disposizione.

Pertanto, il diritto conferito, dall'articolo 45, paragrafo 1, della direttiva 2014/25, a «qualsiasi operatore economico interessato» di presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara nell'ambito di una procedura aperta di aggiudicazione di un appalto pubblico nell'Unione non si estende agli operatori economici dei paesi terzi che non hanno concluso un siffatto accordo internazionale con l'Unione. Esso non implica neppure che detti operatori, quando sono ammessi a partecipare a una procedura di tal genere, abbiano il diritto di invocare il beneficio della direttiva di cui trattasi. Pertanto, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, caratterizzata dalla partecipazione, accettata dall'ente aggiudicatore, di un operatore economico turco ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico disciplinata dalla direttiva 2014/25, l'operatore stesso non può avvalersi degli articoli 36 e 76 della direttiva medesima al fine di contestare la decisione di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi.

In una seconda fase, la Corte verifica se le questioni sollevate, che vertono sull'interpretazione dei citati articoli della direttiva 2014/25, siano comunque ricevibili alla luce del fatto che le disposizioni della normativa croata recanti recepimento di detti articoli sono interpretate nel senso che esse si applicano indistintamente a tutti gli offerenti dell'Unione e dei paesi terzi e che possono pertanto essere invocate dall'operatore economico turco interessato.

Al riguardo la Corte ricorda che, secondo la giurisprudenza, sono certamente ricevibili domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni non rientranti nella sfera di applicazione di tale diritto, ma nelle quali tali disposizioni, senza modifica del loro oggetto o della loro portata, sono state rese applicabili in forza di un rinvio diretto e incondizionato operato dal diritto nazionale. In tali situazioni, è nell'interesse manifesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione che le disposizioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme.

Tuttavia, tale giurisprudenza non è applicabile quando le disposizioni di diritto nazionale che recepiscono una direttiva sono rese applicabili, dalle autorità di uno Stato membro, in violazione di una competenza esclusiva dell'Unione. Ciò si verifica, nel caso di specie, con riferimento alla partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di operatori economici di paesi terzi che non hanno concluso con l'Unione accordi internazionali che garantiscano l'accesso paritario e reciproco a detti appalti.

Infatti, la politica commerciale comune, di cui all'articolo 207 TFUE, per la quale l'Unione ha competenza esclusiva in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, riguarda gli scambi commerciali con i paesi terzi e comprende qualsiasi atto dell'Unione che sia sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare tali scambi e sortisca su di loro effetti diretti ed immediati. Orbene, qualsiasi atto di portata generale avente per obiettivo specifico di stabilire le modalità con le quali gli operatori economici di un paese terzo possono partecipare alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici nell'Unione è idoneo ad avere effetti diretti e immediati sugli scambi

di merci e di servizi tra tale paese terzo e l'Unione, cosicché esso rientra nella competenza esclusiva dell'Unione a titolo di detta disposizione ³³⁹.

La Corte aggiunge che, sebbene la politica commerciale comune non comprenda, per contro, la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti ³⁴⁰ e non possa quindi includere interamente la questione dell'accesso degli operatori economici di paesi terzi agli appalti pubblici settoriali contemplati dalla direttiva 2014/25, resta il fatto che la conclusione di un accordo che garantisce un siffatto accesso rientra parimenti in una competenza esclusiva dell'Unione, vale a dire quella di cui all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

Pertanto, solo l'Unione è competente a legiferare e quindi ad adottare un atto di portata generale, giuridicamente vincolante, riguardante l'accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici degli operatori economici di un paese terzo che non abbia concluso con l'Unione un accordo internazionale che garantisca l'accesso paritario e reciproco agli appalti pubblici.

La Corte dichiara, di conseguenza, che le autorità nazionali non sono competenti a rendere applicabili, ai detti operatori economici di paesi terzi che siano stati ammessi da un ente aggiudicatore a partecipare ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nello Stato membro interessato, le disposizioni nazionali che recepiscono le norme contenute nella direttiva 2014/25, a pena di violare il carattere esclusivo della competenza dell'Unione. La Corte dichiara pertanto che l'interpretazione degli articoli 36 e 76 della direttiva 2014/25 non può essere, in alcun modo, pertinente ai fini della soluzione della controversia principale e dichiara irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale.

³³⁹ Tale competenza esclusiva è illustrata dall'articolo 86 della direttiva 2014/25 che attribuisce all'Unione, e non agli Stati membri, la competenza a sospendere o limitare la partecipazione delle imprese di un paese terzo alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici nell'Unione.

³⁴⁰ Come risulta dall'articolo 207, paragrafo 5, TFUE.

XVII. Politica sociale ³⁴¹

1. Tutela dei lavoratori a tempo determinato

Sentenza del 20 febbraio 2024 (Grande Sezione), X (Assenza di motivi di recesso) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 4 – Principio di non discriminazione – Differenza di trattamento in caso di licenziamento – Recesso da un contratto di lavoro a tempo determinato – Assenza dell’obbligo di indicare i motivi del recesso – Sindacato giurisdizionale – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea»

Adita in via pregiudiziale, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata del principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato alla luce dell’obbligo di motivare il recesso da un contratto di lavoro, nonché gli obblighi dei giudici nazionali in caso di violazione di detto principio in una controversia tra privati.

K.L., un lavoratore, e la X sp. z o.o., una società di diritto polacco, hanno concluso un contratto di lavoro a tempo determinato a tempo parziale, per il periodo compreso tra il 1° novembre 2019 e il 31 luglio 2022. Il 15 luglio 2020, la X ha notificato a K.L. una dichiarazione di recesso da tale contratto di lavoro con preavviso, senza avervi indicato i motivi del recesso. Infatti, in forza dell’articolo 30, paragrafo 4, del codice del lavoro polacco ³⁴², il datore di lavoro è tenuto a indicare il motivo solo in caso di recesso con preavviso dai contratti a tempo indeterminato ³⁴³.

K.L. ha adito il Sąd Rejonowy dla Krakowa– Nowej Huty w Krakowie (Tribunale circondariale di Cracovia – Nowa Huta in Cracovia, Polonia), giudice del rinvio, con una domanda di risarcimento a causa dell’illegittimità del suo licenziamento. Egli deduceva, in particolare, una violazione del principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, previsto dalla clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ³⁴⁴.

Secondo la decisione di rinvio, anche se il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia) aveva già dichiarato che l’articolo 30, paragrafo 4, del codice del lavoro era compatibile con i principi costituzionali dello Stato di diritto democratico e di uguaglianza dinanzi alla legge, il Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) aveva espresso dubbi quanto alla compatibilità di tale disposizione nazionale con il diritto dell’Unione. Tuttavia, quest’ultimo giudice non avrebbe potuto escludere l’applicazione della disposizione di cui trattasi, in quanto il principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato non avrebbe effetto diretto in una controversia tra privati.

È in tale contesto che il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte, in sostanza, se la clausola 4 dell’accordo quadro osti a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale e se tale clausola possa essere invocata nell’ambito di una controversia tra privati.

³⁴¹ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), **Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità)** (da C-541/20 a C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), illustrata alla voce XII «Trasporti».

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy (legge che istituisce un codice del lavoro), del 26 giugno 1974 (Dz. U. n. 24, posizione 141), nella versione applicabile al procedimento principale (Dz. U. del 2020, posizione 1320, come modificata) (in prosieguo: il «codice del lavoro»).

³⁴³ Oppure in caso di recesso da un contratto di lavoro senza preavviso, a tempo determinato o indeterminato.

³⁴⁴ Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43; in prosieguo: l’«accordo quadro»).

Giudizio della Corte

Dopo aver precisato che il regime di cessazione di un contratto di lavoro in questione rientra nella nozione di «condizioni di impiego», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, relativa al principio di non discriminazione, la Corte esamina la questione se tale regime istituisca una differenza di trattamento costitutiva di un trattamento meno favorevole dei lavoratori a tempo determinato rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in una situazione comparabile, prima di valutare, eventualmente, se una siffatta differenza di trattamento possa essere giustificata da «ragioni oggettive».

In primo luogo, per quanto riguarda la comparabilità delle situazioni di cui trattasi, la Corte ricorda che spetta al giudice del rinvio valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile nel senso dell'accordo quadro ³⁴⁵, tenendo conto di un insieme di fattori, quali la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego.

In secondo luogo, la Corte constata che, fatte salve le verifiche effettuate dal giudice del rinvio, l'esistenza di un trattamento meno favorevole dei lavoratori a tempo determinato rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato deriva dalla circostanza che a questi ultimi non è applicata la limitazione in questione per quanto riguarda l'informazione relativa ai motivi che giustificano il licenziamento. Anche supponendo che, a seguito di un'azione giudiziaria promossa da un lavoratore a tempo determinato contro il recesso dal suo contratto di lavoro, sia garantito il controllo giurisdizionale della fondatezza dei motivi di recesso da detto contratto e che sia garantita una tutela giurisdizionale effettiva dell'interessato, tale lavoratore non dispone, a monte, di un'informazione che possa essere determinante ai fini della scelta se avviare o meno un'azione siffatta.

In terzo luogo, per quanto riguarda il requisito delle «ragioni oggettive», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, il governo polacco invocava, basandosi sulla summenzionata sentenza della Corte costituzionale, il perseguimento di una politica di piena occupazione, che richiederebbe una grande flessibilità del mercato del lavoro alla quale contribuirebbe il contratto di lavoro a tempo determinato.

Orbene, secondo la Corte, tali elementi sono piuttosto assimilabili a un criterio che, in modo generale ed astratto, fa riferimento esclusivamente alla durata stessa dell'impiego e non consentono quindi di assicurarsi che la differenza di trattamento in questione risponda a un'esigenza reale. Quest'ultima non risulta neppure necessaria alla luce dell'obiettivo invocato dal governo polacco. Infatti, la condizione di impiego di cui trattasi non riguarda la facoltà stessa di un datore di lavoro di recedere da un contratto di lavoro a tempo determinato con preavviso, bensì la comunicazione al lavoratore, per iscritto, della o delle ragioni che giustificano il suo licenziamento. Pertanto, quand'anche i datori di lavoro si vedessero obbligati a indicare le ragioni del recesso anticipato da un contratto a tempo determinato, essi non sarebbero, per tale motivo, privati della flessibilità inerente a tale forma di contratto di lavoro.

In tali circostanze, spetterà al giudice del rinvio verificare se l'articolo 30, paragrafo 4, del codice del lavoro si presti a un'interpretazione conforme alla clausola 4 dell'accordo quadro. In caso contrario, tale giudice non è tenuto, in linea di principio, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare la disposizione del suo diritto interno contraria alla clausola 4 dell'accordo quadro, che è priva di efficacia diretta tra privati.

Ciò premesso, quando adotta una normativa che precisa e concretizza le condizioni di impiego disciplinate in particolare dalla clausola 4 dell'accordo quadro, uno Stato membro attua il diritto dell'Unione ³⁴⁶ e deve quindi garantire il rispetto, tra l'altro, del diritto a un ricorso effettivo, sancito

³⁴⁵ V. clausola 3, punto 2, e clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.

³⁴⁶ Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Orbene, quest'ultima disposizione ha effetto diretto. La Corte constata che la differenza di trattamento introdotta dalla disposizione in questione lede tale diritto, in quanto il lavoratore a tempo determinato si vede privato della possibilità, di cui beneficia tuttavia il lavoratore a tempo indeterminato, di valutare preliminarmente se sia opportuno agire in giudizio contro la decisione di recesso dal suo contratto di lavoro e, se del caso, di proporre un ricorso che contesti in modo preciso i motivi di tale recesso.

Pertanto, in una controversia tra privati, il giudice nazionale è tenuto, qualora non gli sia possibile interpretare il diritto nazionale applicabile in modo conforme alla clausola 4 dell'accordo quadro, a garantire la piena efficacia dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, disapplicando, per quanto necessario, qualsiasi disposizione nazionale contraria.

2. Tutela dei lavoratori a tempo determinato

Sentenza del 29 luglio 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 e C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Articolo 157 TFUE – Parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego – Direttiva 2006/54/CE – Articolo 2, paragrafo 1, lettera b), e articolo 4, primo comma – Divieto di discriminazione indiretta fondata sul sesso – Lavoro a tempo parziale – Direttiva 97/81/CE – Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale – Clausola 4 – Divieto di trattare i lavoratori a tempo parziale in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili – Pagamento di una maggiorazione della retribuzione per le sole ore di lavoro straordinario effettuate dai lavoratori a tempo parziale oltre l'orario di lavoro normale fissato per i lavoratori a tempo pieno»

Adita in via pregiudiziale dal Bundesarbeitsgericht (Corte federale del lavoro, Germania), la Corte precisa le condizioni alle quali il pagamento di una maggiorazione di retribuzione per ore straordinarie, previsto, per quanto riguarda i lavoratori a tempo parziale, unicamente per le ore di lavoro effettuate oltre l'orario normale di lavoro fissato per i lavoratori a tempo pieno che si trovano in una situazione comparabile, costituisce un trattamento «meno favorevole» e una discriminazione indiretta fondata sul sesso.

IK (causa C-184/22) e CM (causa C-185/22) sono assunte come assistenti infermieristiche a tempo parziale dal KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV, fornitore di servizi di dialisi ambulatoriale che opera in tutto il territorio della Repubblica federale di Germania. Esse sono tenute a lavorare, in base al loro contratto di lavoro, rispettivamente, il 40% e l'80% del normale orario di lavoro settimanale di un dipendente a tempo pieno, che è fissato a 38,5 dal contratto collettivo generale applicabile nel settore di cui si tratta.

Le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso dinanzi all'Arbeitsgericht (Tribunale del lavoro, Germania), al fine di ottenere un credito di tempo corrispondente alla maggiorazione di retribuzione dovuta per le ore straordinarie effettuate oltre l'orario di lavoro concordato nel loro contratto di lavoro nonché un risarcimento. Hanno lamentato di essere state trattate in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti a tempo pieno per il fatto di lavorare a tempo parziale e di aver subito una discriminazione indiretta fondata sul sesso in quanto il resistente nel procedimento principale impiega prevalentemente donne a tempo parziale.

Poiché tali ricorsi sono stati respinti, IK e CM hanno interposto appello dinanzi al Landesarbeitsgericht Hessen (Tribunale superiore del lavoro del Land Assia, Germania), che ha condannato il datore di lavoro a fare l'accredito nelle loro banche del tempo, ma ha respinto la domanda diretta al pagamento di un risarcimento.

Adito con ricorso per cassazione («Revision»), il giudice del rinvio ha deciso di interrogare la Corte sulla questione se IK e CM siano state oggetto di un trattamento «meno favorevole» in quanto lavoratori a tempo parziale, ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale³⁴⁷, nonché di una discriminazione indiretta fondata sul sesso, ai sensi della direttiva 2006/54³⁴⁸.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte rileva che una normativa nazionale secondo la quale il pagamento di una maggiorazione di retribuzione per ore straordinarie, è previsto, per quanto riguarda i lavoratori a tempo parziale, unicamente per le ore di lavoro effettuate oltre l'orario normale di lavoro previsto per i lavoratori a tempo pieno che si trovano in una situazione comparabile, costituisce un trattamento «meno favorevole» dei lavoratori a tempo parziale, ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.

A tal riguardo, esso sottolinea anzitutto che tale clausola non deve essere interpretata restrittivamente e che essa mira ad applicare il principio di non discriminazione ai lavoratori a tempo parziale.

Dato che il fatto che le prestazioni effettuate dalle ricorrenti nel procedimento principale sono paragonabili a quelle effettuate dai lavoratori a tempo pieno non sembra essere contestato nel caso di specie, la Corte esamina poi la questione se esista una disparità di trattamento tra le persone che lavorano in qualità di assistenti infermieristici a tempo parziale e quelle che lavorano come assistenti infermieristici a tempo pieno.

A tal riguardo, dalle decisioni di rinvio si evince che una persona che lavora come assistente infermieristico a tempo parziale deve svolgere lo stesso numero di ore di lavoro di una persona che lavora come assistente infermieristico a tempo pieno per beneficiare della maggiorazione di retribuzione per ore straordinarie, indipendentemente dall'orario di lavoro normale concordato individualmente nel contratto di lavoro di tale persona. Pertanto, le persone che lavorano come assistenti infermieristici a tempo pieno percepiscono una maggiorazione per ore di lavoro straordinario a partire dalla prima ora di lavoro svolta oltre l'orario di lavoro normale che le riguarda, vale a dire 38,5 ore di lavoro settimanali, mentre le persone che lavorano come assistenti infermieristici a tempo parziale non percepiscono alcuna maggiorazione per le ore di lavoro che si collocano al di là dell'orario normale di lavoro concordato nei loro contratti di lavoro, ma al di sotto dell'orario di lavoro normale fissato per le persone che lavorano come assistenti infermieristici a tempo pieno.

Di conseguenza, risulta che le persone che lavorano come assistenti infermieristici a tempo parziale sono oggetto di un trattamento «meno favorevole» rispetto alle persone che lavorano come assistenti infermieristici a tempo pieno.

Infine, la Corte fornisce al giudice del rinvio le indicazioni necessarie affinché quest'ultimo possa valutare se tale differenza di trattamento possa essere considerata giustificata da una «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.

A tal proposito, essa ricorda che la nozione di «ragione obiettiva» richiede che la differenza di trattamento accertata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che

³⁴⁷ Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9).

³⁴⁸ Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU 2006, L 204, pag. 23).

contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi nel particolare contesto in cui quest'ultima si inserisce e in base a criteri oggettivi e trasparenti, per potersi assicurare che tale differenza risponda a una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria.

Per quanto riguarda la questione se l'obiettivo di dissuadere il datore di lavoro dall'imporre ai lavoratori ore di lavoro straordinario oltre l'orario di lavoro individualmente concordato per tali lavoratori possa costituire una «ragione obiettiva», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, la fissazione di una soglia uniforme per i lavoratori a tempo parziale e per i lavoratori a tempo pieno, per quanto riguarda l'attribuzione di una maggiorazione di retribuzione per le ore di lavoro straordinario non è idonea, nel caso dei lavoratori a tempo parziale, a conseguire tale obiettivo.

Per di più, quanto all'obiettivo di evitare un trattamento sfavorevole dei lavoratori a tempo pieno rispetto ai lavoratori a tempo parziale, i lavoratori a tempo pieno, per quanto riguarda le ore di lavoro straordinario, sarebbero trattati in modo identico ai lavoratori a tempo parziale, fatta salva l'applicazione del principio *pro rata temporis*. Pertanto, neppure questo secondo obiettivo è idoneo a giustificare la disparità di trattamento tra i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori a tempo pieno.

In secondo luogo la Corte conclude nel senso che la normativa nazionale di cui si tratta integra anche una discriminazione indiretta fondata sul sesso ai sensi dell'articolo 157 TFUE nonché dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 4, primo comma, della direttiva 2006/54.

Infatti, sebbene nel caso di specie si tratti di una misura apparentemente neutra, dalle decisioni di rinvio si evince che tale misura svantaggia una percentuale significativamente più elevata di persone di sesso femminile rispetto a persone di sesso maschile, non essendo necessario che anche il gruppo dei lavoratori che non è svantaggiato dalla detta normativa, vale a dire i lavoratori a tempo pieno, sia costituito da un numero considerevolmente più elevato di uomini che di donne. Spetta al giudice del rinvio valutare in quale misura i dati di cui dispone in merito alla situazione della manodopera siano validi e se possano essere presi in considerazione. Il giudice nazionale deve altresì esaminare tutti i fattori pertinenti di natura qualitativa per determinare se un siffatto svantaggio esista prendendo in considerazione tutti i lavoratori soggetti alla normativa nazionale sulla quale si basa la differenza di trattamento di cui trattasi.

Inoltre, tale discriminazione indiretta non può essere giustificata, al pari di un trattamento «meno favorevole» dei lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno, e per le stesse ragioni, dal perseguimento, da un lato, dell'obiettivo di dissuadere il datore di lavoro dall'imporre ai lavoratori ore di straordinario oltre l'orario di lavoro individualmente concordato nei loro contratti di lavoro e, dall'altro, dell'obiettivo di evitare che i lavoratori a tempo pieno siano oggetto di un trattamento meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo parziale.

XVIII. Ambiente

Sentenza del 25 giugno 2024 (Grande Sezione), Ilva e a. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Articolo 191 TFUE – Emissioni industriali – Direttiva 2010/75/UE – Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – Articoli 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 e 23 – Articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione – Misure di protezione dell'ambiente e della salute umana – Diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile»

Adita in via pregiudiziale dal Tribunale di Milano (Italia), la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa le condizioni di autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi della direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali ³⁴⁹.

Lo stabilimento siderurgico Ilva (in prosieguo: lo «stabilimento Ilva») è situato nel comune di Taranto (Italia) ed è gestito sulla base di un'«autorizzazione integrata ambientale» rilasciata nel 2011.

Nonostante un sequestro nel 2012, tale stabilimento è stato autorizzato, in virtù di norme derogatorie speciali, a proseguire la sua attività di produzione per un periodo di 36 mesi a condizione di rispettare un piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria. Il termine per il rispetto di tale piano è stato differito a più riprese, per un periodo complessivo di diversi anni, sebbene l'attività di cui trattasi presentasse pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute delle popolazioni della zona.

In tale contesto, i ricorrenti, che fanno valere i diritti di circa 300 000 abitanti del comune di Taranto e dei comuni limitrofi, hanno adito il giudice del rinvio con un'azione collettiva diretta, in particolare, alla cessazione dell'esercizio dello stabilimento Ilva o di talune sue parti a motivo dell'inquinamento causato dalle sue emissioni industriali e dei danni che ne derivano per la salute umana.

Dal momento che la normativa italiana non subordina il rilascio o il riesame di un'autorizzazione all'esercizio industriale alla previa valutazione degli impatti dell'installazione sulla salute umana, il giudice del rinvio ha deciso di interrogare la Corte sulla necessità di una tale valutazione, sulla portata dell'esame da parte delle autorità competenti nonché sul termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle condizioni fissate nell'autorizzazione rilasciata.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la necessità di procedere a una valutazione comprendente gli impatti dell'attività dell'installazione di cui trattasi sulla salute umana, la Corte ricorda che la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente nonché la protezione della salute umana sono due componenti strettamente collegate della politica dell'Unione in materia ambientale. Stabilendo norme riguardanti la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali, la direttiva 2010/75 concretizza gli obblighi dell'Unione in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana derivanti, segnatamente, dall'articolo 191 TFUE, contribuendo in tal modo alla salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute ed il suo benessere. La Corte rinvia, al riguardo, agli articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e constata lo stretto collegamento esistente tra la protezione dell'ambiente e quella della salute umana.

³⁴⁹ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU 2010, L 334, pag. 17 e rettifica in GU 2012, L 158, pag. 25).

Tra le condizioni di autorizzazione all'esercizio previste da tale direttiva figura l'obbligo per il gestore di adottare tutte le opportune misure di prevenzione dell'«inquinamento» nonché misure per controllare le emissioni nell'ambiente. Tale gestore è altresì tenuto a garantire che a causa della sua installazione non si verifichino «fenomeni di inquinamento significativi». Inoltre, le condizioni di autorizzazione sono riesaminate quando l'«inquinamento» provocato dall'installazione lo giustifichi. La periodicità di tale riesame deve essere adeguata alla portata e alla natura dell'installazione e tener presente, in particolare, le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l'attività industriale, segnatamente la prossimità di abitazioni.

Al riguardo, la Corte rileva che la nozione di «inquinamento», menzionata nella direttiva 2010/75, include i danni arrecati, o che potrebbero esserlo, tanto all'ambiente quanto alla salute umana. Lo stretto collegamento che esiste tra la tutela della qualità dell'ambiente e quella della salute umana è, del resto, avvalorato, oltre che dalle disposizioni del diritto primario dell'Unione, da varie disposizioni della direttiva 2010/75 nonché dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per quanto riguarda proprio l'inquinamento causato dallo stabilimento Ilva, quest'ultimo giudice ha infatti constatato la violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata e familiare basandosi sugli effetti inquinanti delle emissioni di tale stabilimento tanto sull'ambiente quanto sulla salute delle persone ³⁵⁰.

Ne consegue che il gestore di un'installazione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/75 deve, nella sua domanda di autorizzazione, fornire informazioni adeguate riguardanti le emissioni provenienti dalla sua installazione e poi, durante tutto il periodo di esercizio, garantire l'ottemperanza agli obblighi e alle misure di cui a tale direttiva, attraverso una valutazione continua degli impatti delle attività dell'installazione tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana.

Analogamente, le autorità nazionali competenti devono prevedere che una tale valutazione costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio e costituisca un presupposto per il rilascio o riesame di tale autorizzazione. Quando tale valutazione dia risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata da emissioni inquinanti, l'autorizzazione di cui trattasi deve essere rivista in tempi brevi. Orbene, nel caso di specie, l'impatto sull'ambiente e sulla salute umana di sostanze inquinanti provenienti dallo stabilimento Ilva, vale a dire polveri sottili PM_{2,5} e PM₁₀, rame, mercurio e naftalene provenienti da fonti diffuse, non sarebbe stato valutato nell'ambito delle autorizzazioni ambientali di cui trattasi.

In secondo luogo, per quanto riguarda la portata della valutazione spettante alle autorità competenti, queste ultime devono considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte le sostanze oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro. Conformemente al principio di prevenzione, la determinazione della quantità di sostanze inquinanti la cui emissione può essere autorizzata deve essere collegata al grado di nocività delle sostanze di cui trattasi.

Pertanto, il gestore di un'installazione è tenuto a fornire, nella sua domanda di autorizzazione all'esercizio, informazioni relative al tipo, all'entità e al potenziale effetto negativo delle emissioni che possono essere prodotte da detta installazione, affinché le autorità competenti possano fissare valori limite relativi a tali emissioni, con la sola eccezione di quelle che, per il loro tipo o per la loro entità, non sono tali da costituire un rischio per l'ambiente o la salute umana.

Il procedimento di riesame di un'autorizzazione non può limitarsi, dal canto suo, a fissare valori limite per le sole sostanze inquinanti la cui emissione era prevedibile ed è stata considerata nel procedimento di autorizzazione iniziale. A tale riguardo, si deve tener conto dell'esperienza risultante

³⁵⁰ Corte EDU, 24 gennaio 2019, Cordella e a. c. Italia, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.

dalla gestione dell'installazione interessata e, dunque, delle emissioni effettivamente constatate. Se è vero che il rispetto delle norme di qualità ambientale richiede che siano imposti all'installazione interessata valori limite di emissione più rigorosi, l'autorizzazione deve allora contenere misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare dette norme.

In terzo luogo, quanto al termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi all'autorizzazione all'esercizio, la Corte precisa, in via preliminare, che, per quanto concerne le installazioni come lo stabilimento Ilva, l'adeguamento delle condizioni di autorizzazione alle nuove tecniche da parte delle autorità nazionali competenti poteva aver luogo, ai sensi della direttiva 2010/75, fino al 28 febbraio 2016. In caso di violazione delle condizioni di autorizzazione all'esercizio di un'installazione, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi di tale direttiva, ad adottare le misure necessarie per garantire immediatamente il rispetto di tali condizioni.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che la direttiva 2010/75 osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Essa aggiunge che, qualora l'attività presenti tali pericoli, l'esercizio dell'installazione interessata è, conformemente a detta direttiva, sospeso.

XIX. Accordi internazionali

1. Negoziazione e conclusione

Sentenza del 9 aprile 2024, Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

«Ricorso di annullamento – Decisione (UE) 2021/1117 – Protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Repubblica gabonese e la Comunità europea (2021-2026) – Firma a nome dell'Unione – Istituzione competente a designare la persona abilitata a firmare – Articolo 13, paragrafo 2, TUE – Rispetto da parte di ogni istituzione dell'Unione dei limiti delle attribuzioni ad essa conferite – Leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione – Articolo 16, paragrafi 1 e 6, TUE – Potere del Consiglio dell'Unione europea di definire politiche ed elaborare l'azione esterna dell'Unione – Articolo 17, paragrafo 1, TUE – Potere della Commissione europea di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione – Articolo 218 TFUE»

Investita di una domanda di annullamento, da parte della Commissione europea, dell'articolo 2 della decisione 2021/1117, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria del protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Repubblica gabonese e la Comunità europea ³⁵¹, nonché della designazione, da parte del Consiglio dell'Unione europea, della persona abilitata a firmare detto protocollo, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla sia tale disposizione sia la designazione effettuata sulla base di quest'ultima. Essa rileva che l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, menziona la competenza del Consiglio ad autorizzare la firma e l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale, ma non a designare il firmatario di quest'ultimo, in quanto la Commissione è competente ad assicurare la firma di tale accordo, in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE ³⁵².

Il 22 ottobre 2015 il Consiglio ha adottato, su raccomandazione della Commissione, una decisione che l'autorizza a condurre negoziati, a nome dell'Unione, con la Repubblica gabonese ai fini del rinnovo, per il periodo 2021-2026, del protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nell'ambito della pesca tra l'Unione europea e la Repubblica gabonese. All'articolo 2 della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma e all'applicazione provvisoria del protocollo di attuazione dell'accordo, presentata dalla Commissione, veniva precisato che il segretariato generale del Consiglio definiva «lo strumento dei pieni poteri per la firma del protocollo, con riserva della sua conclusione, per la persona indicata dalla Commissione». L'articolo 2 della decisione 2021/1117 dispone che «[i]l presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona o le persone abilitate a firmare il protocollo a nome dell'Unione». Poiché la Repubblica del Portogallo esercitava all'epoca la presidenza di turno del Consiglio, quest'ultimo ha infine designato il rappresentante permanente

³⁵¹ Decisione (UE) 2021/1117 del Consiglio, del 28 giugno 2021, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria del protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Repubblica gabonese e la Comunità europea (2021-2026) (GU 2021, L 242, pag. 3).

³⁵² L'articolo 17, paragrafo 1, TUE prevede quanto segue: «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali».

di tale Stato membro presso l'Unione come persona abilitata a firmare il protocollo a nome dell'Unione ³⁵³.

La Commissione ha chiesto alla Corte l'annullamento dell'articolo 2 della decisione 2021/1117 a motivo, segnatamente, della violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafi 1 e 2, TUE ³⁵⁴.

Giudizio della Corte

La Corte rammenta, in primo luogo, che, conformemente alla ripartizione delle competenze, prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE, nonché dell'articolo 218, paragrafi 2 e 5, TFUE, spetta al Consiglio, su proposta del negoziatore, autorizzare la firma di un accordo internazionale a nome dell'Unione, atto che contribuisce alla definizione delle politiche dell'Unione e all'elaborazione dell'azione esterna di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, e paragrafo 6, terzo comma, TUE. Tuttavia, la decisione che autorizza la firma di un accordo internazionale non include l'atto ulteriore consistente nella firma stessa di tale accordo. Infatti, tale firma deve, a seguito dell'autorizzazione, essere apposta dopo che sono stati effettuati tutti gli interventi necessari a tal fine, in particolare nei confronti del paese terzo interessato. Tra tali interventi figura l'emissione dei pieni poteri che designano la persona o le persone abilitate a firmare l'accordo a nome dell'Unione. Al riguardo, la Corte sottolinea che tale designazione non richiede una valutazione che rientri nella «definizione delle politiche» dell'Unione o nelle funzioni di «coordinamento» o nell'«elabora[zione] [del]l'azione esterna» di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 1 e 6, TUE e non contribuisce, pertanto, alla valutazione politica sottesa a una siffatta decisione, ai sensi della quale tale istituzione ha acconsentito agli effetti giuridici che saranno prodotti dalla firma secondo le norme pertinenti del diritto internazionale.

In secondo luogo, quanto alla questione se la designazione del firmatario sia un atto che «assicura la rappresentanza esterna dell'Unione», ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, la Corte rileva che, nella sua accezione abituale, la nozione giuridica di «rappresentanza» implica un'azione a nome di un soggetto presso un terzo; una siffatta azione può essere una manifestazione di volontà di tale soggetto nei confronti di detto terzo. Orbene, l'apposizione, da parte della persona designata a tal fine, della sua firma su un accordo internazionale a nome dell'Unione esprime appunto la manifestazione della volontà dell'Unione, quale definita dal Consiglio, nei confronti del paese terzo con cui tale accordo è stato negoziato. La formulazione dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, secondo cui la Commissione «assicura la rappresentanza esterna dell'Unione», tende quindi a dimostrare che tale disposizione conferisce alla Commissione il potere di adottare, al di fuori della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e a meno che i trattati non prevedano, su tale punto, una diversa ripartizione delle competenze, qualsiasi azione che, a seguito della decisione del Consiglio recante autorizzazione della firma di un accordo internazionale a nome dell'Unione, assicuri che tale firma sia apposta.

La Corte rileva, in terzo luogo, che tale interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, è in linea con il diritto internazionale consuetudinario ³⁵⁵, secondo cui ogni persona designata in un documento emanato dall'autorità competente di uno Stato o dall'organo competente di un'organizzazione internazionale per compiere l'atto di firma deve essere considerata, in forza di tali

³⁵³ Il 29 giugno 2021 tale rappresentante permanente ha firmato il protocollo a nome dell'Unione. Il 30 giugno 2021 la Commissione e gli Stati membri sono stati informati di tale firma e dell'applicazione provvisoria del protocollo a partire dal 29 giugno 2021.

³⁵⁴ L'articolo 13, paragrafo 2, TUE, così prevede: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

³⁵⁵ Come codificato all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969 (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1155, pag. 331).

pieni poteri, come rappresentante di tale Stato o di tale organizzazione internazionale. Pertanto, l'apposizione, da parte di una tale persona, della sua firma su un accordo internazionale a nome dell'Unione rientra, sotto il profilo delle norme di diritto internazionale consuetudinario, nella «rappresentanza» di quest'ultima. Si deve quindi ritenere, alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, che gli interventi necessari ai fini della firma di un accordo internazionale, tra cui quello consistente nel designare il firmatario, dopo che tale firma è stata autorizzata dal Consiglio, rientrano, al di fuori della PESC, nell'ambito della competenza della Commissione ad «assicura[re] la rappresentanza esterna dell'Unione», a meno che il Trattato UE o il Trattato FUE non attribuiscono la competenza a organizzare tale firma a un'altra istituzione dell'Unione.

La Corte precisa al riguardo che, contrariamente all'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, il quale, per quanto riguarda la negoziazione di accordi internazionali, conferisce al Consiglio la competenza non solo ad autorizzare l'avvio dei negoziati, ma altresì a designare il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione, l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE menziona la competenza del Consiglio ad autorizzare la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo internazionale e non la competenza a designare il firmatario di quest'ultimo, cosicché quest'ultima disposizione non comporta una deroga all'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE. Ne consegue che, nel caso in cui il Consiglio abbia autorizzato la firma di un accordo internazionale che non rientra nell'ambito della PESC o di «altri casi previsti dai trattati», spetta alla Commissione, in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, assicurare la firma stessa di tale accordo. La Corte osserva in merito che, sebbene il Consiglio abbia continuato, dopo l'entrata in vigore dei Trattati UE e FUE, a designare i firmatari degli accordi internazionali, una prassi, sia pure costante, non può modificare le norme dei trattati che le istituzioni sono tenute a rispettare.

In quarto e ultimo luogo, la Corte rammenta che la Commissione deve altresì, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, prima frase, TUE, esercitare la propria competenza relativa alla firma di accordi internazionali nell'interesse generale dell'Unione e che è tenuta a rispettare l'obbligo di leale cooperazione enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

2. Contenuto e portata ³⁵⁶

a. Accordo di associazione CE-Algeria

Sentenza del 29 febbraio 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Trasferimento di prestazioni di reversibilità) (C-549/22, [EU:C:2024:184](#))

«Rinvio pregiudiziale – Accordo d'associazione CE-Algeria – Previdenza sociale dei lavoratori migranti algerini e dei loro superstiti – Trasferimento di prestazioni in Algeria ai tassi applicati secondo la legislazione dello Stato membro debitore – Prestazione ai superstiti – Normativa nazionale che applica il principio del paese di residenza – Clausola di residenza che comporta una riduzione dell'importo della prestazione ai superstiti per i beneficiari residenti in Algeria»

Adita in via pregiudiziale dal Centrale Raad van Beroep (Corte d'appello in materia di previdenza sociale e di funzione pubblica, Paesi Bassi; in prosieguo: il «giudice del rinvio»), la Corte dichiara che

³⁵⁶ Alla presente voce deve essere segnalata anche la seguente sentenza: sentenza del 27 febbraio 2024 (Grande Sezione), *EU IPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), illustrata alla voce XIV.1 «Disegni o modelli comunitari».

l'articolo 68, paragrafo 4³⁵⁷, dell'accordo di associazione CE-Algeria³⁵⁸, in materia di diritto al libero trasferimento di prestazioni di previdenza sociale, è dotato di effetto diretto e non osta alla riduzione dell'importo delle prestazioni ai superstiti per il fatto che i loro beneficiari risiedono in Algeria, qualora esse mirino a garantire un reddito di base calcolato in funzione del costo della vita nello Stato membro debitore e detta riduzione rispetti la sostanza di detto diritto.

X risiede in Algeria. In quanto superstite del suo coniuge che ha lavorato nei Paesi Bassi ed era assicurato ai sensi dell'Algemene nabestaandenwet (legge sull'assicurazione generalizzata per i superstiti; in prosieguo: l'«ANW») al momento del suo decesso, essa ha diritto ad una prestazione ai superstiti dal 1° gennaio 1999. Dopo aver ripristinato, nel 2018, con effetto retroattivo, la prestazione ai superstiti di X alla quale aveva posto fine nel 2012, il Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (consiglio di amministrazione della banca delle assicurazioni sociali, Paesi Bassi) ha informato X che tale prestazione sarebbe stata ridotta a partire dal 1° gennaio 2013 in quanto avrebbe dovuto essere versata secondo il principio del paese di residenza, vale a dire, nella fattispecie, in funzione di una percentuale che rifletteva il livello del costo della vita in Algeria rispetto al costo della vita nei Paesi Bassi³⁵⁹.

In seguito al rigetto di vari ricorsi avverso tale decisione, X ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio, il quale ha deciso di sottoporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria al fine di stabilire se tale accordo osti alla riduzione, fondata sul principio del paese di residenza, dell'importo della prestazione ai superstiti di X.

Giudizio della Corte

La Corte risponde, anzitutto, alla questione se, tenuto conto del tenore letterale, dell'oggetto e della natura dell'accordo di associazione CE-Algeria, l'articolo 68, paragrafo 4, di quest'ultimo abbia effetto diretto.

Al riguardo, essa constata che tale disposizione istituisce in termini chiari, precisi e incondizionati il diritto al libero trasferimento verso l'Algeria delle pensioni e rendite contemplate in tale disposizione,

³⁵⁷ L'articolo 68 di tale accordo è formulato nei termini seguenti:

«1. Fatte salve le disposizioni dei paragrafi seguenti, i lavoratori di nazionalità algerina e i loro familiari conviventi godono, in materia di previdenza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali sono occupati. L'espressione "previdenza sociale" copre gli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e le prestazioni familiari.

La presente disposizione, tuttavia, non può avere l'effetto di rendere applicabili le altre norme sul coordinamento previste dalla normativa comunitaria basata sull'articolo [48] del trattato [FUE], se non alle condizioni stabilite all'articolo 70 del presente accordo.

(...)

4. Detti lavoratori beneficiano del libero trasferimento in Algeria, ai tassi applicati secondo la legislazione dello Stato membro o degli Stati membri debitori, delle pensioni e delle rendite di vecchiaia, di reversibilità e per infortuni sul lavoro o malattia professionale, nonché di invalidità, in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, fatta eccezione per le prestazioni speciali a carattere non contributivo. (...)».

³⁵⁸ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, approvato a nome della Comunità europea con decisione 2005/690/CE del Consiglio del 18 luglio 2005 (GU 2005, L 265, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo di associazione CE-Algeria»).

³⁵⁹ Tale percentuale è fissata conformemente alle disposizioni del Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (regolamento del 2012 sul principio del paese di residenza in materia di previdenza sociale) adottato in base all'articolo 17, paragrafo 3, dell'ANW, quale modificata dalla Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (legge relativa al principio del paese di residenza in materia di previdenza sociale). Tale percentuale corrisponde, per l'Algeria, al 60% dell'importo massimo della prestazione ai superstiti a partire dal 1° gennaio 2013 e al 40% di tale importo massimo a partire dal 1° gennaio 2016.

e ciò ai tassi applicati secondo la legislazione dello Stato membro debitore. Pertanto, la stessa disposizione comporta, per gli Stati membri, un obbligo di risultato chiaro e preciso consistente nel consentire agli interessati di beneficiare di un tale libero trasferimento, obbligo che non è in quanto tale subordinato, quanto alla sua esecuzione o ai suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore.

Sebbene la Corte rilevi che tale diritto al libero trasferimento non è assoluto, dal momento che i suoi effetti concreti in ciascun caso di specie dipendono dai «tassi applicati secondo la legislazione dello Stato membro o degli Stati membri debitori», ciò non può essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare discrezionalmente detto diritto al libero trasferimento e di svuotarlo della sua sostanza. Essa osserva anche che l'attuazione o gli effetti del diritto previsto da tale disposizione non sono subordinati all'intervento di un altro atto e, in particolare all'adozione, ad opera del Consiglio di associazione, delle disposizioni di cui all'articolo 70, paragrafo 1, dell'accordo di associazione CE-Algeria, per cui non si può considerare che quest'ultimo condizioni l'applicazione immediata di tale diritto. Sul punto la Corte conclude che l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria è dotato di effetto diretto, sicché le persone cui si applica tale disposizione hanno il diritto di avvalersene direttamente dinanzi ai giudici degli Stati membri per far disapplicare le norme di diritto nazionale ad esso contrarie.

La Corte risponde poi alla questione relativa all'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria.

Pur osservando che l'articolo 68, paragrafo 4, riguarda espressamente solo «[d]etti lavoratori», il che rinvia ai «lavoratori di nazionalità algerina» menzionati al paragrafo 1 del medesimo articolo, la Corte constata che le pensioni e le rendite ai superstiti figurano tra le prestazioni che possono essere liberamente trasferite in Algeria, i cui beneficiari possono essere, per definizione, solo i superstiti di detti lavoratori. L'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria sarebbe privato di effetto utile se tali superstiti fossero esclusi dal suo ambito di applicazione *ratione personae*. La Corte osserva altresì che sarebbe contrario alla logica sottesa al principio stesso del libero trasferimento di prestazioni verso l'Algeria esigere che il beneficiario sia tenuto a risiedere nello Stato membro debitore, nella fattispecie i Paesi Bassi. La Corte conclude a tal riguardo che l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria si applica ai superstiti di un lavoratore i quali, intendendo trasferire la loro prestazione ai superstiti in Algeria, non siano essi stessi lavoratori e residenti in Algeria.

Per quanto riguarda, infine, la compatibilità della riduzione dell'importo di una prestazione ai superstiti, in ragione del fatto che il beneficiario di tale prestazione risiede in Algeria, con l'articolo 68, paragrafo 4, dell'accordo di associazione CE-Algeria, la Corte ricorda che tale disposizione prevede il diritto al libero trasferimento delle prestazioni di cui trattasi verso l'Algeria «ai tassi applicati secondo la legislazione dello Stato membro o degli Stati membri debitori». Di conseguenza, lo Stato membro debitore dispone di un margine di discrezionalità per stabilire norme relative al calcolo dell'importo delle prestazioni contemplate da detta disposizione e tale Stato membro può pertanto prevedere norme volte ad adeguare l'importo di dette prestazioni in occasione di tale trasferimento, come la regola basata sul principio del paese di residenza.

La Corte rileva tuttavia che siffatte norme devono rispettare la sostanza del diritto al libero trasferimento delle prestazioni, senza privare tale diritto del suo effetto utile, ed esamina, a tal fine, gli elementi caratterizzanti la prestazione ai superstiti di cui trattasi nel procedimento principale. Essa constata che l'importo di tale prestazione è fissato sulla base del costo della vita nei Paesi Bassi e che, di conseguenza, tale prestazione è volta a garantire che i superstiti dispongano di un reddito di base calcolato in funzione del costo della vita in tale Stato membro. Pertanto, il fatto di adeguare l'importo della prestazione trasferita per tener conto del costo della vita in Algeria non sembra, secondo la Corte, tale da privare di sostanza il diritto al libero trasferimento, purché la determinazione del tasso utilizzato ai fini di tale adeguamento sia basata su elementi oggettivi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

b. Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione ed Euratom e il Regno Unito

Sentenza del 29 luglio 2024 (Grande Sezione), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

«Rinvio pregiudiziale – 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 – Consegna di una persona al Regno Unito ai fini dell'esercizio di un'azione penale – Competenza dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione – Rischio di violazione di un diritto fondamentale – Articolo 49, paragrafo 1, e articolo 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Principio di legalità dei reati e delle pene – Modifica, sfavorevole per tale persona, del regime di liberazione condizionale»

Adita in via pregiudiziale dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda), la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa gli obblighi dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione quando una persona oggetto di un mandato d'arresto emesso sulla base dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione concluso il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (in prosieguito: l'«ASCC») ³⁶⁰ invochi un rischio di violazione di un diritto fondamentale in caso di consegna al Regno Unito.

Il giudice distrettuale dei Magistrates' Courts of Northern Ireland (Tribunale dell'Irlanda del Nord, Regno Unito) ha emesso quattro mandati di arresto nei confronti di MA per reati di terrorismo che sarebbero stati commessi nel luglio 2020 e alcuni dei quali possono giustificare l'irrogazione di una pena detentiva a vita.

Nell'autunno del 2022, la High Court (Alta Corte, Irlanda) ha ordinato la consegna di MA al Regno Unito. MA ha proposto impugnazione avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. Egli afferma che la sua consegna al Regno Unito sarebbe incompatibile con il principio di legalità dei reati e delle pene, sancito, in particolare, all'articolo 7 della CEDU ³⁶¹.

Il giudice del rinvio precisa che, in caso di consegna e di condanna di MA nel Regno Unito, la sua eventuale liberazione condizionale sarebbe disciplinata da una normativa del Regno Unito adottata successivamente alla presunta commissione dei reati in discussione. La liberazione condizionale di una persona condannata per reati come quelli di cui MA è sospettato deve ora essere approvata da un'autorità specializzata e può avvenire solo dopo che tale persona abbia scontato i due terzi della pena. Siffatta ipotesi non ricorreva nel precedente regime, che prevedeva una liberazione condizionale automatica dopo che la persona condannata avesse scontato metà della pena.

In tale contesto, alla luce, in particolare, delle garanzie offerte dal sistema giudiziario del Regno Unito quanto all'applicazione della CEDU, della mancata dimostrazione dell'esistenza di una carenza sistemica che lascerebbe supporre una violazione probabile e flagrante dei diritti garantiti dalla CEDU in caso di consegna di MA nonché della possibilità per quest'ultimo di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo, il giudice del rinvio ha respinto l'argomento di MA vertente sul rischio di violazione dell'articolo 7 della CEDU.

³⁶⁰ 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).

³⁶¹ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguito: la «CEDU»).

Il giudice in parola si chiede tuttavia se sia possibile giungere ad una conclusione simile per quanto riguarda un rischio di violazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta³⁶², il quale enuncia, segnatamente, che non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Inoltre, esso si interroga sulla competenza dello Stato di esecuzione a pronunciarsi su un argomento vertente sull'incompatibilità con l'articolo 49, paragrafo 1, della Carta di disposizioni in materia di pene che possono essere applicate nello Stato emittente, laddove quest'ultimo non è tenuto a rispettare la Carta e la Corte ha stabilito requisiti elevati per quanto riguarda la presa in considerazione di un rischio di violazione dei diritti fondamentali nello Stato membro emittente.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte, dopo aver escluso l'applicabilità della decisione quadro 2002/584³⁶³ all'esecuzione dei mandati d'arresto in discussione nel procedimento principale, rileva che dalla struttura del titolo VII della terza parte dell'ASCC, che verte sulla cooperazione in materia penale, e in particolare dalle funzioni rispettive degli articoli da 600 a 604 del medesimo accordo³⁶⁴, risulta che uno Stato membro può rifiutare di eseguire un mandato d'arresto emesso dal Regno Unito solo per motivi derivanti dall'ASCC.

In tale contesto, come ricorda l'articolo 524, paragrafo 2, dell'ASCC, gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare la Carta, dato che una decisione di consegna costituisce un'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Le autorità giudiziarie dell'esecuzione degli Stati membri sono quindi tenute a garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti, fra l'altro, dall'articolo 49, paragrafo 1, della Carta alla persona oggetto di un mandato d'arresto emesso sul fondamento dell'ASCC, senza che la circostanza che la Carta non sia applicabile al Regno Unito presenti rilevanza al riguardo.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che l'esigenza di procedere ad un esame in due fasi che risulta dalla giurisprudenza relativa alla decisione quadro 2002/584³⁶⁵ non può essere trasposta all'ASCC. Infatti, il sistema semplificato ed efficace di consegna instaurato dalla suddetta decisione quadro si basa sul principio di fiducia reciproca che caratterizza in modo specifico i rapporti tra gli Stati membri e da cui deriva la presunzione del rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro emittente. Certamente, non è escluso che un accordo internazionale possa istituire un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri e taluni paesi terzi, come taluni Stati membri dello Spazio economico europeo. Tale considerazione non può tuttavia essere estesa al complesso dei paesi terzi e, in particolare, al Regno Unito.

Anzitutto, l'ASCC non stabilisce, tra l'Unione e il Regno Unito, relazioni privilegiate tali da giustificare siffatto elevato livello di fiducia. In particolare, il Regno Unito non fa parte dello spazio europeo senza frontiere interne, la cui costruzione è resa possibile, fra l'altro, dal principio della fiducia reciproca.

³⁶² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

³⁶³ 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).

³⁶⁴ Gli articoli in parola riguardano, segnatamente, i casi di rifiuto di esecuzione di un mandato d'arresto emesso sulla base dell'ASCC nonché le garanzie che lo Stato emittente deve fornire in casi più particolari.

³⁶⁵ Con riguardo all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve, nell'ambito di una prima fase, determinare se esistano elementi diretti a dimostrare l'esistenza di un rischio reale di violazione, nello Stato membro emittente, di un diritto fondamentale rilevante a causa, vuoi di carenze sistemiche o generalizzate, vuoi di carenze che incidono più specificamente su di un gruppo oggettivamente identificabile di persone. Nell'ambito di una seconda fase, essa deve verificare, in modo concreto e preciso, in quale misura le carenze identificate durante la prima fase dell'esame possano incidere sulla persona oggetto di un mandato d'arresto europeo e se, tenuto conto della sua situazione personale, sussistano motivi gravi e comprovati di ritenere che tale persona corra un rischio reale di violazione di un diritto fondamentale rilevante in caso di consegna allo Stato membro emittente.

Inoltre, sebbene dall'ASCC risulti che la cooperazione tra il Regno Unito e gli Stati membri si basa sul rispetto nutrito da lunga data per la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali ³⁶⁶, tale cooperazione non è presentata come basata sulla salvaguardia della fiducia reciproca tra gli Stati interessati che esisteva prima dell'uscita dall'Unione del Regno Unito il 31 gennaio 2020. Infine, vi sono differenze sostanziali tra le disposizioni dell'ASCC relative al meccanismo di consegna e le corrispondenti disposizioni della decisione quadro 2002/584.

In terzo luogo, la Corte precisa, in siffatto contesto, l'esame al quale è tenuta l'autorità giudiziaria dell'esecuzione quando la persona interessata invochi dinanzi ad essa l'esistenza di un rischio di violazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta in caso di consegna al Regno Unito. Essa sottolinea che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali impone a tale autorità giudiziaria dell'esecuzione di determinare concretamente, al termine di un esame adeguato se vi siano valide ragioni per ritenere che detta persona sia esposta a un rischio reale di una siffatta violazione. A tal fine, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve esaminare il complesso degli elementi pertinenti per valutare la situazione prevedibile della persona ricercata in caso di consegna di quest'ultima nel Regno Unito, il che presuppone, a differenza dell'esame in due fasi summenzionato, di tener conto simultaneamente tanto delle norme e delle prassi vigenti in via generale in tale paese quanto delle specificità della situazione individuale della persona di cui si tratta. Essa potrà rifiutare di dare seguito a un mandato d'arresto emesso sulla base dell'ASCC solamente se dispone, alla luce della situazione individuale della persona ricercata, di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati che dimostrino valide ragioni per ritenere che sussista un rischio effettivo di violazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta.

Inoltre, prima di poter rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve, conformemente all'obbligo di reciproca assistenza in totale buona fede enunciato all'articolo 3, paragrafo 1, dell'ASCC, chiedere previamente all'autorità giudiziaria emittente informazioni riguardanti le norme del diritto dello Stato di emissione e il modo in cui queste ultime possono essere applicate alla situazione individuale della persona ricercata nonché, se del caso, garanzie supplementari per escludere il rischio di violazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta.

In ultimo luogo, per quanto riguarda la portata di quest'ultima disposizione, la Corte precisa che una misura relativa all'esecuzione di una pena sarà incompatibile con tale disposizione soltanto se comporta una modifica retroattiva della portata stessa della pena comminata il giorno della commissione del reato di cui si tratta, comportando così l'irrogazione di una pena più grave. Tale ipotesi non ricorre quando detta misura si limita a prolungare la soglia di ammissibilità della liberazione condizionale. Tuttavia, la situazione può essere diversa, in particolare, se la misura in parola abroga nella sua sostanza la possibilità di una liberazione condizionale o se si colloca in un insieme di misure che portano ad aggravare la natura intrinseca della pena inizialmente comminata.

³⁶⁶ Articolo 524, paragrafo 1, dell'ASCC.

c. Accordi internazionali conclusi dall'Unione con il Regno del Marocco

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Confédération paysanne (Meloni e pomodori del Sahara occidentale) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica commerciale comune – Accordi internazionali – Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra – Modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo – Regolamento (UE) n. 1169/2011 – Articolo 9 – Articolo 26, paragrafo 2 – Regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 – Articolo 3, paragrafi 1 e 2 – Articolo 5, paragrafi 1 e 2 – Articolo 8 – Articolo 15, paragrafi 1 e 4 – Allegato I – Allegato IV – Regolamento (UE) n. 1308/2013 – Articolo 76 – Fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori – Indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza di un alimento – Ortofrutticoli raccolti nel Sahara occidentale – Richiesta indirizzata a uno Stato membro di vietare unilateralmente le importazioni di tali prodotti nel suo territorio – Indicazione obbligatoria del Sahara occidentale come luogo di provenienza dei pomodori e dei meloni raccolti in tale territorio»

Adita in via pregiudiziale dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), la Corte, riunita in Grande Sezione, dichiara che l'articolo 207 TFUE, il regolamento n. 2015/478³⁶⁷ e il regolamento n. 1308/2013³⁶⁸ non consentono a uno Stato membro di adottare unilateralmente una misura che vieti l'importazione di prodotti agricoli la cui etichettatura sia sistematicamente non conforme alla normativa dell'Unione europea relativa all'indicazione del paese o del territorio di origine. Essa sottolinea inoltre che l'articolo 76 del regolamento n. 1308/2013, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 543/2011³⁶⁹, dev'essere interpretato nel senso che, nelle fasi dell'importazione e della vendita al consumatore, l'etichettatura dei meloni «charentais» e dei pomodori ciliegia raccolti nel territorio del Sahara occidentale deve indicare soltanto il Sahara occidentale come loro paese di origine.

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Confédération paysanne, un sindacato degli agricoltori francese, e, dall'altro, il ministre de l'Agriculture e de la Souveraineté alimentaire (Ministro dell'Agricoltura e della Sovranità alimentare, Francia) nonché il ministre de l'Économie, des Finances e de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità industriale e digitale, Francia) in merito alla legittimità di una decisione implicita di rigetto da parte di questi ultimi della richiesta della Confédération paysanne di adottare un decreto che vieti l'importazione dei pomodori ciliegia e dei meloni «charentais» raccolti nel territorio del Sahara occidentale (in prosieguo: i «prodotti di cui trattasi nel procedimento principale»).

Il 2 ottobre 2020 la Confédération paysanne ha proposto dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato), giudice del rinvio, un ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione implicita di rigetto opposta da tali ministri alla sua domanda e, dall'altro, a ingiungere a tali ministri di adottare detto decreto. Essa sostiene che il territorio del Sahara occidentale non fa parte del territorio del Regno del Marocco e che l'etichettatura che indica che i prodotti di cui trattasi nel procedimento principale sono

³⁶⁷ 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; in prosieguo: il «regolamento di base sulle misure di salvaguardia»).

³⁶⁸ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 671).

³⁶⁹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofruttili freschi e degli ortofruttili trasformati (GU 2011, L 157, pag. 1), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 594/2013 della Commissione, del 21 giugno 2013 (GU 2013, L 170, pag. 43).

originari del Marocco viola quindi le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla fornitura ai consumatori di informazioni sull'origine dei prodotti ortofrutticoli messi in vendita.

Il giudice del rinvio si chiede, in particolare, se la normativa pertinente del diritto dell'Unione autorizzi uno Stato membro ad adottare una misura nazionale che vieti le importazioni provenienti da un paese terzo di prodotti la cui etichettatura non menziona correttamente il paese o il territorio da cui provengono e se detta normativa consenta, nella fase dell'importazione dei prodotti di cui trattasi nel procedimento principale e in quella della loro vendita al consumatore, che l'etichettatura di detti prodotti menzioni il Regno del Marocco come paese d'origine o se essa debba menzionare soltanto il territorio del Sahara occidentale.

Giudizio della Corte

In primo luogo, per quanto riguarda la questione se l'articolo 207 TFUE, il regolamento di base sulle misure di salvaguardia e il regolamento n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso che consentono a uno Stato membro di adottare unilateralmente una misura che vieti l'importazione di prodotti agricoli la cui etichettatura è sistematicamente non conforme alla normativa dell'Unione relativa all'indicazione del paese o del territorio di origine, la Corte ricorda, in un primo momento, che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE attribuisce all'Unione una competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune, la quale, conformemente all'articolo 207, paragrafo 1, TFUE, è fondata su principi uniformi ed è condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

In un secondo momento, essa precisa che, quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti³⁷⁰. Gli Stati membri possono infatti legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in un tale settore solo se vi sono autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. In mancanza di tale autorizzazione, gli Stati membri non possono, pertanto, adottare unilateralmente una misura che vieti l'importazione di una categoria di prodotti originari di un territorio o di un paese terzo, ove detta importazione sia peraltro ammessa e disciplinata da un accordo commerciale concluso dall'Unione.

Vero è che l'articolo 24, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di base sulle misure di salvaguardia prevede che tale regolamento non osti all'adozione o all'applicazione, da parte degli Stati membri, di divieti, restrizioni quantitative o misure di vigilanza per determinati motivi specifici. La Corte rileva tuttavia che tale disposizione lascia impregiudicate altre disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione. Così, in materia di importazione di prodotti agricoli, l'articolo 194 del regolamento n. 1308/2013 riserva alla Commissione europea la competenza ad adottare misure di salvaguardia avverso le importazioni nell'Unione di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1308/2013. L'articolo 24, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di base sulle misure di salvaguardia non può quindi essere inteso nel senso che conferisce agli Stati membri il potere di adottare, unilateralmente, misure di salvaguardia avverso l'importazione di prodotti agricoli.

La Corte sottolinea, a tale proposito, che nell'ipotesi di una violazione generalizzata delle disposizioni del diritto dell'Unione relative all'informazione dei consumatori sull'origine degli ortofrutticoli messi in vendita dagli esportatori, spetterebbe eventualmente non ad uno Stato membro, bensì alla Commissione intervenire nel quadro stabilito dai meccanismi di cooperazione previsti dall'accordo di associazione.

In secondo luogo, la Corte esamina la questione se l'articolo 76 del regolamento n. 1308/2013, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 543/2011, debba essere interpretato nel senso che, nelle fasi dell'importazione e della vendita al consumatore,

³⁷⁰ Articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

l'etichettatura dei prodotti di cui trattasi nel procedimento principale deve indicare il Sahara occidentale, senza poter menzionare il Regno del Marocco come loro paese d'origine.

La Corte rammenta, a tale riguardo, che il considerando 8 del regolamento di esecuzione n. 543/2011, alla luce del quale devono essere letti i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento di esecuzione, enuncia, in sostanza, che le indicazioni previste dalle norme di commercializzazione devono figurare sull'imballaggio e/o sull'etichetta dei prodotti interessati in modo ben visibile, in particolare al fine di evitare che i consumatori siano indotti in errore. Pertanto, l'indicazione del paese d'origine che deve necessariamente figurare sui prodotti come quelli di cui trattasi nel procedimento principale non deve essere ingannevole.

Alla luce dell'articolo 60 del regolamento n. 952/2013³⁷¹, l'obbligo di indicare il paese di origine dei prodotti di cui trattasi nel procedimento principale che deriva, da un lato, dalle norme generali di commercializzazione previste nella parte A dell'allegato I del regolamento di esecuzione n. 543/2011, nonché dalle norme specifiche di commercializzazione di cui alla parte 10 della parte B dell'allegato I di tale regolamento di esecuzione e, dall'altro, dall'articolo 76, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013, si applica non solo ai prodotti originari di «paesi», ma anche a quelli originari di «territori», i quali possono comprendere spazi geografici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispongono tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto da quello di tale Stato.

I prodotti di cui trattasi nel procedimento principale sono stati raccolti nel territorio del Sahara occidentale, e la Corte ricorda che quest'ultimo costituisce un territorio distinto da quello del Regno del Marocco³⁷². L'allegato 1 del regolamento di esecuzione 2020/1470³⁷³ prevede peraltro codici e testi distinti per il Sahara occidentale e per il Regno del Marocco.

In tali circostanze, la Corte dichiara che il territorio del Sahara occidentale dev'essere considerato un territorio doganale, ai sensi dell'articolo 60 del regolamento n. 952/2013 e, di conseguenza, del regolamento n. 1308/2013 e del regolamento di esecuzione n. 543/2011. Pertanto, l'indicazione del paese d'origine che deve figurare sui prodotti di cui trattasi nel procedimento principale può designare unicamente il Sahara occidentale in quanto tale, poiché detti prodotti sono raccolti in tale territorio. La Corte precisa che qualsiasi altra indicazione sarebbe ingannevole, poiché potrebbe indurre in errore i consumatori circa la vera origine dei prodotti di cui trattasi nel procedimento principale, in quanto potrebbe far pensare che questi ultimi provengano da un luogo diverso dal territorio nel quale sono stati raccolti.

³⁷¹ 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).

³⁷² V. sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punto 92), e del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punto 62).

³⁷³ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1470 della Commissione, del 12 ottobre 2020, relativo alla nomenclatura dei paesi e territori per le statistiche europee sugli scambi internazionali di beni e alla disaggregazione geografica per le altre statistiche sulle imprese (GU 2020, L 334, pag. 2).

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-778/21 P e C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))

«Impugnazione – Azione esterna – Accordi internazionali – Accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco – Decisione relativa alla conclusione di tale accordo e del suo protocollo di attuazione – Violazioni del diritto internazionale fatte valere a causa dell'applicabilità di detto accordo alle acque adiacenti al Sahara occidentale – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Capacità di stare in giudizio – Legittimazione ad agire – Requisito in base al quale il ricorrente deve essere, in taluni casi, direttamente ed individualmente interessato dal provvedimento controverso – Principio dell'effetto relativo dei trattati – Principio di autodeterminazione – Territori non autonomi – Articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite – Potere discrezionale del Consiglio dell'Unione europea – Diritto internazionale consuetudinario – Principi generali del diritto dell'Unione – Consenso del popolo di un territorio non autonomo avente diritto all'autodeterminazione in quanto soggetto terzo rispetto ad un accordo internazionale»

Sentenza del 4 ottobre 2024 (Grande Sezione), Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))

«Impugnazione – Azione esterna – Accordi internazionali – Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra – Accordo relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo – Atto di conclusione – Violazioni fatte valere del diritto internazionale a causa dell'applicabilità del secondo accordo al territorio del Sahara occidentale – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Capacità di stare in giudizio – Legittimazione ad agire – Requisito in base al quale il ricorrente deve essere, in taluni casi, direttamente ed individualmente interessato dal provvedimento controverso – Principio dell'effetto relativo dei trattati – Principio di autodeterminazione – Territori non autonomi – Articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite – Potere discrezionale del Consiglio dell'Unione europea – Diritto internazionale consuetudinario – Principi generali del diritto dell'Unione – Consenso del popolo di un territorio non autonomo avente diritto all'autodeterminazione in quanto soggetto terzo rispetto ad un accordo internazionale»

La Corte di giustizia, riunita in Grande Sezione, respinge, con due sentenze con cui sono state riunite, rispettivamente, le cause C-778/21 P e C-798/21 P, da un lato, e le cause C-779/21 P e C-799/21 P, dall'altro, le impugnazioni proposte dalla Commissione europea e dal Consiglio dell'Unione europea avverso due sentenze del Tribunale con cui erano state annullate le decisioni del Consiglio recanti approvazione della conclusione di accordi tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, a seguito di ricorsi di annullamento presentati contro dette decisioni dal Fronte Popolare per la Liberazione del Saguia el-Hamra e del Rio de Oro (Fronte Polisario).

Con la decisione 2019/217³⁷⁴, il Consiglio aveva approvato la conclusione di un accordo tra l'Unione e il Regno del Marocco recante modifica di taluni protocolli dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra³⁷⁵. Il Consiglio aveva inoltre approvato, con la decisione 2019/441³⁷⁶, la conclusione di un accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco e del relativo protocollo di attuazione, nonché lo scambio di lettere che accompagna l'accordo nonché, con

³⁷⁴ Decisione (UE) 2019/217 del Consiglio, del 28 gennaio 2019, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (GU 2019, L 34, pag. 1).

³⁷⁵ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 26 febbraio 1996 (GU 2000, L 70, pag. 2).

³⁷⁶ Decisione (UE) 2019/441 del Consiglio, del 4 marzo 2019, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo (GU 2019, L 77, pag. 4).

il regolamento 2019/440, la ripartizione delle possibilità di pesca nell'ambito di tale accordo e del relativo protocollo di attuazione³⁷⁷. Queste due decisioni facevano seguito alla sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Fronte Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), con cui la Corte aveva precisato, in particolare, che l'accordo di associazione euromediterraneo riguardava unicamente il territorio del Regno del Marocco e non quello, non autonomo, del Sahara occidentale, e alla sentenza del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), in cui la Corte aveva seguito un ragionamento ampiamente analogo in merito agli accordi di pesca con il Regno del Marocco riguardanti le acque adiacenti al Sahara occidentale.

L'accordo approvato con la decisione 2019/217 modificava i protocolli dell'accordo di associazione euromediterraneo relativi al regime applicabile all'importazione, nell'Unione europea, di prodotti agricoli, di pesci e di prodotti della pesca originari del Marocco e alla definizione della nozione di «prodotti originari», estendendo ai prodotti originari del Sahara occidentale esportati sotto il controllo delle autorità doganali marocchine il beneficio delle preferenze tariffarie concesse ai prodotti di origine marocchina esportati nell'Unione. Per quanto riguarda l'accordo di pesca tra la Comunità europea e il Marocco³⁷⁸ esso è stato modificato includendo nel suo ambito di applicazione le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

Con ricorsi presentati nel 2019 avverso tali atti in tre cause Fronte Polisario/Consiglio (T-279/19, T-344/19 e T-356/19), il Fronte Polisario aveva chiesto l'annullamento delle decisioni e del regolamento contestati.

Il Tribunale di primo grado, nella causa da cui ha avuto origine la sentenza Front Polisario/Consiglio (T-279/19)³⁷⁹, da un lato, e nelle cause riunite dalle quali ha avuto origine la sentenza Front Polisario/Consiglio (T-344/19 e T-356/19)³⁸⁰, dall'altro, ha annullato le decisioni e il regolamento contestati, sulla base del rilievo che il requisito relativo al consenso del popolo del Sahara occidentale non era stato rispettato. Il Consiglio non aveva, infatti, sufficientemente preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti relativi alla situazione del Sahara occidentale e aveva considerato, erroneamente, di disporre di un margine discrezionale quanto al rispetto del requisito della necessità del consenso del popolo di tale territorio all'applicazione degli accordi controversi nel territorio medesimo, in quanto soggetto terzo rispetto agli accordi controversi, ai sensi del principio dell'effetto relativo dei trattati in combinato con il principio di autodeterminazione.

Avverso tali sentenze il Consiglio e la Commissione hanno, rispettivamente, proposto impugnazione dinanzi alla Corte.

Giudizio della Corte

1. Sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti dal Fronte Polisario dinanzi al Tribunale

a) Capacità del Fronte Polisario di stare in giudizio

In primo luogo, la Corte ricorda che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, in presenza di talune condizioni, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. La Corte ha, tuttavia, già riconosciuto la capacità di

³⁷⁷ Regolamento (UE) 2019/440 del Consiglio, del 29 novembre 2018, relativo alla ripartizione delle possibilità di pesca a norma dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco e del relativo protocollo di attuazione (GU 2019, L 77, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento contestato»).

³⁷⁸ Accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, pag. 4).

³⁷⁹ Sentenza del 29 settembre 2021, Front Polisario/Consiglio (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Sentenza del 29 settembre 2021, Front Polisario/Consiglio (T-344/19 e T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione ad entità indipendentemente dalla questione della loro costituzione come persona giuridica di diritto interno.

Il Fronte Polisario è un movimento di liberazione autoproclamato, nato con l'obiettivo di combattere per l'indipendenza, rispetto al Regno del Marocco, del territorio non autonomo del Sahara occidentale e per la creazione di uno Stato saharawi sovrano. Tenendo presente che tale movimento mira proprio, sulla base dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale, ad istituire un ordinamento giuridico statale per tale territorio, non si può esigere, ai fini del riconoscimento della sua capacità di stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione, che esso sia costituito come persona giuridica secondo un determinato ordinamento giuridico nazionale. Il Fronte Polisario è, peraltro, uno degli interlocutori legittimi nell'ambito del processo condotto al fine di determinare il futuro del Sahara occidentale sotto l'egida del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, le cui decisioni sono vincolanti per tutti gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione. Ne consegue che il Fronte Polisario, che intrattiene anche relazioni giuridiche bilaterali a livello internazionale, presenta un'esistenza giuridica sufficiente per poter stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione³⁸¹. Conseguentemente, la Corte considera che il Tribunale ha potuto concludere, senza incorrere in errori di diritto, che il Fronte Polisario era munito della capacità di stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

b) Legittimazione ad agire del Fronte Polisario

In secondo luogo, la Corte esamina la legittimazione ad agire del Fronte Polisario. Per quanto riguarda la questione se il Fronte Polisario sia direttamente interessato dalle decisioni e dal regolamento contestati, la Corte ricorda, anzitutto, che è richiesta la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che il provvedimento contestato, da un lato, produca effetti direttamente sulla situazione giuridica del soggetto in questione e, dall'altro, che non riconosca alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua applicazione.

A tal proposito, essa rileva che, con i suoi ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale, il Fronte Polisario ha inteso tutelare il diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale³⁸² e che, pertanto, è alla luce degli effetti degli atti contestati e, di conseguenza, degli accordi controversi sulla situazione giuridica di tale popolo, che occorre esaminare se il Fronte Polisario sia direttamente interessato dagli atti contestati.

Essa ricorda che sebbene non sia stato ufficialmente riconosciuto come unico rappresentante del popolo del Sahara occidentale, il Fronte Polisario costituisce, conformemente alle risoluzioni delle più alte istanze delle Nazioni Unite, un interlocutore privilegiato al fine di determinare il futuro status del Sahara occidentale. Tali particolari circostanze consentono di ritenere che il Fronte Polisario possa contestare dinanzi ai giudici dell'Unione la legittimità di un atto dell'Unione produttivo di effetti diretti sulla situazione giuridica di tale popolo. A tal riguardo, gli atti contestati e, per estensione, gli accordi controversi soddisfano, in considerazione degli effetti che ne derivano per il diritto del popolo del Sahara occidentale all'autodeterminazione, la condizione legale secondo cui una persona fisica o giuridica deve essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del suo ricorso. Tenendo conto dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite e del principio della tutela giurisdizionale effettiva, tale condizione deve essere valutata, nel caso di specie, in relazione alla situazione giuridica del popolo del Sahara occidentale, rappresentato, ai fini delle cause in esame, dal Fronte Polisario.

La decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale costituisce, peraltro, un atto definitivo nell'ordinamento giuridico interno dell'Unione, che esprime la volontà dell'Unione di essere

³⁸¹ La Corte precisa, a tal proposito, che la questione se tale entità possa legittimamente rappresentare gli interessi del popolo del Sahara occidentale riguarda la sua legittimazione ad agire nell'ambito di un ricorso di annullamento diretto contro la decisione controversa, e non la sua capacità di stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione.

³⁸² V. sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punti 88, 91 e 105).

vincolata da tale accordo. La Corte, che non è competente ad annullare un accordo internazionale, ricorda che tale decisione costituisce un atto impugnabile. Per contro, contrariamente a quanto sostenuto da alcune parti, la notifica dell'approvazione di tale accordo all'altra parte contraente costituisce una misura di esecuzione che, in linea di principio, dev'essere considerata come un atto non impugnabile.

La Corte dichiara, di conseguenza, che il Fronte Polisario era direttamente interessato dalle decisioni controverse e che il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto al riguardo.

Per quanto attiene alla questione se il Fronte Polisario sia individualmente interessato, la Corte conferma parimenti la posizione accolta dal Tribunale secondo la quale, alla luce delle circostanze che hanno indotto a ritenere che esso era direttamente interessato, quest'ultimo doveva essere considerato come individualmente interessato dalle decisioni contestate. Essa rileva, a tal proposito, che il popolo del Sahara occidentale, rappresentato dal Fronte Polisario, è individualmente interessato dalla decisione controversa, in quanto l'inclusione esplicita del territorio del Sahara occidentale nella sfera di applicazione degli accordi controversi, che sono vincolanti per l'Unione in virtù delle decisioni controverse, modifica la situazione giuridica di tale popolo in ragione del suo status di titolare del diritto all'autodeterminazione in relazione a tale territorio, status che lo distingue da qualsiasi altra persona o entità, compreso qualsiasi altro soggetto di diritto internazionale.

2. Sul consenso del popolo del Sahara occidentale agli accordi controversi e sulla portata del controllo giurisdizionale svolto dal Tribunale

Secondo le decisioni controverse, gli accordi in questione sono stati approvati dall'Unione dopo che la Commissione, di concerto con il Servizio europeo per l'azione esterna, ha adottato «tutte le misure ragionevoli e possibili (...) per garantire un adeguato coinvolgimento del popolo interessato al fine di accertarne il consenso»³⁸³. Tuttavia, la Corte osserva, al riguardo, che la maggior parte dell'odierna popolazione del Sahara occidentale non fa parte del popolo titolare del diritto all'autodeterminazione, ossia il popolo del Sahara occidentale, che è in gran parte sfollato. Essa aggiunge che esiste una differenza tra la nozione di «popolazione» di un territorio non autonomo e quella di «popolo» di tale territorio. Quest'ultima nozione si riferisce, infatti, a un'unità politica, titolare del diritto all'autodeterminazione, mentre la nozione di «popolazione» riguarda gli abitanti di un territorio.

La Corte ricorda poi che, secondo il principio di diritto internazionale generale dell'effetto relativo dei trattati, questi non devono né nuocere né operare a vantaggio di soggetti terzi. A tal proposito, l'attuazione di un accordo può incidere su un terzo in caso d'inclusione, nell'ambito di applicazione di tale accordo, di un territorio in relazione al quale detto terzo è titolare della sovranità o del diritto all'autodeterminazione. L'attuazione di un accordo internazionale tra l'Unione e il Regno del Marocco sul territorio del Sahara occidentale deve, quindi, avere il consenso del popolo del Sahara occidentale³⁸⁴. Atteso che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve contribuire, segnatamente, alla rigorosa osservanza del diritto internazionale e al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite³⁸⁵, la Corte sottolinea che l'assenza del consenso del popolo del Sahara occidentale a detti accordi, la cui attuazione si estende sul territorio del Sahara occidentale o sulle acque ad esso adiacenti, è tale da inficiare la validità degli atti dell'Unione relativi alla conclusione di tali accordi.

³⁸³ Considerando 10 della decisione 2019/217 e considerando 11 della decisione 2019/441.

³⁸⁴ V. sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Fronte Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punto 106).

³⁸⁵ Articolo 3, paragrafo 5, e articolo 21, paragrafo 1, TUE.

3. *Sulla necessità del consenso del popolo del Sahara occidentale e sull'identificazione del Fronte Polisario quale entità competente ad esprimere tale consenso*

La Corte rileva, anzitutto, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha ritenuto che gli accordi controversi, avendo accordato alle autorità marocchine alcune competenze il cui esercizio è previsto nel territorio del Sahara occidentale, imponessero un obbligo a carico del popolo del Sahara occidentale³⁸⁶. Infatti, se è pur vero che l'attuazione degli accordi controversi implica che gli atti delle autorità marocchine compiuti nel territorio del Sahara occidentale producano effetti giuridici che incidono sulla situazione giuridica del popolo del territorio medesimo, ciò non consente tuttavia di ritenere che detti accordi creino obblighi giuridici a carico di tale popolo, in quanto soggetto di diritto internazionale. A tal proposito, gli accordi controversi non implicano il riconoscimento, da parte dell'Unione, della pretesa sovranità del Regno del Marocco sul Sahara occidentale. Allo stesso modo, il popolo del Sahara occidentale non è, ad esempio, destinatario delle autorizzazioni di pesca o di altri atti amministrativi emanati dalle autorità marocchine nell'ambito dell'attuazione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, che esso sarebbe tenuto a riconoscere, né delle misure adottate dalle autorità dell'Unione e degli Stati membri nei loro confronti. Secondo la Corte, quindi, il Tribunale si è fondato su una premessa erronea laddove ha ritenuto che il consenso del popolo del Sahara occidentale agli accordi controversi dovesse essere manifestato in modo esplicito.

La Corte rileva, tuttavia, che il diritto internazionale consuetudinario non prevede alcuna forma particolare per l'espressione del consenso da parte di un terzo a un accordo che gli conferisce un diritto³⁸⁷ e non impedisce che, in determinate circostanze, tale consenso sia dato in modo tacito. In tal senso, il consenso di un popolo di un territorio non autonomo a un accordo internazionale, rispetto al quale esso possiede lo status di soggetto terzo e la cui applicazione è prevista nel territorio cui si riferisce il suo diritto all'autodeterminazione, può essere presunto, purché ricorrano due condizioni. Da un lato, l'accordo di cui trattasi non deve creare un obbligo per il popolo in questione. Dall'altro, esso deve prevedere che il popolo medesimo riceva un beneficio specifico, concreto, sostanziale e verificabile derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali di tale territorio e commisurato all'entità di tale sfruttamento. L'accordo in questione deve parimenti prevedere un meccanismo di controllo periodico per verificare l'effettività del vantaggio concesso al popolo interessato. Il rispetto di tali condizioni è necessario per garantire la compatibilità di un accordo di tal genere con il principio, risultante dall'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite e sancito nel diritto internazionale consuetudinario, del primato degli interessi dei popoli dei territori non autonomi.

Nel caso in cui ricorrano tali due condizioni, il consenso del popolo interessato deve essere considerato acquisito. Pertanto, il fatto che un movimento, che si presenti come il legittimo rappresentante di tale popolo, si opponga a tale accordo non può, di per sé, essere sufficiente a mettere in discussione l'esistenza di tale consenso. Tuttavia, tale presunzione può essere superata qualora i legittimi rappresentanti del popolo di cui trattasi dimostrino che il regime di vantaggi conferito a tale popolo dall'accordo in questione, o, ancora, il meccanismo di controllo periodico che deve accompagnarli, non soddisfi dette condizioni.

Nel caso di specie, la Corte rileva che gli accordi controversi, pur incidendo sulla posizione giuridica del popolo del Sahara occidentale ai sensi del diritto dell'Unione con riguardo al diritto all'autodeterminazione di cui esso gode, non creano obblighi giuridici a carico di tale popolo in quanto soggetto di diritto internazionale. La prima delle due condizioni è quindi soddisfatta.

³⁸⁶ Sentenze del 29 settembre 2021, Fronte Polisario/Consiglio (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), punti 322 e 323), e del 29 settembre 2021, Fronte Polisario/Consiglio (T-344/19 e T-356/19, [EU:T:2021:640](#), punto 318).

³⁸⁷ V. sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale del 7 giugno 1932, causa «Zone franche dell'Alta Savoia e di Gex (Gesio)», (Raccolta CPGI 1927, serie A/B, n. 46, pag. 148).

Per quanto riguarda la seconda condizione, la Corte dichiara che un vantaggio a favore del popolo del Sahara occidentale, che soddisfi le caratteristiche menzionate in precedenza, è manifestamente assente negli accordi controversi. Essa precisa, inoltre, che, se in futuro un accordo dovesse andare a beneficio del popolo del Sahara occidentale, conformemente alle menzionate condizioni, la possibilità che di tale accordo possano beneficiare anche gli abitanti di tale territorio in generale non sarebbe tale da escludere la constatazione di un consenso presunto da parte di tale popolo.

4. Sull'invocabilità del diritto internazionale

La Corte ricorda che l'Unione è tenuta ad esercitare le proprie competenze nel rispetto del diritto internazionale e che, pertanto, essa è competente, nell'ambito di un ricorso di annullamento, a valutare la compatibilità di un accordo internazionale concluso dall'Unione con le norme di diritto internazionale. Conformemente ai Trattati, tali norme sono vincolanti per l'Unione e il controllo di validità operato dalla Corte sull'atto con cui l'Unione ha concluso un tale accordo internazionale può verteere sulla legittimità di tale atto alla luce del contenuto stesso dell'accordo internazionale in questione ³⁸⁸. Correttamente il Tribunale ha quindi ritenuto che il principio di autodeterminazione e il principio dell'effetto relativo dei trattati potessero essere invocati nell'ambito del controllo della validità delle decisioni controverse.

Conclusione

Atteso che nessuno dei motivi dedotti a sostegno delle impugnazioni del Consiglio e della Commissione ha trovato accoglimento, la Corte le respinge in toto.

5. Sul mantenimento degli effetti delle decisioni controverse in caso di rigetto delle impugnazioni proposte dal Consiglio e dalla Commissione

Nelle cause riunite C-778/21 P e C-798/21 P, la sentenza impugnata aveva mantenuto gli effetti della decisione controversa sino alla pronuncia della presente sentenza. Orbene, considerato che il protocollo di attuazione dell'accordo in questione è scaduto il 17 luglio 2023 e che l'accordo di pesca stesso non autorizza l'accesso dei pescherecci dell'Unione alla «zona di pesca» interessata, la Corte ritiene che le domande proposte in subordine dalla Commissione e dal Consiglio al fine di mantenere gli effetti della decisione controversa siano divenute prive di oggetto.

Nelle cause riunite C-779/21 P e C-799/21 P, l'accordo concluso mediante la decisione controversa era entrato in vigore il 19 luglio 2019. Poiché l'annullamento di tale decisione, senza che i suoi effetti siano mantenuti per un periodo limitato, potrebbe avere conseguenze negative gravi per l'azione esterna dell'Unione e rimettere in discussione la certezza del diritto con riguardo agli impegni internazionali ai quali essa ha acconsentito e che vincolano le istituzioni e gli Stati membri, la Corte ha deciso di mantenere gli effetti di tale decisione per un periodo di dodici mesi a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza.

³⁸⁸ Sentenza del 27 febbraio 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punti da 47 a 51).

XX. Politica estera e di sicurezza comune

1. Misure restrittive

Sentenza del 5 settembre 2024, Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Regolamento (UE) n. 833/2014 – Articolo 5 quindicies, paragrafi 2 e 6 – Divieto di fornire, direttamente o indirettamente, servizi di consulenza giuridica al governo russo o a persone giuridiche, entità o organismi stabiliti in Russia – Esenzione concernente la prestazione di servizi strettamente necessari per garantire l'accesso a un procedimento giudiziario o amministrativo o a un arbitrato in uno Stato membro – Autenticazione ed esecuzione, effettuata da un notaio, di un contratto di compravendita di un bene immobile – Assistenza fornita da un interprete nel contesto di una siffatta autenticazione»

Adita in via pregiudiziale dal Landgericht Berlin (Tribunale del Land, Berlino, Germania), la Corte si pronuncia sull'ambito di applicazione del divieto di fornire servizi di consulenza giuridica a persone giuridiche stabilite in Russia, prevista dall'articolo 5 *quindicies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 ³⁸⁹, come modificato dal regolamento 2022/1904 ³⁹⁰, concernente misure restrittive adottate dal Consiglio dell'Unione europea in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

GM e ON, cittadini tedeschi, stavano per acquistare un appartamento situato a Berlino (Germania) e appartenente alla società Visit - Moscow Ltd, una persona giuridica con sede in Russia. Ai fini di questa transazione, GM, ON e la VisitMoscow si sono rivolti a PR, un notaio che esercita in Germania, chiedendogli di redigere un contratto di vendita in forma di atto pubblico e di farlo poi eseguire. Nel 2022, tuttavia, PR si è rifiutato di autenticare il contratto di compravendita in quanto non poteva escludere che l'autenticazione avrebbe violato il divieto di cui all'articolo 5 *quindicies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014. Non avendo accolto la richiesta da parte di GM, ON e VisitMoscow di riconsiderare tale rifiuto, PR ha sottoposto il ricorso presentato contro tale rifiuto al Tribunale del Land di Berlino, che ha sottoposto alla Corte diverse questioni pregiudiziali in materia.

Giudizio della Corte

In primo luogo, la Corte osserva che, secondo il loro significato abituale nel linguaggio corrente, i termini «consulenza giuridica» si riferiscono in generale a un parere su una questione di diritto. Se utilizzati in combinazione con il termine «servizi» di cui all'articolo 5 *quindicies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014, essi si riferiscono quindi all'esercizio di un'attività di natura economica, basata su un rapporto tra un prestatore e il suo cliente, avente per oggetto la prestazione di consulenza giuridica, mediante la quale un prestatore fornisce pareri su questioni di diritto a persone che li richiedono.

Questa accezione dei termini «consulenza giuridica» è confermata dal considerando 19 del regolamento 2022/1904. Da un lato, si riferisce alla relazione tra un prestatore e il suo cliente ed evoca il ruolo di detto prestatore nell'assistere e consigliare il cliente, nel migliore dei modi e nell'interesse di quest'ultimo, sugli aspetti legali delle transazioni con terzi. Dall'altro lato, essa evoca le attività accessorie che consistono nella «preparazione, esecuzione e verifica di documenti giuridici».

³⁸⁹ Regolamento (UE) n. 833/2014 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. 1).

³⁹⁰ Regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio, del 6 ottobre 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 259 I, pag. 3).

Pertanto, le attività che rientrano nel concetto di «servizi di consulenza giuridica» ai sensi dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 sono nettamente distinte da quelle che le autorità pubbliche possono essere tenute a svolgere. Infatti, non è compito di tali autorità pubbliche fornire servizi consistenti nel dare pareri in questioni di diritto alle persone al fine di promuovere o difendere i loro interessi particolari.

Nel caso di specie, la Corte rileva che, nell'ambito di un'autenticazione di un contratto di compravendita immobiliare, il notaio sembra agire non al fine di promuovere gli interessi specifici dell'una o dell'altra delle parti interessate, ma in modo imparziale, a pari distanza rispetto a tali parti e ai loro rispettivi interessi, esclusivamente nell'interesse della legge e della certezza del diritto. Pertanto, in considerazione delle peculiarità della procedura di autenticazione notarile degli atti e degli effetti giuridici degli atti autenticati nell'ordinamento giuridico tedesco, l'autenticazione da parte di un notaio, come disciplinata dal diritto tedesco, di un contratto di vendita di un bene immobile appartenente a una persona giuridica stabilita in Russia non rientra nella nozione di «servizi di consulenza giuridica» di cui all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 e, di conseguenza, nell'ambito di applicazione del divieto di prestare tali servizi a una siffatta persona giuridica, previsto alla lettera b) di tale disposizione.

La Corte osserva a questo proposito che, se l'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, di tale regolamento dovesse essere interpretato in modo opposto, ciò comporterebbe delle incoerenze, da un lato, nell'applicazione di tale regolamento e, dall'altro, tra quest'ultimo e il regolamento n. 269/2014 ³⁹¹.

In effetti, le transazioni relative a beni immobili situati nel territorio dell'Unione e di proprietà di persone giuridiche stabilite in Russia rimangono consentite ai sensi del regolamento n. 833/2014. In pratica, tuttavia, tali transazioni potrebbero essere ostacolate in alcuni Stati membri in cui l'autenticazione notarile del contratto di vendita relativo a un bene immobile è una condizione essenziale per l'alienazione di tale bene, indipendentemente dal fatto che tali persone giuridiche siano o meno soggette al divieto di alienazione dei loro beni ai sensi del regolamento n. 269/2014.

Orbene, una tale variabilità degli effetti del divieto di cui all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014 da uno Stato membro all'altro, a seconda del sistema notarile in vigore, non poteva essere perseguita dal legislatore dell'Unione.

Inoltre, l'interpretazione adottata non è contraria alla finalità del regolamento n. 833/2014 né a quella del regolamento n. 269/2014.

Anzitutto, non risulta né dalla decisione 2022/1909 ³⁹² né dal regolamento n. 833/2014 o dal regolamento n. 2022/1904 che, istituendo il divieto di fornire servizi di consulenza giuridica, il Consiglio intendeva garantire che le persone giuridiche stabilite in Russia potessero trovarsi, in alcuni Stati membri, nell'impossibilità di disporre dei propri beni immobili.

L'obiettivo alla base del divieto di cui all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014, poi, era quello di rendere più difficile per le persone giuridiche russe che operano nel territorio dell'Unione continuare le loro attività commerciali in tale territorio e, in tal modo, avere un impatto sull'economia russa. Orbene, l'autenticazione notarile di un contratto di vendita di un bene immobile appartenente a una persona giuridica stabilita in Russia non è contraria a tale obiettivo.

³⁹¹ Regolamento (UE) n. 269/2014 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. 6).

³⁹² Decisione (PESC) 2022/1909 del Consiglio, del 6 ottobre 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 259 I, pag. 122).

Infine, non si vede in che modo la certificazione notarile di un contratto di vendita di un bene immobile appartenente a una persona giuridica stabilita in Russia possa, a priori e in generale, contribuire a eludere le misure restrittive adottate.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che spetterà al giudice del rinvio valutare, in relazione a ciascuno dei compiti che il notaio svolge per l'esecuzione di un siffatto contratto di compravendita, se essi comportino la prestazione, da parte del notaio, di consulenza giuridica alle parti ai sensi dell'interpretazione della nozione di «servizi di consulenza giuridica» adottata in precedenza.

In ultimo luogo, per quanto riguarda la questione se i servizi di traduzione forniti da un interprete durante l'autenticazione notarile costituiscano servizi di consulenza giuridica ai sensi dell'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014, la Corte afferma che, dato che la professione di interprete non è di natura giuridica, tali servizi non possono presentare un elemento di «consulenza giuridica», anche quando la prestazione dei servizi in questione consiste nel prestare assistenza a un professionista legale che agisce in ambito giuridico. Peraltro, non sembra che l'autenticazione, da parte di un notaio tedesco, di un atto di vendita di un bene immobile situato in Germania e appartenente a una persona giuridica stabilita in Russia rientri nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014, relativo alla prestazione di servizi di consulenza giuridica. Ne consegue che, fornendo prestazioni di traduzione nell'ambito del processo di autenticazione di tale atto, al fine di assistere il rappresentante di tale persona giuridica che non padroneggia la lingua utilizzata nella procedura di autenticazione, l'interprete non fornisce «servizi di consulenza giuridica» a tale persona giuridica ai sensi di detta disposizione.

Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), Neves 77 Solutions (C-351/22, [EU:C:2024:723](#))

«Rinvio pregiudiziale – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Misure restrittive in considerazione delle azioni della Federazione Russa che destabilizzano la situazione in Ucraina – Decisione 2014/512/PESC – Articolo 2, paragrafo 2, lettera a) – Competenza della Corte – Articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE – Articolo 275 TFUE – Articolo 215 TFUE – Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di proprietà – Principi di certezza del diritto e di legalità delle pene – Servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari – Divieto di fornire tali servizi – Mancata notifica alle autorità nazionali competenti – Violazione amministrativa – Sanzione pecuniaria – Confisca automatica delle somme percepite quale contropartita dell'operazione vietata»

Adita in via pregiudiziale dal Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest, Romania), la Corte precisa la portata delle limitazioni della sua competenza nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC)³⁹³. Inoltre, essa si pronuncia in merito all'ambito di applicazione del divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512/PESC³⁹⁴, relativa alle misure restrittive adottate dal Consiglio dell'Unione europea in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

La società rumena Neves 77 Solutions SRL (in prosieguo: la «Neves») svolge come attività principale l'intermediazione nella vendita di prodotti nel settore dell'aviazione.

Nel 2019 la Neves ha concluso con la società ucraina SFTE Spetstechnoexport (in prosieguo: la «SFTE») un contratto vertente sul trasferimento dei diritti di proprietà di 32 stazioni radio che dovevano

³⁹³ Tali limitazioni sono stabilite dall'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dall'articolo 275, paragrafo 1, TFUE.

³⁹⁴ 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), come modificata dalla decisione 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014 (GU 2014, L 271, pag. 54).

essere consegnate negli Emirati arabi uniti. Dopo aver acquistato presso una società portoghese tali stazioni radio, di cui 20 sono state fabbricate in Russia ed esportate negli Emirati arabi uniti, la Neves le ha trasferite, su domanda della SFTE, ad una società indiana.

Ritenendo segnatamente che tale operazione di intermediazione violasse l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, l'amministrazione tributaria rumena ha redatto, nel 2020, un processo verbale di violazione amministrativa con il quale ha inflitto alla Neves una sanzione pecuniaria ed ha disposto la confisca delle somme da questa percepite quale corrispettivo dell'operazione suddetta.

La Neves ha proposto un ricorso inteso all'annullamento del suddetto processo verbale dinanzi alla Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunale di primo grado del 1° distretto di Bucarest, Romania), che ha respinto tale ricorso. La Neves ha allora interposto appello contro tale sentenza dinanzi al Tribunale superiore di Bucarest, odierno giudice del rinvio.

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda la competenza della Corte ad interpretare l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512, la Corte constata anzitutto che tale disposizione istituisce una misura restrittiva di portata generale che serve quale fondamento di una misura sanzionatoria nazionale. Se la competenza della Corte non risulta in alcun modo limitata per quanto riguarda un regolamento adottato sul fondamento dell'articolo 215 TFUE, che dà effetto alle posizioni dell'Unione adottate nel contesto della PESC, il divieto di fornire servizi di intermediazione previsto dal suddetto articolo 2, paragrafo 2, lettera a), non era tuttavia stato attuato in un regolamento alla data dei fatti oggetto del procedimento principale.

Tuttavia, in primo luogo, nell'ambito del controllo del rispetto dell'articolo 40, primo comma, TUE³⁹⁵, incombe alla Corte vigilare in particolare affinché, per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 215 TFUE, il Consiglio non possa aggirare la competenza della Corte con riguardo ad un regolamento ai sensi di tale articolo. A questo proposito, risulta dal chiaro tenore letterale dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE che incombe al Consiglio adottare le misure necessarie per attuare una decisione PESC che decide la posizione dell'Unione concernente l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo. Detta istituzione si trova dunque, nell'ipotesi contemplata da tale paragrafo 1, in una situazione di competenza vincolata.

In secondo luogo, la possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale prevista dai Trattati riguardo ad un regolamento adottato sulla base dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE deve essere offerta nei confronti di tutte le disposizioni che il Consiglio sarebbe stato tenuto ad includere in un regolamento siffatto e che servono quale fondamento ad una misura sanzionatoria nazionale adottata nei confronti dei terzi. Tale interpretazione permette di garantire non soltanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali, ma anche la coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione. Infatti, la procedura di rinvio pregiudiziale³⁹⁶, che costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione, contribuisce in maniera essenziale alla salvaguardia del valore dello Stato di diritto sul quale l'Unione è fondata³⁹⁷.

Pertanto, la Corte è competente ad interpretare una misura restrittiva di portata generale nell'ipotesi in cui sarebbe spettato al Consiglio attuare tale misura, servente quale fondamento ad una misura

³⁹⁵ Ai sensi dell'articolo 40, primo comma, TUE, l'attuazione della PESC lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai Trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del Trattato FUE.

³⁹⁶ Il procedimento di rinvio pregiudiziale è previsto dall'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dall'articolo 267 TFUE.

³⁹⁷ V. articolo 2 TUE nonché articolo 21 TUE, al quale rinvia l'articolo 23 TUE, relativo alla PESC.

sanzionatoria nazionale, in un regolamento ai sensi dell'articolo 215 TFUE. Orbene, nel caso di specie, il divieto di fornire servizi di intermediazione in questione mira a restringere la capacità degli operatori economici di compiere operazioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato FUE ³⁹⁸. Esso può essere messo ad esecuzione a livello dell'Unione soltanto se è seguito dall'adozione di un siffatto regolamento e rientra tra le misure necessarie per dare effetto alla decisione 2014/512 a livello dell'Unione, che sarebbe spettato al Consiglio mettere in atto nel regolamento n. 833/2014.

Pertanto, la Corte è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali.

Nel merito, la Corte considera, in primo luogo, che il divieto di fornire servizi di intermediazione enunciato all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 è applicabile anche quando le attrezzature militari oggetto dell'operazione di intermediazione di cui trattasi non siano mai state importate nel territorio di uno Stato membro.

In secondo luogo, la Corte sottolinea che detta disposizione, letta alla luce del diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») nonché dei principi di certezza del diritto e di legalità delle pene, non osta ad una misura nazionale di confisca dell'intero ricavato di un'operazione di intermediazione contemplata dal citato articolo 2, paragrafo 2, lettera a), la quale intervenga, in maniera automatica, a seguito della constatazione, da parte delle autorità nazionali competenti, di una violazione del divieto di effettuare tale operazione e dell'obbligo di notificarla.

Quanto al diritto di proprietà, la Corte ricorda anzitutto la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») secondo cui delle misure di confisca aventi ad oggetto il ricavato di un reato o di un'attività illecita o uno strumento che è servito per un reato non appartenente ad un terzo di buona fede rientrano, in generale, nella regolamentazione dell'uso dei beni, anche quando esse, per loro stessa natura, privino una persona della sua proprietà ³⁹⁹.

Nel caso di specie, tale limitazione all'esercizio del diritto di proprietà sembra rispettare il principio di proporzionalità e, di conseguenza, pare giustificata alla luce delle condizioni previste dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, aspetto questo la cui verifica è però riservata al giudice del rinvio. Infatti, tale limitazione è prevista dalla legge ⁴⁰⁰ e rispetta il contenuto essenziale del diritto di proprietà, in quanto essa rientra nella regolamentazione dell'uso dei beni, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, terza frase, della Carta e non costituisce una privazione di proprietà ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase. Inoltre, tale misura risponde ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.

Quanto al principio di proporzionalità, la confisca dell'intero ricavato dell'operazione di intermediazione vietata appare necessaria per dissuadere realmente ed in modo efficace gli operatori economici dall'infrangere il divieto di fornire servizi di intermediazione connessi ad attrezzature militari. Allo stesso modo, l'intervento automatico di una misura di confisca è necessario per assicurare la piena efficacia della sanzione. Nondimeno, nell'imposizione di una sanzione di confisca indipendentemente da una condanna penale, occorre, secondo la giurisprudenza della Corte EDU,

³⁹⁸ Il commercio delle armi, delle attrezzature militari e dei servizi contemplati dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2014/512 rientra in tale ambito di applicazione, in virtù degli articoli 114 e 207 TFUE.

³⁹⁹ V., segnatamente, Corte EDU, 24 ottobre 1986, Agosi c. Regno Unito, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; Corte EDU, 12 maggio 2015, Gogitidze e altri c. Georgia, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, nonché Corte EDU, 15 ottobre 2020, Karapetyan c. Georgia, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

⁴⁰⁰ Tale misura si basa sull'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (ordinanza d'urgenza del governo n. 202/2008, sull'applicazione delle sanzioni internazionali), del 4 dicembre 2008 (Monitorul Oficial al României, parte I, n. 825 dell'8 dicembre 2008), nonché sull'Elenco nazionale di tecnologia e attrezzature militari contemplato dall'articolo 12 della posizione comune 2008/944 e stabilito, per quanto riguarda la Romania, dai decreti n. 156/2018 e n. 901/2019.

che la procedura nel suo insieme permetta all'interessato di difendersi tanto davanti alle autorità nazionali che gli hanno inflitto tale sanzione, quanto davanti ai giudici investiti del ricorso contro le decisioni di tali autorità, affinché essi possano procedere ad un esame globale dei diversi interessi in gioco ⁴⁰¹.

2. Azioni risarcitorie

Sentenza del 10 settembre 2024 (Grande Sezione), KS e a. / Consiglio e a. (C-29/22 P e C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Azione comune 2008/124/PESC – Missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (Eulex Kosovo) – Ricorso per risarcimento danni – Danno asseritamente subito a seguito di vari atti e omissioni del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) nell'ambito dell'attuazione dell'azione comune – Indagini insufficienti sulla tortura, la scomparsa e l'assassinio di persone – Competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi sul ricorso – Articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE – Articolo 275 TFUE»

Nell'annullare l'ordinanza KS e KD/Consiglio e a. del Tribunale ⁴⁰² (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), nella parte in cui tale giudice si è dichiarato manifestamente incompetente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD per il motivo che quest'ultimo si riferiva a scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) ⁴⁰³, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata della limitazione della competenza dei giudici dell'Unione in materia di PESC prevista all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE ⁴⁰⁴ e all'articolo 275, primo comma, TFUE ⁴⁰⁵. KS e KD sono stretti familiari di persone torturate, scomparse o uccise in Kosovo nel 1999, durante il conflitto che ha avuto luogo in tale paese. Nel 2008, con l'azione comune 2008/124 ⁴⁰⁶, l'Unione europea ha istituito una missione civile sullo «Stato di diritto» in tale paese terzo, denominata Eulex Kosovo, incaricata in particolare di indagare su tali reati. Nel 2009, sul fondamento di tale azione comune, l'Unione ha istituito la commissione per il controllo del rispetto dei diritti umani (in prosieguo: la «commissione di controllo») incaricata di esaminare le denunce sperte per violazioni dei diritti umani commesse dall'Eulex Kosovo nell'esercizio del suo mandato.

⁴⁰¹ V., in tal senso, Corte EDU, 15 ottobre 2020, Karapetyan c. Georgia, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

⁴⁰² Ordinanza del 10 novembre 2021, KS e KD/Consiglio e a. (T-771/20, [EU:T:2021:798](#)).

⁴⁰³ L'ordinanza citata è annullata nella parte in cui il ricorso proposto da KS e KD riguardava, in particolare, la violazione di vari diritti fondamentali nonché lo sviamento o l'abuso di potere esecutivo da parte di un organo e di istituzioni dell'Unione. Le impugnazioni sono respinte quanto al resto.

⁴⁰⁴ In forza di tale disposizione, «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo [alle disposizioni relative alla PESC], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 [TUE] e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma [TFUE]».

⁴⁰⁵ Ai sensi dell'articolo 275 TFUE, «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla [PESC], né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 [TUE] e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma [TFUE], 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, [TUE]».

⁴⁰⁶ Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO (GU 2008, L 42, pag. 92).

In seguito a varie denunce presentate da KS e KD, la commissione di controllo ha concluso, nel novembre 2015 e nell'ottobre 2016, nel senso della violazione di vari diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU») ⁴⁰⁷. Nel marzo 2017, tale commissione di controllo ha deciso di chiudere i fascicoli di cui trattasi, constatando, in ogni caso, l'attuazione solo parziale, da parte del capo dell'Eulex Kosovo, delle raccomandazioni che gli erano state rivolte.

Nel dicembre 2017, con l'ordinanza KS/Consiglio e a. ⁴⁰⁸, il Tribunale ha respinto, a causa della sua manifesta incompetenza a conoscerne, il ricorso proposto da KS contro il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), diretto in particolare all'«annullamento o [alla] modifica dell'azione comune 2008/124», e per responsabilità extracontrattuale, per violazione di varie disposizioni della CEDU.

Nel novembre 2021, con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha respinto, per lo stesso motivo, il ricorso proposto da KS e KD diretto ad ottenere il risarcimento del danno che esse ritengono di aver subito a causa di diversi atti ed omissioni del Consiglio, della Commissione e del SEAE, relativi, in particolare, alle indagini condotte durante la missione Eulex Kosovo e vertenti sulla tortura, la scomparsa e l'assassinio dei loro familiari. KS e KD avevano nel frattempo depositato, nel giugno 2021, una domanda di provvedimenti istruttori, diretta ad ottenere la produzione della versione integrale del piano operativo (OPLAN) di Eulex Kosovo dalla creazione di tale missione nel 2008.

Nell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha segnatamente constatato che il ricorso proposto da KS e KD traeva origine da atti o comportamenti rientranti in questioni politiche o strategiche connesse alla definizione delle attività, delle priorità e delle risorse dell'Eulex Kosovo nonché alla decisione di istituire una commissione di controllo nell'ambito di tale missione e che, conformemente all'azione comune 2008/124, l'istituzione e le attività della missione Eulex Kosovo rientravano nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato UE relative alla PESC. Inoltre, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea non era, in linea di principio, competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sul fondamento di tali disposizioni e che le eccezioni a tale principio, previste da tale prima disposizione e da detto articolo 275, secondo comma, non erano applicabili nel caso di specie in quanto tale ricorso non riguardava né misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, ai sensi di quest'ultima disposizione, né il rispetto dell'articolo 40 TUE ⁴⁰⁹.

Investita di due impugnazioni proposte rispettivamente da KS e KD (causa C-29/22 P) e dalla Commissione (causa C-44/22 P), la Corte annulla parzialmente tale ordinanza del Tribunale e rinvia la causa dinanzi a quest'ultimo affinché statuisca sulla ricevibilità e, se del caso, sul merito di tale ricorso.

Giudizio della Corte

Poiché KS e KD nonché la Commissione hanno contestato la valutazione del Tribunale sulla sua incompetenza a conoscere del ricorso proposto da KS e KD, la Corte esamina la fondatezza dell'interpretazione del Tribunale su tali aspetti.

⁴⁰⁷ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

⁴⁰⁸ Ordinanza del 14 dicembre 2017, KS/Consiglio e a. (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

⁴⁰⁹ Tale articolo prevede quanto segue: «L'attuazione della [PESC] lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 [TFUE]. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

Sull'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE

Per interpretare le disposizioni dei Trattati che prevedono la limitazione della competenza dei giudici dell'Unione in materia di PESC, la Corte constata anzitutto che l'inclusione di tale politica nel quadro costituzionale dell'Unione implica che ad essa si applichino anche i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra questi figura in particolare il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, valori che richiedono, tra l'altro, che le autorità dell'Unione siano soggette a controllo giurisdizionale.

Tuttavia, in primo luogo, la Corte rileva che, conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, prima frase, TUE, «la [PESC] è soggetta a norme e procedure specifiche», tra cui quelle che limitano la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC e gli atti adottati sulla base di queste ultime. Orbene, una siffatta limitazione può essere conciliata sia con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») sia con gli articoli 6 e 13 della CEDU.

A tal riguardo, anzitutto, la Corte ha già dichiarato che l'articolo 47 della Carta non può né creare una competenza per essa stessa qualora i Trattati la escludano, né modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, al quale appartengono le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi diretti. Peraltro, i principi di attribuzione e dell'equilibrio istituzionale si applicano anche nel settore della PESC. Pertanto, l'affermazione secondo cui gli atti o le omissioni oggetto del ricorso di un singolo violano i diritti fondamentali di quest'ultimo non è sufficiente, di per sé, affinché la Corte di giustizia dell'Unione europea si dichiari competente a conoscerne. È poi vero che la Corte deve garantire che l'interpretazione da essa fornita di tale articolo 47, i cui commi primo e secondo corrispondono all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 13 della CEDU, assicuri un livello di protezione che non disconosca quello garantito dalle summenzionate disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, da un lato, il diritto garantito dal suddetto articolo 6, paragrafo 1, della CEDU non è assoluto e può essere sottoposto a restrizioni legittime. D'altro lato, neppure la tutela offerta dall'articolo 13 della CEDU, che garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che consenta di avvalersi dei diritti e delle libertà della CEDU, può essere considerata assoluta, in quanto il contesto in cui si inserisce la violazione asserita, o la categoria di violazioni asserita, è idoneo a giustificare una limitazione dei possibili ricorsi.

Di conseguenza, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel ritenere, in sostanza, che né l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE da un lato ⁴¹⁰, né l'invocazione di violazioni di diritti fondamentali, dall'altro, giustificassero, di per sé, il fatto di dichiararsi competente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD. Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, che prevede l'adesione dell'Unione alla CEDU, non può essere interpretato nel senso che ha l'effetto di ampliare le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC, poiché il regime applicabile alla suddetta adesione prevede che l'accordo di adesione non pregiudichi né le competenze dell'Unione né le attribuzioni delle sue istituzioni.

In secondo luogo, per quanto riguarda più in particolare l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275 TFUE ai ricorsi per responsabilità extracontrattuale dell'Unione, disciplinati dagli articoli 268 e 340 TFUE, la Corte rileva che né il carattere esclusivo della competenza riconosciuta alla Corte di giustizia dell'Unione europea a statuire su tali ricorsi né l'autonomia di tale categoria di ricorsi possono avere l'effetto di estendere i limiti della competenza conferita a tale istituzione dai Trattati. L'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE, che limitano la competenza dei giudici dell'Unione in materia di PESC, devono essere considerati, per quanto riguarda i ricorsi rientranti in tale materia, come *leges*

⁴¹⁰ Letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13 della CEDU nonché dell'articolo 2, dell'articolo 3, paragrafo 5, e degli articoli 6, 19, 21 e 23 TUE.

speciales rispetto agli articoli 268 e 340 TFUE. Pertanto, non si può ammettere che l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE non riguardino i ricorsi per responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

In terzo e ultimo luogo, la Corte, basandosi sulla sentenza *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio*⁴¹¹, che esprime un principio interpretativo applicabile a tutti i mezzi di ricorso previsti dai Trattati, conferma parimenti l'interpretazione data dal Tribunale alle disposizioni dei Trattati relative alla competenza del giudice dell'Unione alla luce del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, nel senso che detto diritto fondamentale non può condurre ad escludere le condizioni espressamente previste dal Trattato FUE.

Sul collegamento degli atti e delle omissioni in questione alle scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della PESC e riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC

La Corte ricorda che, nell'ambito dell'esame della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a conoscere di un ricorso relativo ad atti o omissioni rientranti nella PESC, è opportuno verificare, in un primo momento, se la situazione in questione rientra nell'ambito di una delle fattispecie previste dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dall'articolo 275, secondo comma, TFUE, in cui tale competenza è espressamente ammessa⁴¹². In caso contrario, occorre, in un secondo momento, valutare se detta competenza possa fondarsi sulla circostanza che gli atti e le omissioni in questione non siano direttamente collegati alle scelte politiche o strategiche operate dalle istituzioni, dagli organi ed organismi dell'Unione nel quadro della PESC, e in particolare della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)⁴¹³. Pertanto, sebbene la Corte di giustizia dell'Unione europea sia competente a valutare la legittimità di atti o omissioni non direttamente collegati a tali scelte politiche o strategiche o ad interpretarli, essa non dispone di siffatte competenze se tali atti o omissioni sono direttamente collegati a dette scelte politiche o strategiche⁴¹⁴.

A tal riguardo, la Corte esamina la valutazione effettuata dal Tribunale⁴¹⁵, procedendo ad un'analisi concreta di ciascuno degli atti e di ciascuna delle omissioni rientranti nella PESC, e in particolare della PSDC, oggetto del ricorso proposto da KS e KD⁴¹⁶.

Nel caso di specie, in primo luogo, dall'ordinanza impugnata risulta che il Tribunale ha constatato che tale ricorso non rientrava nelle fattispecie in cui le disposizioni dei Trattati prevedono esplicitamente la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC, circostanza peraltro non contestata nell'ambito delle impugnazioni. In secondo luogo, il Tribunale

⁴¹¹ Sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio* (C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#), punti 69 e 78).

⁴¹² Sentenze del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, [EU:C:2017:236](#), punto 60), e del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#), punto 27).

⁴¹³ Ciò risulta dalla giurisprudenza della Corte derivante dal punto 49 della sentenza del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, [EU:C:2015:753](#)), dal punto 55 della sentenza del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, [EU:C:2016:569](#)), e dal punto 66 della sentenza del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)).

⁴¹⁴ Di conseguenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a valutare la legittimità o ad interpretare atti od omissioni direttamente connessi alla definizione, alla condotta e all'attuazione della PESC, e segnatamente della PSDC, vale a dire, in particolare, l'identificazione degli interessi strategici dell'Unione nonché la definizione sia delle azioni da svolgere e delle posizioni da adottare da parte dell'Unione sia degli orientamenti generali della PESC, ai sensi degli articoli da 24 a 26, 28, 29, 37, 38, 42 e 43 TUE.

⁴¹⁵ Tale valutazione figura ai punti 28 e 39 dell'ordinanza impugnata.

⁴¹⁶ Per fare ciò, la Corte tiene conto del fatto che l'obiettivo della certezza del diritto richiede che il giudice dell'Unione non sia costretto a procedere ad un esame della causa nel merito al fine di stabilire la propria competenza.

ha considerato, in sostanza, che gli atti e le omissioni oggetto di detto ricorso ⁴¹⁷ si ricollegavano direttamente a tale politica, tenuto conto della loro natura politica e strategica nonché del loro nesso con la definizione e l'attuazione della PESC, ragion per cui esso si è dichiarato incompetente a conoscere del medesimo ricorso.

Sul punto, la Corte rileva, sotto un primo profilo, che i mezzi messi a disposizione di una missione PESC, e in particolare di una missione PSDC, si ricollegano direttamente, come correttamente ritenuto dal Tribunale, alle scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della PESC.

Per contro, il Tribunale ha commesso un errore di diritto laddove ha ritenuto che l'asserita mancanza di personale adeguato rientrasse in questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC. Infatti, la capacità della missione Eulex Kosovo di assumere personale ⁴¹⁸ costituisce un atto di gestione quotidiana che si inserisce nell'ambito dell'esecuzione del mandato di detta missione. Pertanto, le decisioni adottate dall'Eulex Kosovo in merito alla scelta del personale impiegato da tale missione non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche operate da detta missione nell'ambito della PESC.

Sotto un secondo profilo, la Corte giunge alla stessa conclusione di un errore di diritto da parte del Tribunale per quanto riguarda l'assenza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio nell'ambito dei procedimenti dinanzi alla commissione di controllo. Infatti, tale parte del ricorso proposto da KS e KD riguarda le norme procedurali di tale commissione, che non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della PESC.

Analogamente, per quanto riguarda l'assenza di poteri di esecuzione conferiti alla commissione di controllo o di ricorso per le violazioni riscontrate da questa stessa commissione, la Corte, basandosi sugli obiettivi che hanno presieduto alla creazione della missione Eulex Kosovo ⁴¹⁹, indica che la decisione di assoggettare o meno gli atti e le omissioni di tale missione a un meccanismo di controllo conforme a tali norme non si ricollega direttamente alle scelte politiche o strategiche relative a detta missione, bensì unicamente a un aspetto della sua gestione amministrativa.

⁴¹⁷ Tali atti ed omissioni sono menzionati al punto 20 della sentenza. Si tratta in sostanza:

- della mancanza di indagini adeguate relative alla scomparsa e all'assassinio dei familiari di KS e KD, a causa della mancanza di risorse necessarie e del personale adeguato di tale missione per lo svolgimento del suo mandato esecutivo;
- della mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio a favore delle parti ricorrenti che possono beneficiarne nei procedimenti condotti dinanzi alla commissione di controllo e della creazione di tale commissione di controllo senza potere di esecuzione delle proprie decisioni né potere di offrire un mezzo di ricorso per le violazioni accertate;
- della mancata adozione di misure correttive per poter porre rimedio, in tutto o in parte, alle violazioni di cui al primo e secondo trattino, mentre le conclusioni della commissione di controllo sono state portate a conoscenza dell'Unione dal capo dell'Eulex Kosovo;
- dello sviamento o dell'abuso di potere esecutivo da parte del Consiglio e del SEAE, avendo essi dichiarato che l'Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sul rapimento e probabile omicidio del coniuge di KS e sull'omicidio del coniuge e del figlio di KD;
- dello sviamento o del mancato esercizio adeguato del potere esecutivo a causa della revoca del mandato esecutivo dell'Eulex Kosovo con la decisione (PESC) 2018/856 del Consiglio, dell'8 giugno 2018, che modifica l'azione comune 2008/124 relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo (GU 2018, L 146, pag. 5), sebbene persistessero le violazioni menzionate al primo e al secondo trattino;
- dello sviamento o dell'abuso del potere esecutivo o pubblico per non aver garantito che il caso di KD, relativo a un crimine di guerra, *prima facie* fondato, sia sottoposto a un serio esame giuridico da parte dell'Eulex Kosovo e/o dell'Ufficio del procuratore specializzato in materia di indagini e azioni penali dinanzi alla Camera specializzata per il Kosovo.

⁴¹⁸ Tale capacità emerge dalla formulazione dell'articolo 15 *bis* dell'azione comune 2008/124, quale modificata dalla decisione 2014/349/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2014 (GU 2014, L 174, pag. 42).

⁴¹⁹ V. articoli 1 e 2 dell'azione comune 2008/124.

Sotto un terzo profilo, la Corte indica che l'assenza sia di misure correttive, che consentano di porre rimedio alle violazioni di diritti fondamentali riscontrate dalla commissione di controllo, sia di un esame giuridico serio del caso di KD riguardano la mancata adozione di misure individuali relative alle situazioni particolari di KS e di KD e non si ricollegano quindi direttamente alle scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della PESC. Lo stesso vale per l'affermazione del Consiglio e del SEAE secondo cui tale missione aveva fatto del suo meglio per indagare sui reati di cui trattasi. Il Tribunale ha pertanto commesso errori di diritto anche per quanto riguarda tali aspetti del ricorso.

Per contro, sotto un quarto profilo, la decisione di revocare il mandato esecutivo di una missione PESC, e in particolare di una missione PSDC, si ricollega direttamente a siffatte scelte politiche o strategiche operate nell'ambito della PESC, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, e dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE. Di conseguenza, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nella parte in cui si è dichiarato incompetente a pronunciarsi sulle censure riguardanti la revoca del mandato esecutivo dell'Eulex Kosovo mediante la decisione 2018/856 ⁴²⁰.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

La Corte, constatando di non disporre degli elementi necessari per statuire definitivamente sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio, dalla Commissione e dal SEAE né sulla fondatezza del ricorso proposto da KS e KD, rinvia la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sulla ricevibilità e, se del caso, sul merito di tale ricorso nonché sulla domanda di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo.

⁴²⁰ Tale decisione ha eliminato l'obbligo di tale missione, sancito all'articolo 3, lettera d), dell'azione comune 2008/124, di provvedere affinché determinati reati «siano adeguatamente investigati, perseguiti, giudicati e puniti».

Capitolo 2 – Il Tribunale

I. Contenzioso dell'Unione

1. Ricorso di annullamento

Ordinanza del 4 giugno 2024 (Grande Sezione), Medel e a./Consiglio, (cause riunite da T-530/22 a T-533/22, [EU:T:2024:363](#))

«Ricorso di annullamento – Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio – Decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2022 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia – Mancanza di incidenza diretta – Irricevibilità»

Riunito in Grande Sezione, il Tribunale respinge in quanto irricevibili taluni ricorsi presentati da quattro associazioni di giudici ⁴²¹ diretti all'annullamento della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Repubblica di Polonia ⁴²².

Le ricorrenti sono associazioni rappresentative di giudici a livello internazionale i cui membri sono, di norma, associazioni nazionali di categoria ivi comprese talune associazioni polacche di giudici.

Il 12 febbraio 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il regolamento 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (in prosieguo: il «dispositivo») ⁴²³. Ai sensi del dispositivo, possono essere concessi fondi agli Stati membri, sotto forma di un contributo finanziario, che consiste in un sostegno finanziario non rimborsabile o sotto forma di prestito.

Con la decisione impugnata, il Consiglio ha approvato la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Repubblica di Polonia e ha specificato, nell'allegato, i traguardi e gli obiettivi che devono essere raggiunti da tale Stato membro affinché il contributo finanziario messo a sua disposizione nella decisione impugnata possa essere erogato. La prima parte di tale allegato contiene, in particolare, le misure relative alla riforma della giustizia in Polonia precisate nei traguardi F1G, F2G e F3G ⁴²⁴. Le ricorrenti hanno contestato la decisione impugnata nei limiti in cui tali traguardi non sono compatibili con il diritto dell'Unione.

⁴²¹ Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) nella causa T-530/22, International Association of Judges (IAJ) nella causa T-531/22, Association of European Administrative Judges (AEAJ) nella causa T-532/22 e Stichting Rechters voor Rechters nella causa T-533/22.

⁴²² Decisione di esecuzione del Consiglio del 17 giugno 2022, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Repubblica di Polonia, come modificata dalla decisione di esecuzione del Consiglio dell'8 dicembre 2023 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁴²³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU 2021, L 57, pag. 17).

⁴²⁴ I traguardi indicati, che sono misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma, impongono di rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici polacchi (traguardo F1G), di garantire che i giudici interessati da decisioni dell'Izba Dyscyplinarna (Sezione disciplinare) del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia) (in prosieguo: la «Sezione disciplinare») abbiano accesso a una procedura che consenta il riesame delle decisioni di detta sezione che li riguardano (traguardo F2G) e che le procedure di riesame menzionate al traguardo F2G, in linea di principio, fossero chiuse, secondo il calendario indicativo, nel corso del quarto trimestre del 2023 (traguardo F3G).

Con la sua ordinanza, il Tribunale accoglie l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del suo regolamento di procedura, e, pertanto, respinge i ricorsi delle ricorrenti.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale osserva che, poiché la decisione impugnata è indirizzata alla Repubblica di Polonia, la ricevibilità dei ricorsi deve essere esaminata alla luce della seconda e della terza parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in cui si pone il requisito dell'incidenza diretta⁴²⁵.

Il Tribunale analizza, anzitutto, la ricevibilità dei ricorsi delle ricorrenti in quanto agenti in nome proprio.

A tale proposito, il Tribunale rileva che nessuna disposizione giuridica relativa al dispositivo riconosce loro tale facoltà procedurale. Parimenti, il fatto che intervengano come interlocutori abituali delle istituzioni dell'Unione sulla questione dell'indipendenza della magistratura non fonda la loro legittimazione ad agire.

Poi, il Tribunale esamina la ricevibilità dei ricorsi delle ricorrenti in quanto agenti in nome dei propri membri di cui difendono gli interessi.

A tale proposito, le ricorrenti distinguono tre gruppi di giudici, tra cui, in particolare, i giudici polacchi interessati dalle decisioni della sezione disciplinare sui quali la procedura di riesame prevista ai traguardi F2G e F3G inciderebbe direttamente, tutti giudici polacchi sui quali tale procedura di riesame e il traguardo F1G inciderebbero direttamente, nonché tutti gli altri giudici europei sui quali parimenti tali traguardi inciderebbero direttamente.

Per quanto riguarda i giudici del primo gruppo, il Tribunale esamina, in primo luogo, la sostanza della decisione impugnata, valutata in considerazione del suo contenuto e del suo contesto.

Esso constata che la decisione impugnata subordina il versamento di un contributo finanziario al rispetto di talune condizioni, ossia l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio, ivi compresa la realizzazione di traguardi e di obiettivi, che sono misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma. Poiché hanno carattere di condizionalità di bilancio in quanto la loro realizzazione condiziona un finanziamento a titolo del dispositivo, i traguardi F1G, F2G e F3G riflettono il legame tra il rispetto del valore dello Stato di diritto, da un lato, e la corretta esecuzione del bilancio dell'Unione, conformemente ai principi di sana gestione finanziaria nonché la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, dall'altro.

Tuttavia, al momento della fissazione di tali traguardi, il Consiglio non intendeva sostituire le norme relative al valore dello Stato di diritto o alla tutela giurisdizionale effettiva, come chiarite dalla giurisprudenza della Corte. Ne consegue che, nel fissare detti traguardi, il Consiglio non intendeva autorizzare la Repubblica di Polonia a non conformarsi a sentenze della Corte che accertavano il mancato rispetto da parte di tale Stato membro del valore dello Stato di diritto o del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

Alla luce di tali valutazioni, il Tribunale esamina, in secondo luogo, l'incidenza diretta della decisione impugnata sui giudici del primo gruppo rispetto al traguardo F2G. Esso rileva che, affinché i giudici interessati dalle decisioni della sezione disciplinare siano direttamente incisi, vi deve essere un nesso diretto tra la decisione impugnata e i suoi effetti su tali giudici.

⁴²⁵ Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione.

A tale proposito, il traguardo F2G si limita a porre alla Repubblica di Polonia una condizione da soddisfare al fine di poter beneficiare di un finanziamento. La decisione impugnata non ha avuto l'effetto di assoggettare i giudici oggetto di decisioni della sezione disciplinare alle condizioni da essa previste, né ha reso direttamente applicabile una norma specifica nei loro confronti. Pertanto, prevedendo il traguardo F2G, essa non ha imposto in via definitiva obblighi specifici nelle relazioni della Repubblica di Polonia con i giudici oggetto delle decisioni della sezione disciplinare e non esiste un nesso diretto.

Di conseguenza, anche dopo l'adozione della decisione impugnata, la situazione dei giudici oggetto delle decisioni della sezione disciplinare è rimasta disciplinata dalle disposizioni pertinenti del diritto polacco applicabili a tale situazione nonché dalle disposizioni del diritto dell'Unione e dalle sentenze della Corte, senza che il traguardo F2G specificato in tale decisione intervenga modificando direttamente la situazione giuridica di tali giudici, nel senso richiesto dall'articolo 263, quarto comma, TFUE.

Per quanto riguarda i giudici del secondo gruppo, il Tribunale constata che le ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di un nesso sufficientemente stretto tra la situazione di tutti i giudici polacchi e il traguardo F1G. In relazione ai giudici del terzo gruppo, il Tribunale respinge, altresì, l'argomento delle ricorrenti secondo cui i traguardi F1G, F2G e F3G incidono direttamente su tutti gli altri giudici europei.

Pertanto, dato che i giudici di cui le ricorrenti difendono gli interessi non sarebbero, a loro volta, legittimati ad agire, neanche le ricorrenti soddisfano i requisiti affinché i loro ricorsi siano ricevibili.

Infine, il Tribunale respinge l'argomento delle ricorrenti relativo all'attenuazione dei requisiti di ricevibilità. Infatti, una siffatta attenuazione sarebbe contraria sia all'articolo 263, quarto comma, TFUE, sia alla giurisprudenza della Corte. Le carenze sistemiche del sistema giudiziario in Polonia, asserite dalle ricorrenti, non possono giustificare, in ogni caso, che il Tribunale deroghi al requisito dell'incidenza diretta che si applica ai ricorsi presentati da persone fisiche o giuridiche.

Il Tribunale sottolinea che tale constatazione fa salvo l'obbligo incombente alla Repubblica di Polonia, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 266 TFUE, di porre rimedio il prima possibile agli inadempimenti constatati dalla Corte in relazione alla crisi dello Stato di diritto. Tale decisione resta, parimenti, priva di incidenza sulla possibilità per gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione di presentare un ricorso contro tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione dirette a produrre effetti giuridici vincolanti, nonché sull'operato della Commissione al fine di contribuire a garantire il rispetto delle esigenze derivanti dalle norme dell'Unione in materia di Stato di diritto.

2. Ricorso per responsabilità extracontrattuale

Sentenza del 23 ottobre 2024, Keserú Múvek/Unione europea (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

«Responsabilità extracontrattuale – Controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi – Direttiva di esecuzione (UE) 2019/69 – Nesso causale – Nozione di “arma da fuoco” – Nozione di “armi d'allarme o da segnalazione”»

Il Tribunale, adito con ricorso per responsabilità extracontrattuale basato sull'articolo 268 TFUE e sull'articolo 340, secondo comma, TFUE, che esso ha respinto in quanto non ricorre il presupposto dell'esistenza di un nesso causale, si pronuncia sulla questione inedita se le armi che utilizzano un

combustibile propellente per tirare proiettili di gomma appartengano alla categoria delle armi da fuoco, ai sensi del diritto dell'Unione, e se i loro detentori debbano, pertanto, essere assoggettati a un regime di autorizzazione o di dichiarazione.

La ricorrente, Keserű Művek Fegyvergyár Kft., è una società stabilita in Ungheria che ha per attività la fabbricazione e il commercio di armi. Essa dichiara di disporre dei diritti esclusivi di fabbricazione e di commercializzazione di un modello d'arma che consente di tirare pallottole di gomma (in prosieguo: l'«arma Keserű»). A seguito della trasposizione da parte dell'Ungheria della direttiva di esecuzione 2019/69⁴²⁶, la ricorrente, considerando che tale direttiva le avesse causato un danno, dato che avrebbe avuto per conseguenza di restringere la vendita dell'arma Keserű unicamente alle persone che dispongono del porto d'armi, ha proposto questo ricorso.

Giudizio del Tribunale

Dopo aver ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione richiede la compresenza di vari presupposti cumulativi, ossia l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso causale tra la violazione dell'obbligo incombente all'autore dell'atto e il danno subito dai soggetti lesi, il Tribunale esamina anzitutto il presupposto relativo all'esistenza del nesso causale.

A tale titolo, esso osserva che la direttiva di esecuzione 2019/69 ha lo scopo di fissare specifiche tecniche relative alla marcatura delle armi d'allarme e da segnalazione⁴²⁷. Pertanto, il Tribunale verifica anzitutto se un'arma dotata delle caratteristiche dell'arma Keserű possa essere qualificata come «arma d'allarme e da segnalazione» ai sensi della direttiva 2021/555 e se, quindi, la direttiva di esecuzione 2019/69, che, secondo la ricorrente, è all'origine del pregiudizio da essa subito, avrebbe dovuto prevedere un'eccezione per la tipologia di armi che presentano caratteristiche analoghe a quelle dell'arma Keserű.

La nozione di «arma da fuoco»⁴²⁸ designa qualsiasi arma portatile a canna che espelle un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un combustibile propellente. Non sono inclusi nella definizione di «arma da fuoco»⁴²⁹ gli oggetti che, sebbene conformi alla definizione, sono concepiti a fini di allarme, segnalazione, salvataggio, macellazione, pesca all'arpione oppure sono destinati a impieghi industriali e tecnici, purché possano essere utilizzati unicamente per tali scopi specifici.

La nozione di «armi d'allarme o da segnalazione»⁴³⁰ è definita, da parte sua, come riferita ai «dispositivi con camera di cartuccia che sono destinati esclusivamente a sparare cartucce a salve, sostanze irritanti o altre sostanze attive oppure cartucce pirotecniche da segnalazione e che non possono essere trasformati per espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un combustibile propellente».

Orbene, nella fattispecie, il Tribunale constata che l'arma Keserű è un'arma portatile a canna che espelle «pallottole», nel caso di specie in gomma, mediante l'azione di un combustibile propellente e

⁴²⁶ Direttiva di esecuzione (UE) 2019/69 della Commissione, del 16 gennaio 2019, che stabilisce le specifiche tecniche relative alle armi d'allarme o da segnalazione a norma della direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU 2019, L 15, pag. 22).

⁴²⁷ A norma della direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU 1991, L 256, pag. 51), abrogata dalla direttiva (UE) 2021/555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU 2021, L 115, pag. 1).

⁴²⁸ Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, punto 1, della direttiva 2021/555.

⁴²⁹ Conformemente al punto III, lettera a), dell'allegato I della direttiva 2021/555.

⁴³⁰ Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2021/555.

che, pertanto, essa deve essere qualificata come «arma da fuoco». Quindi, la mera circostanza secondo cui tale arma è concepita per tirare pallottole di gomma mediante l'azione di un combustibile propellente è sufficiente per qualificarla come «arma da fuoco».

Inoltre, l'arma Keserű non rientra neanche nella categoria di armi di cui al punto III, lettera a), dell'allegato I della direttiva 2021/555, armi che non sono incluse nella definizione di «arma da fuoco». Infatti, tale arma non è concepita a scopo d'allarme o di segnalazione e non soddisfa pertanto la condizione secondo cui essa può essere utilizzata unicamente per tali scopi specifici. Comunque, anche supponendo che tale arma sia stata concepita a scopo d'allarme, ciò non toglie che essa possa anche tirare pallottole di gomma, e che un uso siffatto non possa essere qualificato come uso all'esclusivo scopo d'allarme. Infine, il fatto che tale arma sia concepita come arma non letale non costituisce un criterio pertinente per stabilire se si tratti di un'«arma da fuoco».

Ne consegue che l'arma Keserű non può essere qualificata come «arma d'allarme o da segnalazione» ai sensi della direttiva 2021/555 e che, di conseguenza, essa non rientra nell'ambito d'applicazione della direttiva di esecuzione 2019/69. Pertanto, la direttiva di esecuzione 2019/69 non può aver cagionato il danno lamentato dalla ricorrente.

Il Tribunale conclude che il presupposto relativo all'esistenza di un nesso causale tra il comportamento contestato e il danno lamentato non è soddisfatto.

II. Diritto istituzionale: attività incompatibile con le funzioni

Sentenza dell'11 settembre 2024, CQ/Corte dei Conti (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

«Diritto istituzionale – Membro della Corte dei conti – Attività incompatibile con le funzioni di membro della Corte dei conti – Spese considerate come indebite – Decisione di recupero – Decisione della Corte che accerta la violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Corte dei conti – Regolarità dell'indagine e della relazione finale dell'OLAF – Obbligo di motivazione – Termine di prescrizione – Articolo 98, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 – Legittimo affidamento – Errore di valutazione – Responsabilità extracontrattuale – Danno morale»

Statuendo in composizione ampliata a cinque giudici, il Tribunale si pronuncia, per la prima volta, sulle conseguenze finanziarie derivanti da irregolarità contestate nei confronti di una persona che riveste una posizione di elevata responsabilità in seno a un'istituzione dell'Unione europea nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla propria carica, a seguito della sentenza della Corte di giustizia che aveva accertato l'inosservanza degli obblighi medesimi.

Il ricorrente, CQ, è stato Membro della Corte dei conti europea, assolvendo due mandati. In tale veste, CQ beneficiava, in particolare, del rimborso di una serie di spese, di un'automobile di servizio e della messa a disposizione di un autista.

Nel corso del suo mandato, sono pervenute alla Corte dei conti informazioni su una serie di gravi irregolarità a carico del ricorrente.

Successivamente, il Segretario generale della Corte dei conti ha trasmesso all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) un fascicolo relativo alle attività di CQ che avrebbero potuto comportare spese indebite a carico del bilancio dell'Unione.

A seguito dello svolgimento di un'indagine, l'OLAF ha trasmesso alla Corte dei conti la propria relazione finale, che ha concluso imputando al ricorrente, tra l'altro, l'uso abusivo delle risorse della Corte dei conti nell'ambito di attività non connesse alle sue funzioni.

Dopo aver ricevuto la relazione dell'OLAF, la Corte dei conti ha accertato il credito nei confronti del ricorrente determinato nella somma di EUR 153 407,58 per importi indebitamente percepiti a titolo di spese di missione e indennità giornaliera, di spese di rappresentanza e di ricorso ai servizi di autisti, ordinando, conseguentemente, di procedere al recupero di detta somma (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Con il proprio ricorso, proposto il 24 giugno 2019, il ricorrente chiede, da un lato, l'annullamento della decisione impugnata e, dall'altro, il risarcimento del danno morale asseritamente subito ⁴³¹.

Indipendentemente dal presente ricorso di annullamento, la Corte dei conti ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso fondato sulla violazione, da parte di CQ, degli obblighi derivanti dalla propria carica presso la Corte dei conti ⁴³². A tale riguardo, la Corte ha dichiarato che il ricorrente aveva effettivamente violato tali obblighi, dichiarandolo decaduto da due terzi dei suoi diritti alla pensione.

Giudizio del Tribunale

Per quanto attiene alla fondatezza della decisione impugnata, in primo luogo, il Tribunale esamina il motivo di ricorso secondo cui la Corte dei conti, dato il termine previsto dall'articolo 98 del

⁴³¹ Sulla base degli articoli 263 e 268, TFUE.

⁴³² Ai sensi dell'articolo 286, paragrafo 6, TFUE.

regolamento 2018/1046⁴³³, non avrebbe potuto comunicare al ricorrente una nota di addebito risalente ad oltre cinque anni dall'accertamento del credito.

Il Tribunale sottolinea che il *dies a quo* di tale termine, ossia il momento in cui l'istituzione interessata è normalmente in grado di far valere il proprio diritto, non corrisponde necessariamente al momento in cui una persona, quale il ricorrente, richiede a un'istituzione il pagamento di una somma di denaro. In talune circostanze, può corrispondere al momento in cui l'OLAF presenta una relazione a tale istituzione.

In tal senso, il Tribunale ritiene che la maggior parte dei crediti, relativi a somme che la Corte dei conti considera indebitamente percepite da CQ, non siano prescritti, atteso che la Corte dei conti ha potuto far valere il proprio diritto solo a seguito dell'indagine dell'OLAF. Un numero del tutto esiguo di crediti, complessivamente pari a EUR 3 170,19, è invece considerato prescritto in base al rilievo che, se la Corte dei conti avesse agito con la dovuta diligenza, sarebbe stata in grado di far valere il proprio diritto fin dalla presentazione delle domande di rimborso in questione.

In secondo luogo, il Tribunale esamina il motivo di ricorso vertente, in sostanza, sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e sull'esistenza di «errori manifesti» nella decisione impugnata, con riguardo alla determinazione, da parte della Corte dei conti, delle somme di cui il ricorrente sarebbe debitore.

Per quanto riguarda la portata del proprio sindacato, il Tribunale ricorda anzitutto che, nella sentenza Corte dei conti/Pinxten⁴³⁴, la Corte ha dichiarato che le proprie valutazioni in merito alle irregolarità contestate al ricorrente non vertevano sulla determinazione delle somme di cui sarebbe debitore e non pregiudicavano, quindi, la valutazione che avrebbe dovuto essere effettuata dal Tribunale sulla decisione impugnata nell'ambito di un ricorso di annullamento.

A tal proposito, il Tribunale rileva, da un lato, che l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'articolo 286, paragrafo 6, TFUE, nel quale la Corte si è pronunciata in merito al ricorrente, è distinto dal presente ricorso. Infatti, il primo verte sull'accertamento della violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Corte dei conti e sull'eventuale irrogazione di una sanzione. Per contro, l'oggetto del presente ricorso, proposto ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE riguarda la ripetizione di somme indebitamente versate e l'annullamento della decisione impugnata.

Dall'altro lato, l'onere della prova nel procedimento dinanzi alla Corte è diverso da quello nel procedimento dinanzi al Tribunale. Nel presente ricorso, l'onere della prova grava sul ricorrente che deve dimostrare, per ciascuna domanda di rimborso, di aver sostenuto le spese in questione nel rispetto delle norme applicabili.

Il Tribunale rileva, inoltre, che, nella sentenza Corte dei conti/Pinxten, la Corte ha proceduto ad una valutazione giuridica di ciascuna delle attività del ricorrente considerate irregolari dalla Corte dei conti, ritenendole, in parte, regolari o non manifestamente irregolari e, in parte, irregolari o manifestamente irregolari.

⁴³³ Più precisamente, ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1): «[l']ordinatore trasmette la nota di addebito immediatamente dopo l'accertamento del credito e al più tardi entro un periodo di cinque anni a decorrere dal momento in cui l'istituzione dell'Unione è stata normalmente in grado di far valere il proprio credito. Tale termine non si applica qualora l'ordinatore responsabile stabilisca che, malgrado l'impegno dimostrato dall'istituzione dell'Unione, il ritardo nell'azione è dipeso dal comportamento del debitore».

⁴³⁴ Sentenza del 30 settembre 2021 (seduta plenaria), **Corte dei Conti/Pinxten** (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

Tuttavia, in considerazione della diversa natura dell'oggetto dei due ricorsi, della diversa natura dell'onere della prova e del fatto che, nella specie, alcuni atti del procedimento sono stati depositati solo successivamente alla pronuncia della sentenza Corte dei conti/Pinxten, nel presente procedimento le parti hanno potuto presentare nuovi chiarimenti, argomenti e prove.

Il Tribunale procede, quindi, alla valutazione delle singole attività della ricorrente relative alle domande di rimborso in questione, alla luce delle argomentazioni e delle spiegazioni fornite dalle parti dinanzi al medesimo, al fine di stabilire se accogliere o meno la stessa valutazione della sentenza Corte dei Conti/Pinxten.

Più specificamente, il Tribunale ha ritenuto prive di qualsiasi collegamento con l'esercizio delle funzioni di membro della Corte dei conti del ricorrente le spese relative a incontri con uomini politici, membri di un partito politico a livello nazionale, dichiarando la loro irregolarità, facendo riferimento, in particolare, al contesto specifico di tali incontri, risultante dalla relazione dell'OLAF. Il Tribunale ha conseguentemente respinto il ricorso nella parte riguardante tali spese.

Il Tribunale ha invece annullato la decisione impugnata nella parte in cui dispone il recupero di talune domande di rimborso spese, per un totale di EUR 16 084,01. Il Tribunale ha concluso, infatti, che tali spese non sono viziate da alcuna irregolarità.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni e dopo aver respinto gli altri motivi di ricorso, relativi, segnatamente, all'irregolarità dell'indagine condotta dall'OLAF e alla violazione dell'obbligo di motivazione, il Tribunale annulla la decisione impugnata in ragione dell'importo di EUR 19 254,20, precisando gli interessi di mora da corrispondere su tale importo. Il Tribunale ha inoltre respinto la richiesta di risarcimento del danno morale asseritamente subito dal ricorrente.

III. Concorrenza

1. Intese (articolo 101 TFUE)

Sentenza del 2 ottobre 2024, Crown Holdings e Crown Cork & Seal Deutschland/Commissione (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

«Concorrenza – Intese – Mercato degli imballaggi metallici – Decisione che accerta una violazione dell'articolo 101 TFUE – Cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza – Avvio del procedimento di indagine da parte della Commissione su richiesta di un'autorità nazionale garante della concorrenza – Termine per la riattribuzione – Obbligo di motivazione – Legittimo affidamento – Principio di sussidiarietà – Diritti della difesa – Proporzionalità – Principio di buona amministrazione – Domanda riconvenzionale di rivalutazione dell'importo dell'ammenda a seguito di una procedura di transazione»

Con la sua sentenza, il Tribunale respinge il ricorso di annullamento proposto dalla Crown Holdings, Inc. e dalla Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH avverso una decisione della Commissione europea che infligge loro un'ammenda per violazione dell'articolo 101 TFUE ⁴³⁵, nonché la domanda riconvenzionale di quest'ultima diretta all'aumento dell'importo dell'ammenda inflitta. A tale titolo, il Tribunale fornisce precisazioni sulla ripartizione delle competenze tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza nell'ambito della riattribuzione di un caso sopravvenuto a favore della prima su richiesta di queste ultime. Esso chiarisce in tale occasione che la comunicazione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza ⁴³⁶ non può far sorgere un legittimo affidamento in capo alle imprese interessate quanto al fatto che qualsiasi riattribuzione di un caso debba avvenire entro due mesi. Inoltre, nell'ambito della sua competenza estesa al merito, esso si pronuncia sulla domanda riconvenzionale della Commissione diretta alla revoca del beneficio concesso alle ricorrenti per la loro cooperazione nel corso del procedimento di transazione in quanto, con il presente ricorso, queste ultime rimettevano in discussione, per la prima volta dinanzi al Tribunale, la competenza della Commissione a trattare il caso in luogo e al posto di un'autorità nazionale garante della concorrenza.

Nel 2015, il Bundeskartellamt (Ufficio federale per la concorrenza, Germania) ha aperto un'indagine su diverse aziende attive nel settore degli imballaggi metallici, tra cui le ricorrenti. Nel 2018, ritenendo che il presunto comportamento anticoncorrenziale potesse estendersi a mercati diversi da quello della Repubblica federale di Germania e che il diritto tedesco allora applicabile non gli consentisse di sanzionare le imprese appartenenti alle ricorrenti che erano state sciolte o riorganizzate prima della conclusione della sua indagine, l'Ufficio federale per la concorrenza ha chiesto una riattribuzione della sua indagine alla Commissione, la quale ha avviato un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE nei confronti delle ricorrenti.

In esito a tale procedimento, la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha constatato che le ricorrenti avevano partecipato a un'infrazione unica e continuata dell'articolo 101 TFUE nel settore degli imballaggi metallici in Germania e le ha condannate a un'ammenda di EUR 7 670 000. Tale importo teneva conto di una riduzione dell'ammenda del 50% concessa alle ricorrenti per la loro cooperazione ai sensi della comunicazione sulla cooperazione del 2006 ⁴³⁷,

⁴³⁵ Decisione C (2022) 4761 final della Commissione, del 12 luglio 2022, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE (caso AT.40522 – in metallo) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁴³⁶ Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (GU 2004, C 101, pag. 43; in prosieguo: la «comunicazione sulla cooperazione»).

⁴³⁷ Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (GU 2006, C 298, pag. 17).

nonché di una riduzione del 10% per la loro cooperazione nell'ambito del procedimento di transazione ⁴³⁸.

In tale contesto, le ricorrenti hanno proposto un ricorso contro la decisione impugnata, non per contestarne il contenuto, che esse avevano già accettato nell'ambito del procedimento di transazione, bensì a causa di varie irregolarità procedurali che hanno portato alla riattribuzione del caso alla Commissione e, infine, all'adozione della decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

Nell'ambito del ricorso di annullamento, le ricorrenti sostenevano in particolare che, poiché la riattribuzione del caso dell'autorità nazionale garante della concorrenza alla Commissione era avvenuta oltre il termine iniziale previsto dalla comunicazione sulla cooperazione, la Commissione avrebbe violato i principi enunciati in detta comunicazione e il legittimo affidamento delle ricorrenti.

A tal proposito, il Tribunale rammenta che, quando adotta regole di condotta e annuncia con la loro pubblicazione che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del proprio potere discrezionale e non può discostarsi da tali regole, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi generali del diritto, come la tutela del legittimo affidamento.

Tale giurisprudenza si applica anche alla comunicazione sulla cooperazione, avendo il Tribunale dichiarato nella sentenza Sped-Pro/Commissione ⁴³⁹ che, adottando tale comunicazione che contiene orientamenti diretti a determinare l'autorità garante della concorrenza nella posizione migliore per esaminare una denuncia, la Commissione si è autolimitata nell'esercizio del suo potere discrezionale nel trattamento delle denunce in materia di concorrenza.

Pertanto, l'argomento della Commissione secondo cui tale sentenza non è applicabile nella parte in cui verte su un caso presentato a seguito di una denuncia mentre, nel caso di specie, la Commissione si è adita d'ufficio a seguito di una domanda di un'autorità nazionale garante della concorrenza non può essere accolto. Infatti, la comunicazione sulla cooperazione tratta congiuntamente dei due casi e non opera alcuna distinzione, in particolare per quanto riguarda la riattribuzione, a seconda che un caso sia istruito d'ufficio o a seguito di una denuncia. Di conseguenza, nonostante il fatto che gli scambi all'interno della rete siano una questione tra autorità garanti della concorrenza che agiscono nell'interesse pubblico e non alterino in alcun modo i diritti o gli obblighi delle imprese interessate, la Commissione, nell'adottare tale comunicazione, non si è autolimitata solo nei confronti dei denunciati, ma anche nei confronti delle imprese le cui attività sono oggetto di indagine.

Ciò precisato, il Tribunale esamina la questione se i punti 18 e 19 della comunicazione sulla cooperazione relativi alle questioni di riattribuzione abbiano potuto far sorgere nelle ricorrenti un legittimo affidamento nel fatto che qualsiasi riattribuzione di un caso dovesse avvenire nel corso di un termine iniziale di due mesi.

A tal riguardo, da una giurisprudenza costante risulta che, affinché sia constatata una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento da parte della Commissione, occorre che quest'ultima abbia fornito all'amministrato assicurazioni precise che gli hanno fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, la Comunicazione sulla cooperazione non fornisce alcuna assicurazione precisa sul fatto che il periodo di riattribuzione non possa superare un periodo di due mesi.

⁴³⁸ Comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni a norma dell'articolo 7 e dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio nei casi di cartelli (GU 2008, C 167, pag. 1).

⁴³⁹ Sentenza del 9 febbraio 2022, Sped-Pro/Commissione (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

Infatti, da un lato, la riattribuzione dei casi, prevista al punto 18 di tale comunicazione, deve avvenire «di norma» entro un termine di due mesi, cosicché tale termine non è perentorio. In ogni caso, tale termine riguarda le ipotesi in cui sorgano problemi di riattribuzione di casi tra autorità garanti della concorrenza, il che non si verifica nel caso di specie, dato che la Commissione ha avviato il procedimento d'indagine su richiesta dell'Ufficio federale per la concorrenza.

Dall'altro lato, per quanto riguarda il punto 19 della comunicazione sulla cooperazione, secondo il quale la riattribuzione di un caso oltre il termine iniziale di due mesi deve avvenire solo in caso di sostanziale evoluzione, nel corso del procedimento, dei «fatti noti in merito al caso», il Tribunale chiarisce che tale espressione non può essere interpretata nel senso che comprende solo i fatti rilevanti per determinare se sia stata commessa un'infrazione alle regole di concorrenza. Infatti, dal contesto in cui tale punto si inserisce ⁴⁴⁰ risulta che, al termine del periodo di attribuzione iniziale di due mesi, la Commissione può giustificare l'avvio di una procedura di indagine in diverse fattispecie che vanno al di là dei fatti che risultano pertinenti per determinare se sia stata commessa un'infrazione. Pertanto, tale espressione deve essere interpretata nel senso che comprende qualsiasi fatto rilevante che si manifesti nel corso del procedimento.

Proseguendo la sua analisi, il Tribunale respinge anche il motivo relativo alla violazione del principio di sussidiarietà. Così, anche se il regolamento n. 1/2003 ⁴⁴¹ organizza, conformemente a tale principio, un'associazione più ampia delle autorità nazionali garanti della concorrenza, la Commissione conserva tuttavia un ruolo preponderante nella ricerca e nel perseguimento delle infrazioni. In tal modo, l'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 prevede, previa semplice consultazione dell'autorità nazionale interessata, che la Commissione conservi la possibilità di avviare un procedimento di indagine anche se, come nel caso di specie, un'autorità nazionale sta già esaminando il caso. Ne consegue che la Commissione, che ha avviato il procedimento di esame su richiesta stessa dell'autorità nazionale garante della concorrenza tedesca, ha effettivamente rispettato la condizione prevista da tale disposizione e non ha quindi leso le prerogative dello Stato membro interessato.

Quanto alla domanda riconvenzionale della Commissione, il Tribunale inizia col respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalle ricorrenti sottolineando che, anche se l'esercizio della sua competenza estesa al merito per sopprimere, ridurre o aumentare l'importo di un'ammenda inflitta dalla Commissione è il più delle volte sollecitato dalle ricorrenti nel senso di una riduzione dell'importo dell'ammenda, nulla osta a che la Commissione formuli una domanda di aumento di tale importo.

Nel merito di tale domanda riconvenzionale, il Tribunale rileva, in primo luogo, che la Commissione non è stata in grado di dimostrare che le ricorrenti, nel corso del procedimento di transazione, avessero riconosciuto la sua competenza in luogo di quella dell'autorità nazionale garante della concorrenza, e neppure che essa potesse ragionevolmente supporre che le ricorrenti non avrebbero contestato tale competenza.

Infatti, la Commissione non ha fornito alcun elemento di prova idoneo a dimostrare l'asserito riconoscimento della sua competenza da parte delle ricorrenti. È solo all'udienza che la Commissione ha dichiarato di essere disposta a fornire, nell'ambito di una misura istruttoria disposta dal Tribunale, la proposta di transazione che conterrebbe talune indicazioni di riconoscimento di tale competenza. Orbene, la Commissione non ha fornito alcuna valida giustificazione del ritardo della sua iniziativa e non ha neppure spiegato perché una siffatta misura istruttoria fosse necessaria nel caso di specie, limitandosi ad evocare, in modo generico, asserite ragioni di riservatezza o di sensibilità, mentre i documenti che essa proponeva di produrre provenivano dalle ricorrenti stesse.

⁴⁴⁰ V., in tal senso, punto 54 della comunicazione sulla cooperazione.

⁴⁴¹ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU 2003, L 1, pag. 1).

Peraltro, dagli elementi contenuti nella proposta di transazione, in particolare il riconoscimento da parte delle ricorrenti della loro responsabilità nonché l'indicazione dell'importo massimo dell'ammenda che sarebbero disposte ad accettare, non si può dedurre che queste ultime avessero riconosciuto la competenza della Commissione a trattare il caso, dato che il riconoscimento di tale competenza non è previsto, a differenza degli elementi citati, dalla comunicazione sulla transazione. Inoltre, la Corte ha già dichiarato, in circostanze analoghe a quelle della presente causa ⁴⁴², che la questione della competenza dell'autore dell'atto rientra nel controllo esercitato dal giudice dell'Unione europea, al quale spetta verificare se siano stati commessi illeciti al riguardo.

In secondo luogo, l'aumento dell'ammenda non può essere giustificato né dall'asserita perdita di vantaggi procedurali né dall'asserito onere amministrativo supplementare generato dalla proposizione del presente ricorso. Infatti, i vantaggi procedurali che la Commissione ha tratto dal procedimento di transazione rimangono acquisiti, indipendentemente dalla proposizione del presente ricorso. La mobilitazione delle risorse della Commissione al fine di difendere la decisione impugnata dinanzi al Tribunale è inerente a ciascun procedimento giurisdizionale e non rimette in discussione tali vantaggi.

Sentenza del 6 novembre 2024, Crédit agricole e a./Commissione (cause riunite T-386/21 e T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

«Concorrenza – Intese – Settore delle obbligazioni sovranazionali, sovrane e di agenzie emesse in dollari statunitensi – Decisione che accerta un'infrazione all'articolo 101 TFUE e all'articolo 53 dell'accordo SEE – Coordinamento dei prezzi e delle attività di negoziazione di obbligazioni – Scambi di informazioni commerciali sensibili – Infrazione unica e continuata – Restrizione della concorrenza per oggetto – Calcolo dell'importo dell'ammenda – Importo di base – Valore sostitutivo del valore delle vendite – Ricorso di annullamento – Competenza estesa al merito»

Il Tribunale, riunito in sezione ampliata, conferma sostanzialmente la decisione della Commissione europea ⁴⁴³ che constata che le banche Crédit agricole SA e Crédit agricole Corporate and Investment Bank (in prosieguo: la «Crédit agricole») nonché Credit Suisse Group AG e Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (in prosieguo: la «Credit Suisse») hanno partecipato a un cartello nel settore delle obbligazioni sovranazionali, delle obbligazioni sovrane e delle obbligazioni di enti pubblici emesse in dollari statunitensi (in prosieguo: le «obbligazioni SSA»). Il Tribunale mantiene quindi le ammende irrogate a dette banche per violazione dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE).

Nel 2015 la Deutsche Bank ha presentato alla Commissione una richiesta di trattamento favorevole informandola dell'esistenza di un cartello sul mercato secondario delle obbligazioni SSA. Le obbligazioni SSA sono titoli di credito che consentono al loro emittente di raccogliere fondi per finanziare determinate spese o determinati investimenti. Esse sono offerte in vendita per la prima volta dall'emittente o per suo conto sul mercato primario. Vengono poi scambiate «fuori borsa» tra investitori sul mercato secondario, senza alcuna borsa centrale.

Su tale mercato secondario, le banche tentano di generare ricavi captando la differenza tra il corso di acquisto e il corso di vendita delle obbligazioni SSA.

Dopo avere avviato un'indagine volta ad esaminare le pratiche denunciate dalla Deutsche Bank, la Commissione ha constatato che gli operatori finanziari di varie banche, tra le quali figurano la Crédit agricole e la Credit Suisse, avevano collaborato e scambiato informazioni per ottenere un vantaggio

⁴⁴² Ordinanza del 29 gennaio 2020, Silgan Closures e Silgan Holdings/Commissione (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), punti 63 e 64).

⁴⁴³ Decisione C(2021) 2871 final della Commissione, del 28 aprile 2021, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso AT.40346 – Obbligazioni SSA) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

concorrenziale sul mercato secondario delle obbligazioni SSA. Ritenendo, inoltre, che tali comportamenti facessero parte di un piano complessivo che perseguiva un medesimo obiettivo anticoncorrenziale, la Commissione ha considerato che le banche interessate avevano commesso un'infrazione unica e continuata all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE attraverso la conclusione di accordi o l'attuazione di pratiche concordate aventi per oggetto di restringere o falsare la concorrenza nel settore delle obbligazioni SSA nel SEE. Di conseguenza, sono state irrogate rispettivamente alla Crédit agricole e alla Credit Suisse ammende pari a EUR 3 993 000 ed EUR 11 859 000.

L'UBS Group AG, subentrata nei diritti della Credit Suisse, e la Crédit agricole hanno adito il Tribunale con due ricorsi di annullamento della decisione della Commissione nella parte in cui le riguarda. La Crédit agricole ha inoltre chiesto al Tribunale di ridurre l'importo dell'ammenda che le era stata inflitta, nell'ambito dell'esercizio della sua competenza estesa al merito prevista all'articolo 261 TFUE e all'articolo 31 del regolamento n. 1/2003.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale rileva che, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che esistesse una sola infrazione unica e continuata commessa dalla Crédit agricole. Esso respinge quindi gli argomenti di tale banca relativi al fatto che la Commissione avrebbe constatato l'esistenza di cinque infrazioni autonome che rivestono la qualificazione di «restrizione per oggetto», in quanto essi si basano su un'interpretazione erronea della decisione impugnata.

Il Tribunale precisa poi che i motivi di annullamento delle ricorrenti si articolano, in sostanza, attorno a tre categorie di censure vertenti:

- in primo luogo, su errori nella qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «infrazione unica e continuata» all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, nonché sulla portata della loro partecipazione a tale infrazione;
- in secondo luogo, su errori nella qualificazione di detta infrazione come «restrizione per oggetto» e,
- in terzo luogo, su errori nella determinazione dell'importo delle ammende irrogate.

Prima di affrontare queste tre serie di motivi comuni ai due ricorsi, il Tribunale esamina preliminarmente il motivo della Crédit agricole vertente sulla violazione del principio della presunzione di innocenza.

Sul rispetto della presunzione di innocenza

Per quanto riguarda il rispetto della presunzione di innocenza, la Crédit agricole sosteneva, da un lato, che la Commissione aveva erroneamente presunto che gli operatori implicati e, in particolare, il suo fossero a conoscenza di tutte le informazioni scambiate sulle chat room permanenti alle quali erano connessi, indipendentemente dalla loro partecipazione attiva a tali scambi.

Questa censura viene respinta dal Tribunale, il quale sottolinea che le chat in questione erano caratterizzate dalla trasmissione in tempo reale dei messaggi a tutte le persone connesse. Tenuto conto di tale particolarità, la Commissione poteva legittimamente ritenere che la Crédit agricole fosse venuta a conoscenza delle discussioni tenute su tali chat non appena il suo operatore vi si era connesso, anche se quest'ultimo non aveva partecipato attivamente a tali discussioni o disponeva di numerose altre fonti di informazioni concomitanti. Avrebbe potuto essere diversamente solo se la Crédit agricole avesse dimostrato, mediante elementi di prova certi e corredati da una precisa marca temporale, che il suo operatore non era effettivamente venuto a conoscenza del messaggio o dei messaggi incriminati. Orbene, tale prova non era stata fornita dalla Crédit agricole. In tal senso, le

modalità delle discussioni di cui trattasi differiscono da quelle che hanno dato luogo alla sentenza Eturas e a.⁴⁴⁴.

Per contro, e dall'altro lato, il Tribunale constata che la Commissione ha violato il principio della presunzione di innocenza fissando il punto di partenza della partecipazione della Crédit agricole all'infrazione alla data della prima connessione del suo operatore alla chat room controversa con gli identificatori di tale banca, avvenuta il 10 gennaio 2013.

Infatti, per considerare questa prima connessione come prova di un comportamento anticoncorrenziale che segna l'inizio della partecipazione della Crédit agricole all'infrazione, spettava alla Commissione dimostrare che, il giorno stesso di questa prima connessione, l'operatore della Crédit agricole aveva quanto meno assistito passivamente a una discussione anticoncorrenziale. Orbene, nel caso di specie, non risulta né dalla decisione impugnata né dal fascicolo a disposizione del Tribunale che siano stati scambiati messaggi di natura anticoncorrenziale sulla chat room in questione il 10 gennaio 2013 dopo la prima connessione dell'operatore della Crédit agricole.

Sulla partecipazione delle ricorrenti ad un'infrazione unica e continuata

Per quanto riguarda i motivi di ricorso con cui viene contestata la qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «infrazione unica e continuata» imputabile alle ricorrenti, il Tribunale osserva, in un primo momento, che solo comportamenti rientranti in un «piano d'insieme» che persegue un unico obiettivo anticoncorrenziale possono essere qualificati come infrazione unica e continuata.

Quanto al carattere unico dell'infrazione, il Tribunale ritiene che la Commissione abbia correttamente considerato che l'obiettivo anticoncorrenziale unico perseguito dagli operatori delle banche interessate consisteva nel massimizzare i ricavi di queste ultime limitando nel contempo le perdite che potevano derivare dall'incertezza legata ai comportamenti degli altri operatori.

Poiché la Commissione ha dimostrato in modo giuridicamente sufficiente che i comportamenti adottati dagli operatori delle banche interessate tra il gennaio 2010 e il febbraio 2013 si inserivano in un piano d'insieme che perseguiva tale obiettivo anticoncorrenziale unico, il Tribunale considera, inoltre, che il divieto rivolto dalla Deutsche Bank, nel febbraio 2013, ai suoi operatori di utilizzare chat room multilaterali permanenti non ha impedito agli operatori delle banche interessate di realizzare detto obiettivo. Su tale punto, il Tribunale indica che il carattere unico di un'infrazione risulta dall'unicità dell'obiettivo perseguito dai partecipanti all'intesa. Orbene, era pacifico che gli operatori delle banche interessate avevano eluso il divieto rivolto agli operatori della Deutsche Bank nel febbraio 2013 mediante una rete di discussioni bilaterali, che funzionavano allo stesso modo delle chat room multilaterali permanenti.

Per quanto riguarda il carattere continuato dell'infrazione, il Tribunale conferma che il contesto del funzionamento dell'intesa constatata consente di suffragare la conclusione della Commissione secondo cui le banche interessate avevano partecipato ad un'infrazione continuata tra il gennaio 2010 e il marzo 2015. Infatti, se è vero che gli scambi tra gli operatori di dette banche sono divenuti meno frequenti dopo il febbraio 2013, resta il fatto che essi hanno proseguito le loro discussioni a carattere anticoncorrenziale in modo ricorrente, scambiando liberamente informazioni sulle loro attività di negoziazione in corso.

Neppure l'argomento della Crédit agricole relativo alla sua mancata partecipazione all'infrazione durante alcuni periodi è idoneo a mettere in discussione il carattere continuato dell'infrazione nel suo insieme, in quanto le interruzioni fatte valere da tale banca non tengono conto del comportamento degli altri partecipanti.

⁴⁴⁴ Sentenza del 21 gennaio 2016, Eturas e a. (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

Per quanto riguarda l'imputabilità alle ricorrenti dell'infrazione unica e continuata, il Tribunale ricorda, in un secondo momento, che tale imputabilità deve essere valutata alla luce di due elementi, ossia, in primo luogo, il loro contributo intenzionale agli obiettivi comuni perseguiti da tutte le banche interessate e, in secondo luogo, la loro conoscenza dei comportamenti illeciti previsti o attuati da tali banche nel perseguire i medesimi obiettivi o il fatto che esse avevano potuto ragionevolmente prevederli ed erano pronte ad accettarne il rischio.

Ciò precisato, il Tribunale respinge tutti gli argomenti addotti dalle ricorrenti per contestare vuoi il loro contributo intenzionale al piano d'insieme individuato dalla Commissione, vuoi la loro conoscenza di tutti i comportamenti illeciti in questione o, eventualmente, la loro capacità di prevederli.

In tale contesto, il Tribunale osserva che la conclusione della Commissione secondo cui la Crédit agricole poteva, quanto meno, ragionevolmente prevedere tutti i comportamenti illeciti delle altre banche è corroborata in particolare dal fatto che, prima di assumere le sue funzioni presso la Crédit agricole, il suo operatore aveva partecipato direttamente, in qualità di operatore di un'altra banca, ai comportamenti illeciti di cui trattasi.

Su questo punto, il Tribunale sottolinea che le conoscenze acquisite da un dipendente prima del suo arrivo al servizio di una nuova impresa e che egli mette effettivamente a disposizione di tale nuovo datore di lavoro possono essere considerate conoscenze condivise dal suo nuovo datore di lavoro. Inoltre, secondo costante giurisprudenza, la Commissione può basarsi su contatti precedenti o successivi al periodo dell'infrazione al fine di costruire un'immagine complessiva e mostrare le fasi preparatorie dell'intesa nonché per corroborare l'interpretazione di taluni elementi di prova.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge tutte le censure delle ricorrenti che contestano, da un lato, la qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «infrazione unica e continuata» e, dall'altro, l'imputabilità di tale infrazione alle ricorrenti.

Sulla qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «restrizione per oggetto»

Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte, il Tribunale ricorda che, ai fini della qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «restrizione per oggetto», spettava alla Commissione dimostrare che tali comportamenti presentavano non un livello estremamente elevato di dannosità per la concorrenza, come affermava la Crédit agricole, ma solo un grado sufficiente di dannosità per la concorrenza.

Il Tribunale precisa, inoltre, che la valutazione del grado di dannosità di un comportamento per la concorrenza deve essere effettuata alla luce delle caratteristiche oggettive di detto comportamento e senza considerare la situazione particolare di ciascuna impresa che vi ha partecipato. Pertanto, il ruolo secondario di un'impresa in un'intesa non è idoneo ad influire sulla qualificazione di tale intesa come «restrizione per oggetto» in relazione a tutte le imprese che vi hanno partecipato. Per le stesse ragioni, la Crédit agricole non può utilmente far valere, per contestare la qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «restrizione per oggetto», il fatto che essa non abbia partecipato a talune discussioni.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale respinge poi le censure delle ricorrenti relative ad errori in cui è incorsa la Commissione, sotto un primo profilo, nella valutazione del contesto economico dei comportamenti di cui trattasi, sotto un secondo profilo, nella valutazione della loro dannosità per la concorrenza nonché, sotto un terzo profilo, nella valutazione del loro carattere giustificato in ragione dei loro effetti proconcorrenziali.

Per quanto concerne, in primo luogo, la valutazione del contesto economico dei comportamenti di cui trattasi, il Tribunale constata che se è vero che, in un mercato complesso come quello in discussione nel caso di specie, la Commissione non può limitare la sua analisi di tale contesto a quanto risulti

strettamente necessario per concludere per la sussistenza di una restrizione della concorrenza per oggetto, tuttavia le ricorrenti non hanno dimostrato una qualsivoglia carenza dell'analisi del contesto economico e giuridico effettuata dalla Commissione.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la valutazione della dannosità dei comportamenti di cui trattasi per la concorrenza, il Tribunale conferma la conclusione della Commissione secondo cui, sul mercato secondario delle obbligazioni SSA, gli scambi di informazioni commerciali sensibili avvenuti tra le banche interessate, che erano tutte «market maker»⁴⁴⁵, avevano un carattere sufficientemente dannoso per la concorrenza per contribuire alla qualificazione dei comportamenti esaminati, nel loro insieme, come «restrizione per oggetto».

Tale conclusione non può essere messa in discussione dall'affermazione della Crédit agricole relativa al fatto che il mercato secondario delle obbligazioni SSA sarebbe un mercato nel quale esiste una significativa asimmetria informativa tra i market maker, sicché l'aumento di tale asimmetria preesistente in conseguenza degli scambi di informazioni in questione non presenterebbe una dannosità sufficiente per la concorrenza. Infatti, anche supponendo che detta asimmetria informativa esista, l'argomento della Crédit agricole contrasta con l'effetto utile che occorre garantire alla nozione di «restrizione per oggetto» e, più in generale, dell'articolo 101 TFUE.

Per quanto attiene, in terzo luogo, agli argomenti delle ricorrenti secondo i quali i comportamenti di cui trattasi sarebbero giustificati alla luce dei loro effetti proconcorrenziali, il Tribunale ricorda che gli effetti proconcorrenziali asseriti dalle ricorrenti non devono essere presi in considerazione, in quanto tali, nella fase della qualificazione dei comportamenti di cui trattasi come «restrizione per oggetto».

In ogni caso, anche supponendo che gli asseriti effetti «favorevoli» dei comportamenti di cui trattasi possano o debbano essere presi in considerazione, per un motivo o per un altro, ai fini della loro qualificazione come «restrizione per oggetto», le ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di implicazioni favorevoli idonee a mettere in discussione la qualificazione di detti comportamenti come «restrizione per oggetto».

Poiché le ricorrenti presentavano i comportamenti di cui trattasi anche come «restrizioni accessorie» all'esecuzione della loro funzione di market maker di obbligazioni SSA, il Tribunale osserva che la giurisprudenza relativa all'eccezione delle restrizioni accessorie ad accordi legittimi non è, in ogni caso, applicabile nel caso di specie, dato che le ricorrenti non avevano dimostrato che la loro attività di market maker sarebbe stata impossibile in assenza dei comportamenti illeciti.

Inoltre, il Tribunale respinge gli argomenti relativi al fatto che i market maker di obbligazioni SSA erano sistematicamente svantaggiati sul piano informativo rispetto alle controparti che non avevano una presenza permanente sul mercato, sicché essi dovevano compensare tale carenza di informazioni cercando informazioni presso un certo numero di fonti.

Infatti, non si può accettare che le imprese tentino di porre rimedio agli effetti di situazioni di fatto che esse ritengono troppo sfavorevoli, come eventuali asimmetrie di rischio esistenti tra gli operatori di un mercato, mediante pratiche collusive finalizzate a correggere tali svantaggi. Simili situazioni di fatto non possono legittimare una violazione dell'articolo 101 TFUE, tanto più che le ricorrenti non agivano sul mercato secondario delle obbligazioni SSA soltanto come market maker ed esercitavano tale attività in maniera volontaria.

⁴⁴⁵ I market maker sono istituzioni o privati disposti ad acquistare o vendere prodotti finanziari sul mercato secondario delle obbligazioni SSA in modo generale e continuativo piuttosto che transazione per transazione, a prezzi che essi stessi determinano.

Per determinare l'importo delle ammende irrogate alle ricorrenti, la Commissione ha in sostanza seguito il metodo previsto dagli orientamenti del 2006⁴⁴⁶. Tuttavia, per quanto riguarda il calcolo degli importi di base, la Commissione ha deciso di utilizzare un valore sostitutivo anziché il valore delle vendite previsto al punto 13 di detti orientamenti. Come punto di partenza del calcolo di tale valore sostitutivo, la Commissione ha preso in considerazione i volumi e i valori nozionali annualizzati delle obbligazioni SSA (in prosieguo: gli «importi nozionali annualizzati») che le banche interessate hanno scambiato durante il loro periodo individuale di partecipazione all'infrazione controversa. Tali importi nozionali annualizzati sono poi stati moltiplicati per un fattore di adeguamento che la Commissione ha costruito utilizzando 33 categorie di obbligazioni SSA rappresentative, emesse da otto emittenti.

In tale contesto, le ricorrenti addebitavano in particolare alla Commissione di avere violato gli orientamenti del 2006 basandosi su una serie di obbligazioni SSA rappresentative e non sui dati delle loro proprie transazioni per calcolare il fattore di adeguamento nonché utilizzando dati pubblici provenienti dalla piattaforma Bloomberg, che gonfierebbero tale fattore di adeguamento (in prosieguo: i «dati BGN»).

La Credit Suisse contestava inoltre alla Commissione di avere sovrastimato il valore sostitutivo includendo negli importi nozionali presi in considerazione nei suoi confronti le operazioni relative all'acquisto di liquidità («hedging»).

In via preliminare, il Tribunale constata che, sebbene, adottando gli orientamenti del 2006, la Commissione si sia autolimitata nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui gode per quanto riguarda il metodo di calcolo delle ammende, essa ha facoltà di discostarsene, purché motivi e giustificchi la sua scelta in modo giuridicamente sufficiente.

Tuttavia, quando la Commissione si discosta dagli orientamenti del 2006 non nella loro interezza - come il punto 37 l'autorizza a fare - ma solo, come nel caso di specie, dal punto 13, essa non può sottrarsi ai principi guida e alla logica sottesa a detti orientamenti. Pertanto, nell'attuazione della metodologia da essa definita, le spetta, in particolare, assicurarsi di prendere in considerazione i migliori dati disponibili, sotto il controllo approfondito, in diritto e in fatto, del giudice dell'Unione.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale osserva, in primo luogo, che, nella decisione impugnata, la Commissione ha motivato e giustificato in modo giuridicamente sufficiente la sua scelta di escludere la metodologia prevista al punto 13 degli orientamenti e di fondare il suo calcolo dell'importo di base su un valore sostitutivo del valore delle vendite che è stato elaborato moltiplicando gli importi nozionali annualizzati di ciascuna delle banche interessate per un fattore di adeguamento, calcolato sulla base del campione di 33 categorie di obbligazioni SSA.

In tale contesto, il Tribunale respinge gli argomenti delle ricorrenti secondo i quali la Commissione avrebbe dovuto adottare una metodologia di calcolo del fattore di adeguamento basata sulle loro proprie transazioni.

A tal riguardo, il Tribunale indica che una metodologia basata sui dati di transazioni delle banche interessate comporterebbe l'esecuzione di calcoli di complessità ben superiore a quella dei calcoli già complessi effettuati nel caso di specie, sebbene la rappresentatività delle obbligazioni SSA considerate garantisca per l'appunto che i dati presi in considerazione rimangano rilevanti per il calcolo dell'ammenda e consentano di esprimere l'importanza economica dell'infrazione controversa con il grado di precisione richiesto dalla giurisprudenza. Orbene, una siffatta metodologia alternativa farebbe gravare sulla Commissione un onere amministrativo sproporzionato.

⁴⁴⁶ Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1/2003 (GU 2006, C 210, pag. 2; in prosieguo: gli «orientamenti del 2006»).

In secondo luogo, il Tribunale respinge gli argomenti delle ricorrenti relativi al fatto che i dati BGN utilizzati dalla Commissione erano inadeguati ai fini del calcolo del valore sostitutivo in quanto gonfierebbero il fattore di adeguamento.

Dopo avere ricordato che spettava alla Commissione assicurarsi di prendere in considerazione i migliori dati disponibili, il Tribunale rileva che, nella decisione impugnata, la Commissione aveva respinto in modo motivato gli argomenti fatti valere dalle banche interessate durante il procedimento amministrativo per contestare il ricorso ai dati BGN. Ne consegue che le ricorrenti non possono limitarsi ad affermare dinanzi al Tribunale che i dati utilizzati dalla Commissione sono inficiati da una o più carenze, ma, al contrario, devono dimostrare che, nell'ambito della metodologia legittimamente determinata da tale istituzione, esistono effettivamente dati migliori di quelli considerati da detta istituzione e che questi ultimi sono effettivamente disponibili.

Constatando che le ricorrenti non sono state in grado di presentare dati migliori di quelli utilizzati dalla Commissione, il Tribunale respinge, inoltre, la censura della Credit Suisse secondo cui il modo in cui sono stati elaborati i dati BGN è ignoto. Su tale punto, il Tribunale sottolinea che i dati BGN costituiscono dati di riferimento tra gli operatori finanziari, che sono elaborati da un soggetto terzo al procedimento sulla base dei prezzi di una serie di operatori. Pertanto, non si può validamente sostenere che, sulla base del rilievo che è parzialmente ignoto il modo in cui sono stati elaborati, tali dati di riferimento non possono essere utilizzati dalla Commissione, in particolare quando la Credit Suisse non ha affatto menzionato piattaforme di mercato che forniscano informazioni più esatte o più pertinenti rispetto alla piattaforma Bloomberg.

Secondo il Tribunale, alla Commissione non poteva neppure essere opposto il fatto di avere utilizzato dati che non riflettevano sotto tutti gli aspetti la situazione della Credit Suisse, quando appunto tale istituzione non disponeva di dati esatti sufficientemente rappresentativi e, di conseguenza, ha dovuto ricorrere a una metodologia basata su dati alternativi necessariamente meno precisi per ricostituire un valore sostitutivo.

In terzo luogo, il Tribunale respinge la censura della Credit Suisse secondo cui la Commissione avrebbe sovrastimato il valore sostitutivo del valore delle vendite includendo negli importi nozionali presi in considerazione nei suoi confronti le operazioni relative all'acquisto di liquidità.

Su tale punto, il Tribunale ricorda che, nell'ambito degli orientamenti del 2006, la nozione di «valore sostitutivo», al pari di quella di «valore delle vendite», è intesa ad assumere quale base iniziale ai fini del calcolo dell'ammenda inflitta ad un'impresa un importo che rifletta l'importanza economica dell'infrazione controversa ed il peso dell'impresa interessata nell'infrazione medesima. Ne consegue che la determinazione del valore sostitutivo implica la presa in considerazione di tutte le operazioni realizzate sul mercato interessato dall'infrazione, e ciò per ciascuna delle imprese che hanno partecipato all'infrazione controversa.

Se è vero che la metodologia adottata dalla Commissione porta a prendere in considerazione l'importo nozionale scambiato in una determinata operazione di acquisto di liquidità sia per il venditore dell'obbligazione SSA interessato sia per il suo acquirente quando essi hanno entrambi partecipato all'infrazione controversa, tuttavia questa duplice presa in considerazione deriva dai principi stessi che disciplinano la determinazione delle ammende ai sensi degli orientamenti del 2006 nel contesto specifico del caso di specie. Inoltre, escludere dal calcolo del valore sostitutivo una parte delle operazioni che rientrano indiscutibilmente nell'ambito di applicazione dell'intesa contestata avrebbe la conseguenza di minimizzare artificiosamente la rilevanza economica dell'infrazione controversa, pregiudicando così l'obiettivo del perseguimento e della sanzione efficace delle infrazioni all'articolo 101 TFUE.

Dopo aver quindi convalidato i valori sostitutivi presi in considerazione nei confronti delle ricorrenti, il Tribunale respinge, infine, i loro argomenti che contestano il coefficiente moltiplicatore di gravità che

la Commissione aveva applicato a detti valori conformemente ai punti da 20 a 23 degli orientamenti del 2006.

Tenuto conto del fatto che tale coefficiente moltiplicatore di gravità era stato fissato al 16% per tutte le banche interessate, la Crédit agricole ha affermato in particolare che la Commissione avrebbe dovuto adottare nei suoi confronti un coefficiente moltiplicatore individualizzato e inferiore.

Poiché la Crédit agricole faceva riferimento, a sostegno di tale argomento, a sentenze della Corte precedenti alla data di pubblicazione degli orientamenti del 2006, il Tribunale rileva anzitutto che tali sentenze non possono imporre alla Commissione di prendere in considerazione elementi diversi dalla gravità intrinseca dell'infrazione controversa nella fase della determinazione del coefficiente moltiplicatore di gravità in applicazione degli orientamenti del 2006.

Inoltre, se è vero che, nell'ambito del calcolo delle ammende irrogate sulla base dell'articolo 101 TFUE, la Commissione non può esimersi dal rispetto del principio della parità di trattamento, sia dal punto 22 degli orientamenti del 2006 sia dalla giurisprudenza ad esso relativa risulta tuttavia che il coefficiente moltiplicatore di gravità riflette, in linea di principio, la gravità dell'infrazione controversa e non la gravità relativa della partecipazione a tale infrazione di ciascuna delle imprese interessate. È in tal senso che i punti da 19 a 22 degli orientamenti del 2006 prevedono la determinazione del coefficiente moltiplicatore di gravità per l'infrazione di cui trattasi e non per ciascuna impresa che vi abbia partecipato. Pertanto, la valutazione di circostanze individuali è effettuata, in linea di principio, non nell'ambito della valutazione della gravità dell'infrazione, vale a dire al momento della fissazione dell'importo di base dell'ammenda, bensì nell'ambito dell'adeguamento dell'importo di base in funzione di circostanze attenuanti e aggravanti.

Rilevando, inoltre, che un coefficiente moltiplicatore di gravità del 16% per un'infrazione come quella constatata nella decisione impugnata non può essere considerato inappropriato o sproporzionato, il Tribunale respinge gli argomenti addotti al riguardo dalla Crédit agricole.

Alla luce di tutto quanto precede, il Tribunale respinge integralmente il ricorso della Crédit Suisse. Per contro, esso annulla la decisione impugnata nei confronti della Crédit agricole nella parte in cui, da un lato, accerta che la Crédit agricole ha partecipato all'infrazione dal 10 gennaio 2013 al 24 marzo 2015, e non dall'11 gennaio 2013 al 24 marzo 2015, e, dall'altro, fissa l'importo dell'ammenda inflitta alla Crédit agricole a EUR 3 993 000. Tuttavia, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito, il Tribunale mantiene l'importo dell'ammenda inflitta alla Crédit agricole.

2. Concentrazioni ⁴⁴⁷

Sentenza del 13 novembre 2024, NetCologne/Commissione (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato tedesco dei servizi televisivi e dei servizi di telecomunicazione – Decisione che dichiara la concentrazione compatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE – Impegni – Valutazione degli effetti orizzontali, verticali e conglomerati dell'operazione sulla concorrenza – Rapporto di concorrenza tra le parti della concentrazione – Cambiamento specifico della concentrazione – Errore manifesto di valutazione»

Sentenza del 13 novembre 2024, Deutsche Telekom/Commissione (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato tedesco dei servizi televisivi e dei servizi di telecomunicazione – Decisione che dichiara la concentrazione compatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE – Impegni – Valutazione degli effetti orizzontali e verticali dell'operazione sulla concorrenza – Rapporto di concorrenza tra le parti della concentrazione – Cambiamento specifico della concentrazione – Errore manifesto di valutazione»

Sentenza del 13 novembre 2024, Tele Columbus/Commissione (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato tedesco dei servizi televisivi e dei servizi di telecomunicazione – Decisione che dichiara la concentrazione compatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE – Impegni – Valutazione degli effetti orizzontali e verticali dell'operazione sulla concorrenza – Rapporto di concorrenza tra le parti della concentrazione – Cambiamento specifico della concentrazione – Errore manifesto di valutazione»

Con sentenze emesse in pari data, il Tribunale respinge tre ricorsi proposti al fine di ottenere l'annullamento della decisione della Commissione europea che ha autorizzato, in quanto compatibile con il mercato interno, un'operazione di concentrazione nel settore dei servizi televisivi e di telecomunicazione diretta all'acquisizione, da parte della Vodafone Group plc, di talune attività della Liberty Global plc ⁴⁴⁸. Così facendo, il Tribunale dichiara che la Commissione non può essere criticata per aver privilegiato, nell'esame della compatibilità di tale concentrazione con il mercato interno ad essa incombente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 139/2004 ⁴⁴⁹, il criterio dell'ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva a quello della posizione dominante.

La Vodafone e la Liberty Global sono due operatori attivi nel settore dei servizi televisivi e delle telecomunicazioni in diversi paesi dell'Unione, tra cui la Germania. In tale paese, la Liberty Global opera tramite la sua società figlia Unitymedia GmbH.

⁴⁴⁷ Sintesi comune per le cause **NetCologne/Commissione** (T-58/20), **Deutsche Telekom/Commissione** (T-64/20) e **Tele Columbus/Commissione** (T-69/20).

⁴⁴⁸ Decisione C(2019) 5187 final della Commissione, del 18 luglio 2019, che dichiara compatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE l'operazione di concentrazione diretta all'acquisizione da parte della Vodafone Group plc di talune attività della Liberty Global plc (caso COMP/M.8864- Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁴⁴⁹ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (in prosieguo: il regolamento CE sulle concentrazioni) (GU 2004, L 24, pag. 1).

Nel 2018, la Vodafone ha notificato alla Commissione, ai sensi del regolamento CE sulle concentrazioni, un progetto di concentrazione volto a consentirle di acquisire il controllo esclusivo delle attività di telecomunicazioni della Liberty Global in diversi Stati membri, tra cui la Germania. L'operazione consisteva in un contratto di acquisto e di vendita con il quale la Vodafone prevedeva di acquisire il 100% delle azioni della Unitymedia (in prosieguo: la «concentrazione di cui trattasi»).

Ritenendo che tale operazione sollevasse seri dubbi quanto alla sua compatibilità con il mercato interno, la Commissione ha deciso di avviare un procedimento di indagine approfondita. Al termine di tale procedimento, l'operazione di concentrazione è stata dichiarata compatibile con il mercato interno e con l'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), fatto salvo il rispetto di taluni impegni da parte della Vodafone ⁴⁵⁰.

Nella decisione impugnata la Commissione, in un primo tempo, ha valutato gli effetti orizzontali, verticali e conglomerati della concentrazione, in particolare in Germania. Al termine della sua analisi, pur avendo concluso per l'assenza di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva sul mercato della fornitura al dettaglio di servizi di trasmissione di segnali televisivi, sul mercato della fornitura al dettaglio di offerte multiservizi e sul mercato della fornitura al dettaglio di servizi televisivi, essa ha constatato un siffatto ostacolo sul mercato dell'accesso fisso a Internet e sul mercato del feed-in di segnali televisivi.

In un secondo tempo, essa ha verificato se gli impegni proposti dalla Vodafone fossero tali da rendere l'operazione compatibile con il mercato interno, in particolare con riferimento ai due mercati nei quali erano stati individuati problemi di concorrenza.

La Deutsche Telekom AG, la Tele Columbus AG e la NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, ricorrenti, sono società stabilite in Germania che offrono servizi televisivi, Internet e di telefonia. Esse hanno adito il Tribunale, ciascuna per quanto la riguarda, con un ricorso di annullamento avverso la decisione impugnata.

Con i loro rispettivi ricorsi, esse deducono in particolare, da un lato, un errore di valutazione della Commissione riguardo agli effetti orizzontali della concentrazione di cui trattasi, in particolare sul mercato della fornitura al dettaglio di servizi di trasmissione di segnali televisivi e sul mercato del feed-in di segnali televisivi, nonché gli effetti verticali sul mercato intermedio della trasmissione di segnali televisivi. Dall'altro lato, esse contestano il carattere sufficiente e appropriato degli impegni resi obbligatori dalla decisione impugnata al fine di rendere la concentrazione compatibile con il mercato interno.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale ricorda i principi giurisprudenziali applicabili, sia per quanto riguarda l'intensità del sindacato giurisdizionale ad esso incombente sia per quanto riguarda la dimostrazione dell'assenza di ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva che incombeva alla Commissione.

A tale riguardo, esso precisa che, in materia di concentrazioni, il regolamento CE sulle concentrazioni conferisce alla Commissione un certo potere discrezionale, in particolare per quanto riguarda le valutazioni di ordine economico. In tale contesto, benché non spetti al Tribunale sostituire la sua

⁴⁵⁰ Tali impegni comprendono in particolare: l'impegno WCBA («Wholesale Cable Broadband Access»), che prevedeva di aprire l'accesso alla rete via cavo dell'entità risultante dalla concentrazione a un operatore terzo per consentire a quest'ultimo di offrire servizi di accesso fisso a Internet al dettaglio, nonché i propri servizi di televisione OTT (over the top) o quelli di terzi; l'impegno OTT, che impediva all'entità risultante dalla concentrazione di limitare la possibilità per le emittenti i cui contenuti erano diffusi sulla sua piattaforma di distribuire tali contenuti attraverso un servizio OTT e che garantiva loro, a tal fine, una capacità di interconnessione diretta sufficiente; l'impegno HBBTV (Hybrid Broadcast Broadband TV), che obbligava l'entità risultante dalla concentrazione a continuare a trasmettere il segnale HBBTV delle emittenti televisive in chiaro; e l'impegno relativo alle royalty, che impediva all'entità risultante dalla concentrazione di aumentare le royalty di feed-in che le venivano versate dalle emittenti in chiaro.

valutazione di natura economica a quella della Commissione, tale giudice deve, segnatamente, non solo verificare l'esattezza materiale degli elementi prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono.

Quanto ai requisiti probatori imposti alla Commissione al fine di dimostrare che una concentrazione notificata ostacolerebbe o meno in modo significativo una concorrenza effettiva e deve quindi essere dichiarata incompatibile o compatibile con il mercato interno, il Tribunale sottolinea che, tenuto conto della natura prospettica dell'analisi economica richiesta, è sufficiente che la Commissione dimostri, mediante elementi sufficientemente significativi e concordanti, che è più probabile che improbabile che tale concentrazione ostacoli o meno in maniera significativa una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una parte sostanziale dello stesso.

È alla luce di tali considerazioni che il Tribunale analizza anzitutto gli effetti della concentrazione sul mercato tedesco e, successivamente, gli impegni resi obbligatori dalla decisione impugnata.

1. Sull'analisi degli effetti della concentrazione

a) Sugli effetti orizzontali non coordinati della concentrazione sul mercato della fornitura al dettaglio di servizi di trasmissione di segnali televisivi a clienti che abitano in unità condominiali

Anzitutto, il Tribunale esamina gli errori manifesti di valutazione e di diritto in cui la Commissione sarebbe asseritamente incorsa nella sua analisi degli effetti orizzontali sul mercato della fornitura al dettaglio di servizi di trasmissione di segnali televisivi a clienti che abitano in immobili condominiali [multi dwelling unit (MDU); in prosieguo: il «mercato MDU»].

Per quanto riguarda le pressioni concorrenziali reciproche esercitate dalle parti della concentrazione, il Tribunale ritiene, in primo luogo, che, tenuto conto dell'assenza di significative sovrapposizioni tra le loro attività, la Commissione non sia incorsa in un errore manifesto di valutazione nel considerare che queste ultime non erano concorrenti diretti prima della concentrazione, e ciò nonostante le situazioni di sovrapposizione eccezionali prese in considerazione dalla Commissione, il cui carattere trascurabile non è stato contestato mediante elementi probatori. Ne consegue che i prodotti commercializzati dalle parti della concentrazione non erano, in pratica, in concorrenza.

In secondo luogo, la Commissione non è incorsa in un errore manifesto di valutazione nel concludere che non sussistesse una concorrenza indiretta tra le parti della concentrazione. A questo proposito, il Tribunale ricorda che le imprese si trovano in un rapporto di concorrenza indiretta, in particolare, quando subiscono pressioni concorrenziali analoghe da parte di imprese diverse da ciascuna di esse direttamente in concorrenza o quando altri fattori, come le esigenze imposte dai clienti, limitano in modo comparabile le loro possibilità di fissare i loro prezzi e le loro condizioni commerciali.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che, per quanto riguarda il fatto che le parti della concentrazione sorvegliavano le loro rispettive attività e confrontavano le loro offerte di prodotti, tali analisi comparative non vanno al di là di semplici analisi comparative commerciali dirette a monitorare ed eventualmente imitare le migliori pratiche nel settore. Orbene, tale forma di confronto, che consiste in un'analisi delle prestazioni del mercato o delle migliori pratiche nel settore, anche in altri Stati membri o in Stati terzi, non può essere qualificata come pressione concorrenziale indiretta. Peraltro, dalla decisione impugnata risulta che i contratti conclusi con i proprietari delle MDU (in prosieguo: i «clienti MDU») sono il risultato di trattative, di procedure di gara o di procedure formali di aggiudicazione di appalti. Pertanto, essi non sono contratti tipo che avrebbero potuto essere oggetto di un'analisi comparativa sulla base di una semplice osservazione delle pratiche del settore.

Inoltre, per quanto riguarda la concorrenza in materia di infrastrutture tra le parti della concentrazione, la Commissione ha constatato che le attività di investimento e di innovazione nella

rete attuate da ciascuna delle parti della concentrazione non avevano avuto alcun impatto concorrenziale diretto sulla strategia di innovazione e di investimento nella rete dell'altra parte e che il monitoraggio, ad opera di ciascuna parte, delle attività svolte dall'altra parte in tale contesto consisteva in semplici analisi comparative commerciali, il che non corrisponde a una forma di pressione concorrenziale indiretta.

In terzo luogo, le ricorrenti non hanno neppure dimostrato l'esistenza di una concorrenza potenziale tra le parti della concentrazione, cosicché esse addebitano invano alla Commissione di aver ritenuto poco probabile che tali parti, in assenza della concentrazione di cui trattasi, avrebbero esteso le loro attività nella zona servita dalla rete via cavo dell'altra parte, in modo da eliminare una concorrenza potenziale, dando così luogo a un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva.

In quarto luogo, quanto all'asserita esistenza di una posizione dominante collettiva preliminare alla concentrazione di cui trattasi risultante da una collusione tacita tra le parti della concentrazione, che spiegherebbe l'assenza di concorrenza reale o potenziale tra di esse sul mercato MDU, il Tribunale rileva che, se tale argomento mira a denunciare un'intesa, tale censura è inconferente, in quanto detto argomento non riguarda l'oggetto della decisione impugnata, ma piuttosto pratiche che ricadono potenzialmente nell'ambito di applicazione degli articoli 101 o 102 TFUE. In ogni caso, è irrilevante, ai fini del controllo di un'operazione di concentrazione, ricercare le cause, attinenti, se del caso, a un'infrazione alle regole di concorrenza dell'Unione, di un'assenza di concorrenza tra le parti della concentrazione.

Per contro, se tale argomento mira a denunciare l'esistenza di una posizione dominante collettiva, tali affermazioni non sono state confermate da un esame dei documenti interni di dette parti ed erano contraddette dalla ragione, potenzialmente contraria al diritto della concorrenza dell'Unione, per la quale le parti della concentrazione non hanno cercato di farsi concorrenza prima di quest'ultima.

In quinto luogo, per quanto riguarda la censura vertente sulla mancata presa in considerazione, da parte della Commissione, dell'aumento delle risorse derivante dalla concentrazione, il che consentirebbe alle parti della concentrazione di estromettere i loro concorrenti applicando, in particolare, prezzi predatori, il Tribunale rileva che un siffatto aumento, anche se accertato, non è di per sé sufficiente per dichiarare detta operazione incompatibile con il mercato interno. Infatti, la Commissione può dichiarare una concentrazione incompatibile con il mercato interno solo se constata un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva che è la conseguenza diretta e immediata della concentrazione. Siffatto ostacolo, che deriverebbe dalle decisioni future dell'entità risultante dalla concentrazione, può essere considerato soltanto come una conseguenza diretta e immediata della concentrazione se tale comportamento futuro è reso possibile ed economicamente razionale dalla modifica delle caratteristiche e della struttura del mercato causata dalla concentrazione. Orbene, nel caso di specie, le parti della concentrazione avevano già il potere di comportarsi, in misura apprezzabile, in modo indipendente rispetto ai loro concorrenti e ai loro clienti MDU, indipendentemente dall'eventuale aumento delle risorse derivante dalla concentrazione.

Per le stesse ragioni, il Tribunale respinge l'argomento secondo cui la concentrazione di cui trattasi ridurrebbe in modo significativo la pressione concorrenziale esercitata dai concorrenti sul mercato MDU, il che potrebbe dar luogo a un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Più precisamente, il potere finanziario dell'entità risultante dalla concentrazione rispetto ai suoi concorrenti avrebbe consentito a quest'ultima di impedire a detti concorrenti di svilupparsi. Orbene, se è vero che la riduzione della pressione concorrenziale esercitata dai concorrenti in conseguenza di un'operazione di concentrazione può dar luogo a un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, la constatazione di un aumento del potere finanziario dell'entità risultante dalla concentrazione non consente di per sé di concludere nel senso di un siffatto ostacolo. Infatti, la Commissione deve tener conto di un insieme di altri elementi per valutare la compatibilità di un'operazione di concentrazione con il mercato interno, quali la struttura dei mercati di cui trattasi, la concorrenza reale o potenziale di imprese, la posizione nonché il potere economico e finanziario delle

imprese interessate, le possibilità di scelta dei fornitori e degli utenti, l'esistenza di barriere all'ingresso nonché l'evoluzione dell'offerta e della domanda.

Quanto alla censura relativa alla mancata presa in considerazione, da parte della Commissione, della creazione di una posizione dominante della Vodafone sul mercato MDU, il che darebbe luogo a un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, il Tribunale ricorda che, conformemente al regolamento CE sulle concentrazioni⁴⁵¹, nel controllo delle concentrazioni, la Commissione deve valutare se una concentrazione sia tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una parte sostanziale di esso, dato che la circostanza che una concentrazione crei o rafforzi una posizione dominante non è, di per sé, sufficiente per ritenere che tale concentrazione sia incompatibile con il mercato interno. Tale analisi prospettica consiste nell'esaminare in che modo un'operazione di concentrazione potrebbe modificare i fattori che determinano lo stato della concorrenza in un determinato mercato. Pertanto, non si può criticare la Commissione per aver effettuato, nel caso di specie, un'analisi prospettica vertente in particolare sugli effetti orizzontali non coordinati della concentrazione sul mercato MDU. Orbene, nell'ambito di tale analisi, poiché la Commissione ha concluso che non sussistesse un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva, in quanto la concentrazione di cui trattasi non eliminava pressioni concorrenziali tra le parti e non riduceva ulteriormente le pressioni concorrenziali esercitate dai concorrenti restanti, essa non era tenuta ad esaminare se detta concentrazione avrebbe creato o rafforzato una posizione dominante, in particolare a causa della copertura su scala nazionale, a seguito della concentrazione delle reti via cavo combinate delle parti della stessa.

D'altra parte, l'estensione della rete via cavo delle parti della concentrazione non può essere considerata un fattore determinante dello stato della concentrazione sul mercato MDU la cui modifica darebbe luogo a un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Ne consegue che la semplice estensione geografica della rete via cavo dell'entità risultante dalla concentrazione, sia essa propria o meno di quest'ultima, non determina necessariamente una modifica di un fattore determinante dello stato della concorrenza sul mercato MDU e, pertanto, un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva.

b) Sugli effetti verticali della concentrazione

Inoltre, per quanto riguarda l'analisi degli effetti verticali della concentrazione di cui trattasi, che ha indotto la Commissione ad esaminare, in particolare, la probabilità di un'esclusione dei fornitori al dettaglio di servizi di trasmissione di segnali televisivi ai clienti MDU, il Tribunale rileva che, in sede di valutazione della probabilità di uno scenario anticoncorrenziale di preclusione dell'accesso al mercato degli input, la Commissione esamina, conformemente agli orientamenti sulle concentrazioni non orizzontali⁴⁵², sotto un primo profilo, se, a seguito della concentrazione, l'entità risultante dalla concentrazione può avere la capacità di precludere in maniera significativa l'accesso agli input, sotto un secondo profilo, se può essere incentivata a farlo e, sotto un terzo profilo, se una strategia di preclusione dell'accesso al mercato può avere un effetto negativo significativo sulla concorrenza a valle. Poiché queste tre condizioni sono cumulative, l'assenza di una di esse è sufficiente per escludere il rischio di preclusione degli input.

Per quanto riguarda, più in particolare, la terza condizione, la Commissione aveva concluso che un'eventuale strategia di preclusione del mercato attuata dall'entità risultante dalla concentrazione non avrebbe comunque un effetto negativo significativo sulla concorrenza a valle, dal momento che la concentrazione in questione non darebbe luogo ad alcuna modifica propria della struttura dei mercati interessati, né a monte né a valle. Più precisamente, la concentrazione di cui trattasi non comporterebbe alcuna modifica della capacità e dell'incentivo delle parti ad estromettere i fornitori,

⁴⁵¹ Articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento CE sulle concentrazioni.

⁴⁵² Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2008, C 265, pag. 6).

segnatamente la Tele Columbus, che offrono al dettaglio servizi di trasmissione di segnali televisivi a clienti MDU in Germania. Orbene, poiché le ricorrenti non hanno dimostrato che detta valutazione della Commissione sia viziata da errore manifesto, l'assenza della terza condizione è sufficiente per escludere il rischio di preclusione dell'accesso agli input anticoncorrenziale.

c) Sugli effetti orizzontali non coordinati sul mercato del feed-in di segnali televisivi

Infine, il Tribunale considera che la Tele Columbus sostiene invano che, nel suo esame, la Commissione avrebbe valutato in modo manifestamente erroneo gli effetti orizzontali non coordinati sul mercato del feed-in di segnali televisivi, che sarebbero derivati dalla conclusione, da parte dell'entità risultante dalla concentrazione, di accordi di esclusiva con le emittenti televisive.

Sotto un primo profilo, nella misura in cui addebita alla Commissione di non aver proceduto a tutti gli esami desiderati o ritenuti utili dalla ricorrente, quali talune funzionalità tecniche e taluni aspetti commerciali, la ricorrente non spiega affatto in che modo essi potrebbero essere interessati dalla concentrazione, e più in particolare le ragioni per le quali, e il modo in cui l'entità risultante dalla concentrazione avrebbe la capacità, e soprattutto l'interesse, di deteriorare tali funzionalità ed aspetti commerciali durante le trattative con le emittenti televisive, in che modo, tenuto conto in particolare dell'importanza di questi ultimi, ciò potrebbe avere l'effetto di ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva sul mercato del feed-in di segnali televisivi e in che modo un simile deterioramento probabile di tali funzionalità ed aspetti commerciali sarebbe tipico della concentrazione.

Sotto un secondo profilo, in merito all'affermazione secondo cui la Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che l'entità risultante dalla concentrazione avrebbe la capacità e l'incentivo a porre in essere esclusive parziali al fine di vietare la diffusione di contenuti tramite alcuni dei suoi concorrenti, come essa stessa, la ricorrente non dimostra che una siffatta strategia avrebbe un effetto negativo significativo sulla concorrenza a valle. Inoltre, era poco probabile che l'entità risultante dalla concentrazione fosse incentivata a concludere accordi di esclusiva totale o parziale con un'emittente televisiva, tenuto conto del carattere potenzialmente illecito dei comportamenti in questione contrari al diritto della concorrenza.

Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda l'affermazione secondo cui l'entità risultante dalla concentrazione potrebbe sfruttare sul mercato MDU i vantaggi di cui beneficerebbe sul mercato del feed-in di segnali televisivi, vale a dire la riscossione di royalty di feed-in e l'acquisizione di contenuti a condizioni più vantaggiose rispetto ai più piccoli operatori via cavo, occorre rilevare, da un lato, che se tali vantaggi consentivano di offrire prezzi più vantaggiosi ai clienti MDU, ciò rivelava effetti positivi per i consumatori, poiché era probabile che una siffatta riduzione di prezzo si ripercuotesse sull'importo del canone mensile dei locatari degli immobili interessati, piuttosto che sull'ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva. Dall'altro, la ricorrente non dimostra che tali vantaggi sarebbero stati propri della concentrazione.

2. Sugli impegni resi obbligatori dalla decisione impugnata

Nella decisione impugnata, dopo aver ravvisato l'esistenza di un ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva nel mercato dell'accesso fisso a Internet e nel mercato del feed-in di segnali televisivi, la Commissione ha esaminato l'analisi degli impegni proposti dalla Vodafone e ne ha dedotto che la concentrazione controversa, come modificata dai suddetti impegni, non ostacolerebbe in modo significativo la concorrenza effettiva su detti mercati.

Il Tribunale ritiene che l'analisi effettuata dalla Commissione su tale punto non si presti ad alcuna critica quanto all'asserita insufficienza e inadeguatezza degli impegni relativi al mercato del feed-in di

segnali televisivi⁴⁵³ nonché all'asserita inefficacia dell'impegno relativo al mercato di accesso fisso (l'impegno WCBA) ad Internet proposto dalla Vodafone.

A tale riguardo, esso respinge la censura relativa al fatto che tali impegni sarebbero unicamente comportamentali e, pertanto, insufficienti a porre rimedio a problemi di concorrenza di natura orizzontale. Infatti, sebbene nella comunicazione concernente le misure correttive la Commissione mostri una preferenza per gli impegni strutturali, in particolare a causa della facilità della loro attuazione, è principalmente il carattere appropriato e sufficiente degli impegni a risolvere il problema di concorrenza individuato, nonché la certezza che detti impegni potranno essere attuati, a governare l'accettazione di questi ultimi.

Per quanto riguarda più precisamente gli impegni relativi al mercato del feed-in di segnali televisivi, l'affermazione secondo cui la terminologia utilizzata dalla Commissione nella decisione impugnata rivelerebbe che quest'ultima non aveva alcuna certezza che tali impegni sarebbero stati sufficienti ed efficaci per porre rimedio all'ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva constatato sul mercato del feed-in di segnali televisivi non può essere accolta. Infatti, se è vero che la Commissione deve avere la certezza che gli impegni proposti potranno essere attuati e che essi saranno sufficientemente sostenibili e duraturi, essa può dichiarare una concentrazione compatibile se è sufficientemente probabile che detti impegni saranno sufficienti ed efficaci per eliminare l'ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva constatato.

Inoltre, per quanto riguarda la presentazione tardiva dell'impegno relativo alle royalty, la Commissione può ammettere impegni tardivi, in primo luogo, se risolvono chiaramente e senza necessità di ulteriori indagini i problemi concorrenziali previamente individuati e, in secondo luogo, se esiste un tempo sufficiente per consultare gli Stati membri su tali impegni. Orbene, poiché queste due condizioni cumulative erano soddisfatte nel caso di specie, la Commissione poteva tener conto dell'impegno relativo alle royalty di feed-in nonostante la sua presentazione tardiva.

Quanto all'impegno WCBA, il Tribunale respinge la censura relativa a una presunta inefficacia derivante dal fatto che tale impegno non consentiva di compensare la scomparsa della pressione concorrenziale esercitata dalla Unitymedia mediante le infrastrutture e le innovazioni prima dell'operazione.

Infatti, l'obiettivo di tale impegno, che prevede l'ingresso di un operatore terzo nel mercato, vale a dire la Telefónica, è quello di porre rimedio al problema concorrenziale derivante dalla scomparsa di un operatore (Vodafone) nella zona servita dalla rete via cavo della Unitymedia, e non di compensare il venir meno della pressione concorrenziale esercitata da quest'ultima mediante le infrastrutture e le innovazioni prima dell'operazione. Inoltre, in ogni caso, non è dimostrato che l'entità risultante dalla concentrazione cessi di investire e innovare nella zona già servita dalla rete via cavo della Unitymedia, con la conseguenza che l'operazione comporterebbe una perdita della pressione concorrenziale derivante da tali investimenti e innovazioni.

Quanto all'asserita incapacità della Telefónica di esercitare una forte pressione concorrenziale sul mercato dell'accesso fisso a Internet, si deve necessariamente rilevare che tale affermazione discende da talune constatazioni effettuate dalla Commissione nella decisione impugnata in merito alla situazione della Telefónica in assenza dell'impegno di cui trattasi e che queste ultime non tengono, pertanto, conto di tutti gli obblighi sottoscritti dalla Vodafone nell'ambito di detto impegno. Di conseguenza, tali rilievi non consentono di trarre alcuna conclusione in ordine alla capacità e all'incentivo della Telefónica ad operare quale forza concorrenziale redditizia e attiva una volta attuato tale impegno.

⁴⁵³ Tali impegni comprendono l'impegno OTT, l'impegno relativo alle royalty e l'impegno di HBBTV.

Per quanto riguarda l'argomento secondo cui l'impegno WCBA arrecherebbe pregiudizio al mercato e rafforzerebbe la struttura oligopolistica di quest'ultimo concedendo un accesso all'ingrosso a condizioni privilegiate alla Telefónica, la Commissione ha spiegato che tale rimedio rafforzerebbe tale operatore, ma che ciò non darebbe luogo a problemi di concorrenza, dato che la Telefónica non era un concorrente potente in particolare sui mercati dell'accesso fisso a Internet.

Il Tribunale respinge altresì la censura relativa a un'asserita insufficienza dell'esame effettuato dalla Commissione con riferimento all'impegno WCBA nonché a un'asserita insufficienza di motivazione della decisione impugnata quanto a detto impegno, in quanto la Commissione ha verificato che quest'ultimo fosse idoneo ad eliminare interamente i problemi di concorrenza constatati e che non vi fossero effetti negativi, anche sugli investimenti in fibra ottica o sul mercato al dettaglio delle offerte multiservizi. Essa ha altresì esposto dettagliatamente le ragioni per cui ha ritenuto che ciò si verificerebbe.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.

3. Aiuti di Stato

Sentenza del 24 gennaio 2024, Germania/Commissione (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

«Aiuti di Stato – Aiuti concessi da talune disposizioni della legge tedesca modificata relativa alla cogenerazione di calore e di elettricità – Riforma del regime di sostegno alla cogenerazione – Decisione che dichiara gli aiuti compatibili con il mercato interno – Nozione di “aiuto di Stato” – Risorse statali»

Investito di un ricorso di annullamento proposto dalla Repubblica federale di Germania, il Tribunale annulla la decisione della Commissione europea che ha qualificato come aiuti di Stato diverse misure adottate da tale Stato membro a sostegno della produzione di elettricità da parte delle centrali di cogenerazione di calore e di elettricità (in prosieguo: la «CHP») ⁴⁵⁴. In questa sede, il Tribunale precisa la condizione, enunciata dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, secondo cui soltanto degli interventi statali o mediante risorse statali possono essere qualificati come aiuti di Stato ai sensi di tale disposizione.

Tra il 2019 e il 2021, la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione alcune modifiche legislative che prevedono, da un lato, misure di sostegno finanziario ai gestori delle centrali CHP e di altri impianti collegati alla cogenerazione di calore e di elettricità (in prosieguo, congiuntamente: i «gestori CHP») e, dall'altro, la fissazione di un tetto massimo per un prelievo che può essere imposto, in tale contesto, ai produttori di idrogeno.

Nella decisione impugnata, la Commissione ha concluso che tali misure costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, le quali erano tuttavia compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

A sostegno della qualificazione come aiuti di Stato da essa attribuita alle misure notificate, la Commissione ha segnatamente considerato che queste ultime erano concesse mediante risorse

⁴⁵⁴ Decisione C(2021) 3918 final della Commissione, del 3 giugno 2021, riguardante l'aiuto di Stato SA.56826 (2020/N) – Germania – Riforma 2020 del regime di sostegno alla cogenerazione e l'aiuto di Stato SA.53308 (2019/N) – Germania – Modifica del regime di sostegno alle centrali di cogenerazione di calore e di elettricità esistenti [articolo 13 del Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (legge recante una nuova disciplina della legge sulla cogenerazione di calore e di elettricità), del 21 dicembre 2015 (BGBl. 2015 I, pag. 2498)] (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

statali. Mediante il suo ricorso di annullamento, la Repubblica federale di Germania contesta tale conclusione della Commissione.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale ricorda che la qualificazione di una misura come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, presuppone il soddisfacimento di varie condizioni, tra cui quella relativa all'esistenza di un intervento dello Stato o mediante risorse statali.

Secondo la giurisprudenza, possono essere qualificati come risorse statali, da un lato, dei fondi alimentati mediante un'imposta o altri prelievi obbligatori in virtù della normativa nazionale e gestiti e ripartiti in conformità a tale normativa (primo criterio) e, dall'altro, delle somme che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti (secondo criterio). Questi due criteri costituiscono criteri alternativi della nozione di «risorse statali» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

In primo luogo, per quanto riguarda le misure di sostegno finanziario ai gestori CHP, la Commissione ha considerato, nella decisione impugnata, che tali misure erano finanziate mediante le entrate derivanti da un contributo obbligatorio *de jure* imposto dallo Stato, gestite e destinate conformemente alle disposizioni della normativa (primo criterio).

A questo proposito, il Tribunale rileva che le misure di sostegno ai gestori CHP notificate dalla Repubblica federale di Germania si caratterizzano per l'esistenza di «due livelli» nella catena di approvvigionamento dell'elettricità, laddove il «primo livello» corrisponde al rapporto tra i gestori CHP e i gestori di rete e il «secondo livello» al rapporto tra tali gestori di rete e i loro clienti.

Nell'ambito del «primo livello» della catena di approvvigionamento, le misure notificate prevedono un obbligo legale incombente ai gestori di rete, che sono entità private, di versare un sostegno finanziario ai gestori CHP. Nell'ambito del «secondo livello», tali gestori di rete possono, senza esservi obbligati dalla legge, ripercuotere sui loro clienti mediante un prelievo l'onere finanziario risultante dall'obbligo suddetto.

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale constata che la Commissione ha commesso un errore di diritto affermando che l'obbligo incombente ai gestori di rete di versare delle somme ai gestori CHP, al «primo livello» della catena di approvvigionamento, era sufficiente per constatare l'esistenza di un'imposta o di un altro prelievo obbligatorio idoneo a integrare l'impiego di risorse statali, senza che occorresse identificare un altro contributo obbligatorio ad un altro «livello» della catena di approvvigionamento, tenendo presente che il prelievo al «secondo livello» di questa catena non costituisce un prelievo obbligatorio *ex lege*.

Infatti, l'esistenza di un'imposta o di un altro prelievo obbligatorio in virtù della legge si riferisce alla provenienza dei fondi utilizzati per concedere un vantaggio, nel senso che essa permette di constatare che dei fondi statali sono stati utilizzati per finanziare tale vantaggio. Essa non si confonde con la destinazione di tali fondi conforme alla legge. Orbene, l'obbligo legale incombente ai gestori di rete al «primo livello» della catena di approvvigionamento si riferisce unicamente alla destinazione dei fondi conforme alla legge, ma non fornisce alcuna indicazione riguardo alla provenienza dei fondi utilizzati dai gestori di rete per attuarlo.

In tale contesto, la Commissione non può sostenere che lo Stato si appropria delle risorse dei gestori di rete, in quanto questi ultimi non sono necessariamente i debitori finali dell'onere finanziario determinato dalle misure di sostegno ai gestori CHP.

Inoltre, il fatto che la legge tedesca disciplini in maniera dettagliata le modalità di destinazione del sostegno finanziario ai gestori CHP non è idoneo a configurare un trasferimento di risorse statali, bensì soltanto l'imputabilità allo Stato di tali misure di sostegno.

Di conseguenza, il Tribunale conclude che erroneamente la Commissione si è fondata sul primo criterio illustrato sopra, relativo all'esistenza di un'imposta o di altri prelievi obbligatori, per affermare che le misure di sostegno finanziario ai gestori CHP erano finanziate mediante risorse statali.

Il Tribunale constata altresì che la Commissione è incorsa in un errore di diritto escludendo l'applicazione della giurisprudenza risultante dalla sentenza del 13 marzo 2001, *PreussenElektra* ⁴⁵⁵.

Nella decisione impugnata, la Commissione aveva escluso l'applicazione di tale giurisprudenza per il fatto che le misure di sostegno ai gestori CHP non costituivano una misura di «semplice regolamentazione dei prezzi». Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione, l'elemento decisivo per escludere l'esistenza di un trasferimento di risorse statali secondo la giurisprudenza risultante dalla sentenza *PreussenElektra* non è la questione se le misure di cui trattasi costituiscano una misura di «semplice regolamentazione dei prezzi», ma il fatto che le entità private in questione erano incaricate dallo Stato di gestire una risorsa statale.

Pertanto, al fine di escludere l'applicazione della giurisprudenza risultante dalla sentenza *PreussenElektra*, la Commissione avrebbe dovuto dimostrare che il vantaggio a favore dei gestori CHP non veniva concesso dai gestori di rete mediante risorse finanziarie loro proprie, ma che questi ultimi erano incaricati dallo Stato di gestire una risorsa statale, ciò che detta istituzione non è riuscita a dimostrare.

Inoltre, la Commissione non poteva validamente invocare l'effetto utile dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE per limitare l'applicazione della giurisprudenza risultante dalla sentenza *PreussenElektra* ai casi di «semplice regolamentazione dei prezzi», dal momento che tale disposizione non può essere applicata a comportamenti statali che non ricadono sotto di essa, come, nel caso di specie, una misura decisa dallo Stato ma finanziata da imprese private.

In secondo luogo, per quanto riguarda la fissazione di un tetto massimo per il prelievo che può essere imposto dai gestori di rete ai produttori di idrogeno, la Commissione ha considerato che tale misura costituiva una rinuncia a risorse statali che poteva essere qualificata come trasferimento di risorse statali.

Tuttavia, il Tribunale ricorda che il prelievo in questione non costituisce una risorsa statale in base al primo criterio illustrato sopra, mancando il carattere obbligatorio *ex lege*. Ne consegue che neanche la riduzione di tale prelievo a beneficio dei produttori di idrogeno può costituire una rinuncia a risorse statali.

Alla luce degli elementi di cui sopra, il Tribunale accoglie il ricorso di annullamento nella misura in cui la Commissione ha erroneamente constatato che le misure notificate dalla Repubblica federale di Germania costituivano aiuti di Stato finanziati mediante risorse statali.

Sentenza del 28 febbraio 2024, *Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione* (T-390/20, [EU:T:2024:126](#))

«Aiuti di Stato – Finanziamento pubblico del collegamento fisso ferroviario-stradale dello stretto di Fehmarn – Aiuto concesso dalla Danimarca alla Femern – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Aiuto individuale – Importante progetto di comune interesse europeo – Necessità dell'aiuto – Proporzionalità – Bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata – Comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo»

⁴⁵⁵ Sentenza del 13 marzo 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

Il Tribunale respinge il ricorso di annullamento proposto dalle compagnie marittime Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH avverso la decisione della Commissione del 20 marzo 2020⁴⁵⁶ con cui quest'ultima ha constatato che le misure di sostegno concesse dalla Danimarca all'impresa pubblica Femern A/S per la pianificazione, la costruzione e la gestione di un collegamento fisso ferroviario-stradale dello stretto di Fehmarn tra la Danimarca e la Germania costituiscono un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno. In tale contesto, il Tribunale fornisce precisazioni sulle modalità di controllo da parte della Commissione di misure di aiuto oggetto di un versamento in più rate. Il Tribunale è altresì chiamato a esercitare un controllo sull'applicazione, da parte della Commissione, di taluni punti della sua comunicazione relativa alla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo⁴⁵⁷ (in prosieguo: la «comunicazione IPCIE»).

Nel 2008 la Danimarca e la Germania hanno firmato un trattato relativo a un progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn consistente, da un lato, in un tunnel sottomarino nel Mar Baltico tra la Danimarca e la Germania (in prosieguo: il «collegamento fisso») e, dall'altro, in collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra danese.

L'impresa pubblica danese Femern è stata incaricata del finanziamento, della costruzione e della gestione del collegamento fisso. Avendo beneficiato di conferimenti di capitale, di prestiti garantiti dallo Stato nonché di prestiti concessi dalla Danimarca, la Femern percepirà i pedaggi degli utenti a partire dall'entrata in funzione del collegamento fisso per rimborsare il suo debito.

Alla fine del 2014 le autorità danesi hanno notificato alla Commissione il modello di finanziamento del progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn. Senza avviare il procedimento d'indagine formale, la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti delle misure notificate⁴⁵⁸.

Con sentenze del 13 dicembre 2018⁴⁵⁹, il Tribunale ha parzialmente annullato tale decisione. Per quanto riguarda i finanziamenti pubblici concessi alla Femern, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione era venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE di avviare il procedimento d'indagine formale in considerazione della presenza di gravi difficoltà.

Avendo avviato il procedimento d'indagine formale a seguito di tali sentenze, la Commissione ha ritenuto, con la sua decisione del 20 marzo 2020, che le misure consistenti in conferimenti di capitale e in una combinazione di prestiti di Stato e garanzie di Stato concesse alla Femern per la pianificazione, la costruzione e la gestione del collegamento fisso costituivano un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE⁴⁶⁰, in quanto erano destinate a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo nel rispetto del principio di proporzionalità.

Le compagnie marittime Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland hanno proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento avverso tale decisione.

⁴⁵⁶ Decisione C(2020) 1683 final della Commissione, del 20 marzo 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) cui la Danimarca ha dato esecuzione a favore di Femern A/S (GU 2020, L 339, pag. 1).

⁴⁵⁷ Comunicazione della Commissione, del 20 giugno 2014, sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (GU 2014, C 188, pag. 4).

⁴⁵⁸ Decisione C(2015) 5023 final, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 (2014/N) (Danimarca), riguardante il finanziamento del progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn (GU 2015, C 325, pag. 5).

⁴⁵⁹ Sentenze del 13 dicembre 2018, Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) e del 13 dicembre 2018, Stena Line Scandinavia/Commissione (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁰ In forza di tale disposizione, gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo possono considerarsi compatibili con il mercato interno.

Giudizio del Tribunale

In considerazione del fatto che le garanzie di Stato e i prestiti di Stato a favore della Femern erano stati concessi in rate successive versate in funzione dell'avanzamento del progetto di collegamento fisso, le ricorrenti contestavano alla Commissione il fatto di aver erroneamente ritenuto, nella decisione controversa, che le diverse misure di sostegno finanziario potessero essere raggruppate in tre aiuti individuali, ossia un primo aiuto sotto forma di conferimento di capitale effettuato nel 2005, un secondo aiuto sotto forma di conferimento di capitale, di garanzie di Stato e di prestiti di Stato concessi in forza di una legge adottata nel 2009⁴⁶¹ nonché un terzo aiuto sotto forma di prestiti di Stato e di garanzie di Stato concessi in forza di una legge adottata nel 2015⁴⁶².

Su tale punto, il Tribunale rileva che più interventi consecutivi dello Stato possono essere considerati un solo intervento nel caso in cui siano connessi tra loro, segnatamente per quanto riguarda la loro cronologia, il loro scopo e la situazione dell'impresa al momento di tali interventi, in modo tanto stretto da renderne impossibile la dissociazione. Essendo tale condizione soddisfatta per l'insieme dei finanziamenti concessi ai sensi della legge adottata nel 2009 nonché per quelli concessi ai sensi della legge adottata nel 2015, la Commissione non era incorsa in errore qualificandoli come aiuti individuali. Ne consegue che la Commissione non era neppure tenuta ad esigere che le autorità danesi le notificassero separatamente ciascun prestito di Stato e ciascuna garanzia di Stato concessi alla Femern in forza di dette leggi.

Peraltro, poiché i tre aiuti individuali concessi alla Femern nel 2005, nel 2009 e nel 2015 erano destinati al finanziamento di un unico progetto, la Commissione non ha ecceduto i limiti del suo potere discrezionale esaminando congiuntamente la loro compatibilità con il mercato interno. È proprio tenendo conto dell'insieme di detti aiuti che la Commissione è in grado di valutare il loro effetto sulla concorrenza nell'ambito dell'esame di una delle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, in particolare per un importante progetto di comune interesse europeo la cui realizzazione implica il versamento di finanziamenti pubblici per un lungo periodo.

Il Tribunale respinge, inoltre, il motivo di annullamento vertente sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, derivante dal fatto che la Commissione avrebbe erroneamente qualificato il progetto di cui trattasi come progetto di comune interesse europeo e dal fatto che essa avrebbe erroneamente concluso per la necessità e la proporzionalità dell'aiuto.

In primo luogo, per quanto riguarda la qualificazione del progetto di collegamento fisso come progetto di comune interesse europeo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, il Tribunale ricorda che la nozione di «comune interesse europeo» di cui a tale disposizione deve essere interpretata restrittivamente e che un'iniziativa è qualificata come progetto di comune interesse europeo solo qualora faccia parte di un programma transnazionale europeo, sostenuto congiuntamente da diversi governi di Stati membri, oppure si inserisca in un'azione concordata da diversi Stati membri onde far fronte a una minaccia comune.

La nozione di «comune interesse europeo» è stata inoltre precisata dalla Commissione nella comunicazione IPCIE, la quale enuncia i criteri generali cumulativi che devono essere soddisfatti affinché un progetto possa rientrare in tale nozione, nonché indicatori positivi che giustificano un approccio più favorevole della Commissione ai fini della qualificazione come progetto di comune interesse europeo, tra i quali figura quello del cofinanziamento del progetto da parte di un fondo dell'Unione.

⁴⁶¹ Legge n. 285, relativa alla pianificazione del collegamento fisso dello stretto di Fehmarn e dei collegamenti con l'entroterra danese, del 15 aprile 2009.

⁴⁶² Legge n. 575, relativa alla costruzione e alla gestione del collegamento fisso dello stretto di Fehmarn e dei collegamenti con l'entroterra danese, del 4 maggio 2015.

Orbene, dal momento che il progetto di collegamento fisso soddisfaceva i criteri generali cumulativi enunciati nella comunicazione IPCIE e che tale progetto aveva, inoltre, ricevuto un finanziamento dell'Unione, la Commissione ha potuto validamente concludere, sul fondamento di questi soli criteri e indicatori, che il progetto di collegamento fisso era di comune interesse europeo.

In secondo luogo, per quanto riguarda la necessità dell'aiuto, il Tribunale precisa che, nel contesto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, l'aiuto destinato a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, per essere compatibile con il mercato interno, deve avere un effetto di incentivazione sulle imprese beneficiarie. A tal fine deve essere dimostrato che, in assenza dell'aiuto progettato, l'investimento destinato alla realizzazione del progetto di cui trattasi non sarebbe effettuato. A tale riguardo, il Tribunale ricorda che la constatazione della mancanza di necessità di un aiuto può derivare, segnatamente, dal fatto che il progetto agevolato è già stato iniziato, o addirittura concluso, dall'impresa interessata prima che la domanda di aiuto sia stata trasmessa alle autorità competenti, il che esclude che l'aiuto di cui trattasi possa svolgere un ruolo di incentivo (criterio dell'anteriorità della domanda).

Su quest'ultimo punto, il Tribunale condivide l'argomento della Commissione secondo cui, nel caso di specie, il criterio dell'anteriorità della domanda era soddisfatto in quanto la domanda di aiuto era inerente alla costituzione della Femern. A questo proposito, il Tribunale sottolinea che, in quanto società veicolo costituita dalle autorità pubbliche per realizzare il progetto di collegamento fisso, la Femern dipende dai finanziamenti pubblici fino all'entrata in funzione del collegamento fisso. Inoltre, atteso che la Commissione poteva esaminare congiuntamente la compatibilità con il mercato interno dell'insieme dei finanziamenti concessi alla Femern a partire dalla sua costituzione, il criterio dell'anteriorità della domanda non doveva essere verificato per ciascuno dei tre aiuti individuali.

La Commissione non era neppure incorsa in errore nel ritenere che lo scenario controfattuale preso in considerazione, conformemente alla comunicazione IPCIE, ai fini della valutazione della necessità dell'aiuto notificato, consistesse nella mancanza di un progetto alternativo. Più in particolare, le ricorrenti e le intervenienti non hanno dimostrato che esisteva un progetto alternativo realizzabile senza aiuto con dimensione o portata ridotte o che apportasse benefici equivalenti a quelli previsti dal progetto di collegamento fisso.

Il Tribunale respinge, inoltre, la censura secondo cui la Commissione sarebbe incorsa in errori manifesti di valutazione basandosi su una durata di 40 anni per effettuare tanto il calcolo del tasso di rendimento interno del progetto di collegamento fisso (necessità dell'aiuto) quanto il calcolo del deficit di finanziamento (proporzionalità dell'aiuto), mentre il progetto di collegamento fisso avrebbe una durata di 120 anni.

Al riguardo, il Tribunale ricorda, da un lato, che, conformemente al paragrafo 30 della comunicazione IPCIE, in mancanza di un progetto alternativo, la Commissione deve verificare che l'importo dell'aiuto non superi il minimo necessario affinché il progetto sovvenzionato sia sufficientemente redditizio, fermo restando che tutti i costi e i benefici pertinenti previsti devono essere considerati nel corso della durata del progetto. Poiché tale riferimento alla durata deve essere inteso nel senso che riguarda la vita economica del progetto di investimento e non dell'infrastruttura su un piano tecnico, la Commissione non è incorsa in errore riferendosi ai comportamenti degli investitori sul mercato interessato per calcolare il tasso di rendimento interno sulla base di una vita economica dell'investimento di 40 anni.

Dall'altro lato, conformemente al paragrafo 31 della comunicazione IPCIE, l'importo massimo dell'aiuto è determinato con riguardo al deficit di finanziamento, che corrisponde alla differenza tra i flussi di cassa positivi e negativi nel corso della durata dell'investimento. Orbene, poiché l'analisi del deficit di finanziamento è intesa a determinare in quale misura il progetto possa essere finanziato a condizioni di mercato, non si può contestare alla Commissione il fatto di aver preso in considerazione, per effettuare tale analisi, il periodo di cui un investitore ragionevole avrebbe tenuto conto in tale progetto, stimato in 40 anni.

In terzo luogo, per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto, il Tribunale rileva, anzitutto, che le ricorrenti non possono contestare alla Commissione il fatto di aver violato l'obbligo di limitazione nel tempo degli aiuti sotto forma di garanzia o di prestito, quale stabilito nella comunicazione IPCIE, dal momento che la decisione controversa precisa, da un lato, che, entro sedici anni dall'apertura del collegamento fisso, tutti i prestiti che beneficiano di una garanzia dovranno essere stati estinti e tutti i prestiti di Stato dovranno essere stati rimborsati e, dall'altro, che le autorità danesi non sono autorizzate a concedere alla Femern tali prestiti e garanzie per un importo superiore all'importo massimo garantito fissato in DKK 69,3 miliardi (circa EUR 9,3 miliardi).

Inoltre, la Commissione non ha sottostimato i ricavi della Femern al fine di aumentare artificialmente il deficit di finanziamento. Da un lato, la comunicazione IPCIE non esige che le entrate coprano integralmente i costi del progetto. Dall'altro lato, le ricorrenti e le intervenienti non hanno fornito la prova che una struttura dei prezzi per il traffico stradale diversa da quella considerata dalla Commissione comporterebbe automaticamente un aumento dei ricavi a causa dell'elasticità della domanda e della concorrenza sul mercato.

Infine, la Commissione non ha violato la comunicazione IPCIE includendo taluni costi operativi del collegamento fisso nei costi ammissibili per il calcolo del deficit di finanziamento. L'inclusione di tali costi nei flussi di cassa negativi del progetto di collegamento fisso non comporta la concessione di un aiuto al funzionamento, dal momento che i ricavi operativi di detto collegamento fisso, che dovrebbero essere presi in considerazione a titolo di flussi di cassa positivi, superano ampiamente i costi operativi. Inoltre, non è stato fornito alcun elemento tale da mettere in discussione le spiegazioni della Commissione a sostegno dell'inclusione di tali costi nell'analisi del deficit di finanziamento.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il Tribunale respinge il ricorso di annullamento della decisione controversa.

Sentenza del 28 febbraio 2024, Danimarca/Commissione, (T-364/20 [EU:T:2024:125](#))

«Aiuti di Stato – Finanziamento pubblico del collegamento fisso ferroviario-stradale dello stretto del Fehmarn Belt – Aiuto concesso dalla Danimarca alla Femern – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Ricorso di annullamento – Separabilità – Ricevibilità – Nozione di “impresa” – Nozione di “attività economica” – Attività di costruzione e di gestione di un collegamento fisso ferroviario/stradale – Incidenza sugli scambi tra Stati membri e distorsione della concorrenza»

Il Tribunale respinge il ricorso di annullamento parziale proposto dal Regno di Danimarca avverso la decisione della Commissione europea del 20 marzo 2020 ⁴⁶³, con la quale quest'ultima ha constatato che le misure di sostegno concesse dalla Danimarca all'impresa pubblica Femern A/S per la pianificazione, la costruzione e la gestione di un collegamento fisso ferroviario e stradale dello stretto di Fehmarn tra la Danimarca e la Germania costituiscono un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno. Così facendo, il Tribunale fornisce precisazioni relative alla nozione di «attività di natura economica» soggetta al diritto della concorrenza dell'Unione.

Nel 2008 la Danimarca e la Germania hanno firmato un trattato relativo a un progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn consistente, da un lato, in un tunnel sottomarino nel Mar Baltico tra la Danimarca e la Germania (in prosieguo: il «collegamento fisso») e, dall'altro, in collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra danese.

⁴⁶³ Decisione C(2020) 1683 final della Commissione, del 20 marzo 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) cui la Danimarca ha dato esecuzione a favore di Femern A/S (GU 2020, L 339, pag. 1).

L'impresa pubblica danese Femern è stata incaricata del finanziamento, della costruzione e della gestione del collegamento fisso. Avendo beneficiato di conferimenti di capitale, di prestiti garantiti dallo Stato nonché di prestiti concessi dalla Danimarca, la Femern percepirà i pedaggi degli utenti a partire dall'entrata in funzione del collegamento fisso per rimborsare il suo debito.

Alla fine del 2014 le autorità danesi hanno notificato alla Commissione il modello di finanziamento del progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn. Senza avviare il procedimento d'indagine formale, la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti delle misure notificate ⁴⁶⁴.

Con sentenze del 13 dicembre 2018 ⁴⁶⁵, il Tribunale ha parzialmente annullato tale decisione. Per quanto riguarda i finanziamenti pubblici concessi alla Femern, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione era venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE di avviare il procedimento d'indagine formale a causa dell'esistenza di gravi difficoltà.

Avendo avviato il procedimento di indagine formale a seguito di tali sentenze, la Commissione ha ritenuto, con la sua decisione del 20 marzo 2020, che le misure consistenti in apporti di capitale e in una combinazione di prestiti di Stato e di garanzie di Stato concesse alla Femern per la pianificazione, la costruzione e la gestione del collegamento fisso costituissero un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE ⁴⁶⁶.

La Danimarca ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento avverso tale decisione nella parte in cui qualifica i finanziamenti pubblici concessi alla Femern come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge l'argomento della Danimarca secondo cui la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto assoggettando le attività della Femern alle regole di concorrenza dell'Unione mentre le sue attività si ricollegerebbero all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

Secondo la giurisprudenza, le attività che rientrano nella sfera dei pubblici poteri o che si ricollegano all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle regole di concorrenza previste dal Trattato FUE.

A tal riguardo, il Tribunale comincia col constatare che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto nel considerare, nella decisione impugnata, che un ente esercita prerogative dei pubblici poteri quando la sua attività è legata alle funzioni essenziali dello Stato per sua natura, per il suo obiettivo e per le norme alle quali è soggetta.

Ciò precisato, il Tribunale rileva che le informazioni presentate alla Commissione dalle autorità danesi nel corso del procedimento d'indagine formale non costituivano elementi che, considerati isolatamente o nel loro insieme, potevano condurre alla constatazione che la costruzione e la gestione del collegamento fisso da parte della Femern si ricollegano all'esercizio di prerogative di potere pubblico.

⁴⁶⁴ Decisione C(2015) 5023 final, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 (2014/N) (Danimarca), riguardante il finanziamento del progetto di collegamento fisso dello stretto di Fehmarn (GU 2015, C 325, pag. 5).

⁴⁶⁵ Sentenze del 13 dicembre 2018, Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland/Commissione (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) e del 13 dicembre 2018, Stena Line Scandinavia/Commissione (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁶ In forza di tale disposizione, gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo possono essere considerati compatibili con il mercato interno.

Più in particolare, il fatto che la Femern sia posta sotto lo stretto controllo dei pubblici poteri e sia soggetta al rispetto di taluni obblighi di diritto pubblico applicabili alle pubbliche amministrazioni non è sufficiente per concludere che le sue attività si ricollegano all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri. Inoltre, sebbene le attività della Femern abbiano lo scopo di garantire l'attuazione di un accordo internazionale, ciò non toglie che il Trattato sullo stretto di Fehmarn non contiene alcuna disposizione che consenta di constatare che, in quanto tali, le attività di costruzione e di gestione del collegamento fisso si ricollegano all'esercizio di tali prerogative. Peraltro, la mancata liberalizzazione di un settore di attività non costituisce un indizio che consenta di concludere che, per principio, un'attività si ricollega all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

Non si può inoltre contestare alla Commissione di non aver esaminato in modo dettagliato se le funzioni delegate alla Femern in quanto autorità stradale e gestore dell'infrastruttura ferroviaria, nonché per quanto riguarda la preparazione dei piani di sicurezza del collegamento fisso, si ricolleghino all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, dal momento che la Danimarca non si era esplicitamente avvalsa di tale argomento nel corso del procedimento di indagine formale.

Il Tribunale respinge, in secondo luogo, le diverse censure vertenti sul fatto che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di valutazione nel considerare che la gestione del collegamento fisso costituisce un'attività economica soggetta al diritto della concorrenza dell'Unione.

Secondo costante giurisprudenza, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, costituisce impresa qualsiasi entità che eserciti un'attività economica e costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato. Per stabilire se un'entità eserciti un'attività economica, la Commissione deve, di conseguenza, dimostrare che l'ente offre beni o servizi su un mercato in concorrenza con operatori che perseguono uno scopo di lucro.

Alla luce di tale giurisprudenza, il Tribunale respinge, anzitutto, le censure formulate dalla Danimarca nei confronti della constatazione effettuata nella decisione impugnata, secondo la quale i servizi che saranno offerti dalla Femern dopo la messa in servizio del collegamento fisso saranno in concorrenza diretta con quelli offerti dall'operatore privato di traghetti che già opera, a scopo di lucro, nello stretto di Fehmarn. Infatti, anche se la Femern e tale gestore di traghetti privati offrono servizi le cui caratteristiche sono diverse sotto taluni aspetti, essi operano sullo stesso mercato, ossia quello dei servizi di trasporto per l'attraversamento dello stretto di Fehmarn, sul quale i consumatori avranno la scelta tra i servizi offerti dall'operatore di traghetti e quelli offerti dalla Femern nell'ambito della gestione del collegamento fisso. Peraltro, la Commissione aveva parimenti individuato un mercato di servizi di trasporto su altre rotte che costituiscono un'alternativa per l'attraversamento dello stretto di Fehmarn.

Il Tribunale rileva poi che la Commissione non ha commesso errori di valutazione nel considerare che il carattere oneroso dell'utilizzo del collegamento fisso costituisce un elemento pertinente per qualificare la gestione di tale collegamento come attività economica. Infatti, quando uno Stato membro decide, come nel caso di specie, di subordinare l'accesso ad un'infrastruttura al pagamento di un diritto al fine di generare entrate con destinazione specifica al rimborso del debito contratto per finanziare la pianificazione e la costruzione di tale infrastruttura, si deve ritenere che quest'ultima sia oggetto di uno sfruttamento economico.

Infine, il Tribunale conferma la conclusione della Commissione secondo cui l'attività di costruzione del collegamento fisso è di natura economica in quanto è indissociabilmente collegata allo sfruttamento economico di tale infrastruttura.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che lo sfruttamento commerciale e la costruzione di infrastrutture di trasporto ai fini di un siffatto sfruttamento commerciale possono costituire attività economiche. In

tale contesto, è stato dichiarato in particolare ⁴⁶⁷ che la Commissione poteva validamente concludere nel senso del carattere indissociabile dell'attività di gestione di un aeroporto commerciale e dell'attività di costruzione di una nuova pista di tale aeroporto, dato che i diritti aeroportuali costituirebbero la principale fonte di reddito per il finanziamento della nuova pista e la gestione di tale pista parteciperebbe all'attività economica dell'aeroporto. Orbene, i principi stabiliti in tali sentenze non possono essere limitati alla sola ipotesi dell'estensione di un'infrastruttura di trasporto preesistente oggetto di uno sfruttamento economico, ma possono anche riguardare la costruzione di una nuova infrastruttura destinata ad essere oggetto di uno sfruttamento economico futuro, come quello di cui trattasi nel caso di specie.

Per quanto riguarda l'argomento della Danimarca secondo cui, in sostanza, la Femern non sarebbe presente su alcun mercato durante la fase di costruzione, il Tribunale sottolinea che i ricavi di esercizio del collegamento fisso saranno utilizzati in particolare dalla Femern per rimborsare i prestiti da essa sottoscritti per la pianificazione e la costruzione del collegamento fisso. Orbene, se l'attività di costruzione fosse considerata separabile dalla gestione e, pertanto, non economica, i finanziamenti agevolati ottenuti per la costruzione del collegamento fisso non potrebbero essere qualificati come aiuti di Stato. Ne conseguirebbe che, nella fase della gestione del collegamento fisso, la Femern beneficerebbe della possibilità di gestire un'infrastruttura sovvenzionata, il che le procurerebbe un vantaggio economico che essa non avrebbe ottenuto alle condizioni normali di mercato. Pertanto, il Tribunale conclude che l'effetto utile delle norme relative agli aiuti di Stato osta parimenti a che le attività di costruzione e di gestione del collegamento fisso siano dissociate per il motivo che la messa in servizio di tale collegamento avverrà solo al completamento della sua costruzione.

Peraltro, il fatto che la legge danese attribuisca esclusivamente alla Femern la costruzione e la gestione del collegamento fisso non impedisce nemmeno che tali attività possano essere qualificate come attività economiche, dal momento che la gestione del collegamento fisso consisterà nell'offrire servizi di trasporto su un mercato liberalizzato e aperto alla concorrenza. Infatti, in caso contrario, sarebbe sufficiente che uno Stato membro conceda diritti esclusivi ad un ente chiamato ad offrire servizi su un mercato liberalizzato per eludere l'applicazione delle norme relative alla concorrenza.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il Tribunale respinge il ricorso di annullamento parziale della decisione impugnata.

Sentenza del 10 aprile 2024, Danske Slagtermestre/Commissione (T-486/18 RENV, [EU:T:2024:217](#))

«Aiuti di Stato – Regime di contributi per la raccolta delle acque reflue – Denuncia di un concorrente – Decisione che constata l'insussistenza di un aiuto di Stato al termine della fase di esame preliminare – Requisito d'imparzialità – Imparzialità oggettiva – Nozione di "vantaggio" – Principio dell'operatore privato in economia di mercato – Analisi ex ante della redditività marginale – Comunicazione della Commissione relativa alla nozione di "aiuto di Stato"»

Il Tribunale, adito su rinvio della Corte, annulla la decisione della Commissione ⁴⁶⁸ con cui quest'ultima ha constatato che la normativa danese relativa alle tasse dovute agli operatori del trattamento delle acque reflue non comporta aiuti di Stato a favore dei grandi mattatoi. A tale riguardo, il Tribunale fornisce precisazioni, da un lato, sul requisito d'imparzialità della Commissione e, dall'altro, sull'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato in un contesto come quello del caso di specie. Su quest'ultimo punto, il Tribunale ricorda inoltre l'obbligo per la

⁴⁶⁷ Sentenze del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione* (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)), e del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Commissione* (T-443/08 e T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

⁴⁶⁸ Decisione C(2018) 2259 final della Commissione, del 19 aprile 2018, relativa all'aiuto di Stato SA.37433 (2017/FC) – Danimarca (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Commissione di rispettare i criteri previsti al riguardo nella sua comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato ⁴⁶⁹.

Con una legge adottata nel 2013 ⁴⁷⁰ (in prosieguo: la «legge del 2013»), la Danimarca ha sostituito il regime di tariffa unitaria per metro cubo di acqua per tutti i consumatori di acqua allacciati allo stesso impianto di trattamento delle acque reflue con un modello decrescente a scala che prevede una tariffa in funzione del volume di acque reflue scaricate (in prosieguo: la «tariffazione a scala»). Questo nuovo modello di tariffazione prevede, in sostanza, una riduzione della tariffa per metro cubo a partire da un certo volume di acque reflue scaricate, il che ha l'effetto di ridurre le tariffe applicate ai maggiori consumatori di acqua.

La Danske Slagtermestre, un'associazione professionale che dichiara rappresentare piccole macellerie, mattatoi, grossisti e imprese di trasformazione danesi, ha presentato una denuncia alla Commissione adducendo che la legge summenzionata aveva concesso un aiuto di Stato ai grandi mattatoi sotto forma di una riduzione dei contributi per il trattamento delle acque reflue.

Con decisione del 19 aprile 2018, la Commissione ha ritenuto che la tariffazione a scala istituita dalla legge del 2013 non conferisse alcun vantaggio particolare a determinate imprese e non costituisse quindi un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. A sostegno di tale conclusione, la Commissione, riferendosi alla sua comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, ha considerato che un anche operatore privato in economia di mercato avrebbe attuato il modello a scala.

La Danske Slagtermestre ha proposto un ricorso di annullamento di tale decisione dinanzi al Tribunale.

Con ordinanza del 1° dicembre 2020 ⁴⁷¹, il Tribunale ha respinto tale ricorso in quanto irricevibile per il motivo che la Danske Slagtermestre non era legittimata ad agire. Adita in sede di impugnazione, la Corte ha dichiarato che tale associazione professionale era legittimata ad agire, ha annullato l'ordinanza summenzionata e ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché la esamini nel merito ⁴⁷².

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale esamina il motivo di annullamento vertente sulla violazione, da parte della Commissione, del requisito di imparzialità previsto all'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Secondo la ricorrente, tale requisito era stato violato al momento dell'adozione della decisione impugnata, dal momento che la commissaria responsabile per la concorrenza, che ha firmato la decisione, aveva altresì collaborato, in qualità di ministro del governo danese, all'adozione della legge del 2013.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che istituzioni, organi e organismi dell'Unione sono tenuti a rispettare il requisito di imparzialità, in particolare sotto il profilo oggettivo, secondo cui l'istituzione interessata è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio in merito a un eventuale pregiudizio, potendo assumere importanza anche le apparenze.

⁴⁶⁹ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2016, C 262, pag. 1).

⁴⁷⁰ Legge n. 902/2013, recante modifica della legge che stabilisce le regole relative ai contributi dovuti agli addetti al trattamento delle acque reflue (struttura dei contributi per l'eliminazione delle acque reflue, che autorizza l'istituzione di contributi particolari per il trattamento di acque reflue particolarmente inquinate, ecc.).

⁴⁷¹ Ordinanza del 1° dicembre 2020, Danske Slagtermestre/Commissione (T-486/18, [EU:T:2020:576](#)).

⁴⁷² Sentenza del 30 giugno 2022, Danske Slagtermestre/Commissione (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

Fatta tale precisazione, il Tribunale rileva che, anzitutto, al momento del deposito del progetto di legge del 2013 e della sua adozione, la commissaria responsabile per la concorrenza che aveva firmato la decisione impugnata era Ministro dell'Economia e dell'Interno nonché vice Primo ministro del Regno di Danimarca. Inoltre, poiché si ritiene che la tariffazione a scala abbia un'incidenza sulle spese dei privati e delle imprese, è ragionevole ritenere che essa abbia potuto essere proposta d'intesa con detto ministro. Infine, la commissaria in questione aveva preso posizione a livello nazionale, in modo pubblico ed esplicito, a favore della tariffazione a scala.

Tenuto conto di tali elementi, il Tribunale ritiene che si possa legittimamente ritenere che la commissaria in questione avesse un interesse a che il contributo per il trattamento delle acque reflue previsto dalla legge del 2013 non fosse messo in discussione a causa della sua illegittimità alla luce delle norme del diritto dell'Unione relative agli aiuti di Stato.

Il Tribunale verifica poi se la procedura di adozione della decisione impugnata presentasse garanzie sufficienti per escludere che un siffatto interesse inficiasse detto procedimento sotto il profilo della violazione del requisito di imparzialità.

Su questo punto, il Tribunale sottolinea che, nonostante il carattere collegiale delle modalità di adozione delle decisioni in seno alla Commissione, la commissaria in questione non solo era responsabile della preparazione della decisione impugnata, ma era inoltre l'unica firmataria di tale decisione.

Orbene, una siffatta situazione è tale da far sorgere, agli occhi dei terzi, un dubbio legittimo riguardo a un eventuale pregiudizio di tale commissaria, e ciò indipendentemente dalla sua condotta personale. Pertanto, il procedimento che ha portato all'adozione della decisione impugnata non offriva garanzie sufficienti in materia di imparzialità oggettiva.

In secondo luogo, il Tribunale esamina, *ad abundantiam*, il motivo di annullamento vertente sul fatto che la Commissione avrebbe violato l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE concludendo erroneamente per l'assenza di un vantaggio conferito a talune imprese mediante l'introduzione della tariffazione a scala.

Dopo aver confermato che la Commissione aveva giustamente esaminato l'esistenza di un vantaggio alla luce del criterio dell'operatore privato, il Tribunale rileva, anzitutto, che spettava in tal modo alla Commissione stabilire se le imprese che beneficiavano di tariffe ridotte per il trattamento delle acque reflue avrebbero potuto ottenere un vantaggio analogo da parte di un operatore privato normalmente prudente e diligente, tenuto conto in particolare delle sue prospettive di redditività.

Poiché la Commissione ha applicato, ai fini di tale esame, il metodo di analisi *ex ante* della redditività previsto al paragrafo 228 della sua comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato», il Tribunale sottolinea, inoltre, che, adottando tale comunicazione, la Commissione si è autolimitata nell'esercizio del suo potere discrezionale quanto alle precisazioni da essa fornite ai concetti connessi alla nozione di «aiuto di Stato». Conformemente al paragrafo 228 di detta comunicazione, la Commissione era di conseguenza tenuta ad esaminare, per ciascuna impresa allacciata a un impianto di trattamento delle acque reflue, se il contributo versato in forza della tariffazione a scala fosse tale da coprire i costi derivanti dal suo utilizzo dell'infrastruttura in questione.

Orbene, dato che la Commissione ha fondato il suo esame unicamente su dati medi relativi ai costi totali e alle entrate totali di sei dei novantotto comuni danesi, essa ha violato il punto 228 della sua comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» e, di conseguenza, i limiti che essa ha imposto al suo potere discrezionale con l'adozione di tale comunicazione.

In ogni caso, anche considerando che la Commissione abbia potuto applicare il metodo di analisi *ex ante* della redditività senza procedere a un esame di ciascun utilizzatore, essa avrebbe quantomeno

dovuto poter verificare che la tariffazione a scala consentisse verosimilmente di imputare agli utenti i costi marginali, vale a dire i costi direttamente generati dal loro utilizzo di un impianto di trattamento delle acque reflue.

Orbene, nella decisione impugnata, tutti i costi che non erano connessi alla quantità di acqua consumata sono stati considerati costi fissi e, pertanto, ripartiti tra tutti i diversi utenti, quand'anche tali costi fossero esistiti a causa della sola presenza di un determinato utente nella rete. La Commissione non poteva quindi affermare di aver verificato se il contributo per il trattamento delle acque reflue, determinato applicando il modello a scala, consentisse di coprire i costi marginali a medio termine.

Di conseguenza, è in violazione dei limiti che essa ha imposto al suo potere discrezionale adottando la comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» che la Commissione ha ritenuto che il contributo per il trattamento delle acque reflue fosse conforme al principio dell'operatore privato.

Il Tribunale ricorda poi che, quando un intervento di un operatore pubblico prescinde da qualsiasi prospettiva di redditività, anche a lungo termine, esso non può essere considerato conforme al principio dell'operatore privato. Tuttavia, nella decisione impugnata, la Commissione ha constatato che le riduzioni introdotte dalla tariffazione a scala potessero soddisfare il principio dell'operatore privato alla sola condizione che il contributo per il trattamento delle acque reflue copra i costi sostenuti dai gestori di impianti di trattamento delle acque reflue.

Inoltre, non esaminando se l'applicazione della tariffazione a scala consentisse ai gestori di impianti di trattamento delle acque reflue di riservarsi un margine di profitto mentre era pacifico che tale nuova tariffazione comporta, nel complesso, una diminuzione dell'importo del contributo per il trattamento delle acque reflue rispetto al sistema tariffario unitario che sostituisce, la Commissione ha violato, una seconda volta, il requisito di redditività e, pertanto, il principio dell'operatore privato. In tal senso, il Tribunale ricorda che l'analisi *ex ante* della redditività definita al paragrafo 228 della comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» implica che la misura nazionale esaminata dalla Commissione contribuisca «progressivamente» alla redditività del gestore di un'infrastruttura, di modo che, per essere conforme al principio dell'operatore privato, detta misura è intesa ad aumentare tale redditività, anche a lungo termine, e non a diminuirla.

Infine, la Commissione ha erroneamente ritenuto, nella decisione impugnata, che un operatore privato avrebbe tenuto conto del fatto che il mantenimento di tariffe elevate per il trattamento dell'acqua comportava il rischio che i maggiori consumatori di acqua scegliessero di scollegarsi dalla rete centralizzata di trattamento delle acque reflue, dal momento che il rischio di un siffatto scollegamento presentava un carattere ipotetico e non sufficientemente suffragato.

Pertanto, il Tribunale conclude che la Commissione ha violato l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE nonché la comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» ritenendo che il contributo per il trattamento delle acque reflue non conferisse alcun vantaggio in quanto sarebbe stato deciso da un operatore privato.

Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, il Tribunale annulla la decisione impugnata.

**Sentenza del 2 ottobre 2024, European Food e a./Commissione (cause riunite
T-624/15 RENV, T-694/15 RENV e T-704/15 RENV, [EU:T:2024:659](#))**

«Aiuto 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 che dichiara l’aiuto incompatibile con il mercato interno e che ne dispone il recupero – Articolo 351, primo comma, TFUE – Obbligo di motivazione – Nozione di “aiuto di Stato” – Vantaggio – Carattere selettivo – Imputabilità allo Stato – Compatibilità con il mercato interno – Aiuto destinato a favorire lo sviluppo economico di regioni svantaggiate – Recupero – Nozione di “unità economica” – Legittimo affidamento – Diritto di essere ascoltato»

Il Tribunale, adito su rinvio della Corte, respinge i ricorsi proposti contro la decisione della Commissione ⁴⁷³ che qualifica come aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno il versamento, da parte della Romania, di un indennizzo a taluni investitori svedesi in esecuzione di una sentenza arbitrale. In tale contesto, esso precisa la portata dell’articolo 351, primo comma, TFUE, ai sensi del quale le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse tra uno Stato membro anteriormente alla sua adesione all’Unione e uno o più Stati terzi. Il Tribunale analizza, inoltre, la questione dell’identificazione dei beneficiari di una misura di aiuto in presenza di un’unità economica.

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»), che prevedeva misure di protezione in caso di investimenti da parte di investitori di un paese nell’altro paese, compresi gli investimenti conclusi prima dell’entrata in vigore del TBI. Il TBI prevedeva, inoltre, che le controversie tra gli investitori e i paesi firmatari fossero disciplinate da un tribunale arbitrale posto sotto l’egida del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti (ICSID), conformemente alla convenzione ICSID ⁴⁷⁴.

Nel 2005, nell’ambito dei negoziati di adesione della Romania all’Unione europea, il governo rumeno ha abrogato un regime nazionale di incentivi fiscali introdotto nel 1998 a favore di taluni investitori di regioni svantaggiate (in prosieguo: il «regime di incentivi fiscali»).

Numerose società appartenenti al gruppo European Food and Drinks Group (EFDG), di cui i cittadini svedesi Ioan e Viorel Micula sono gli azionisti di maggioranza, avevano in precedenza realizzato investimenti in una zona svantaggiata rientrante nel regime di incentivi fiscali. Ritenendo che, con l’abrogazione di quest’ultimo, la Romania avesse violato il proprio obbligo di garantire un trattamento giusto ed equo ai loro investimenti, conformemente al TBI, i sigg. Ioan e Viorel Micula e tre di dette società (in prosieguo: i «ricorrenti in arbitrato») 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 ricorrenti in arbitrato, a titolo di risarcimento danni, un importo pari all’incirca a EUR 178 milioni.

Il 1° ottobre 2014 la Commissione ha comunicato alla Romania la propria decisione di avviare il procedimento di indagine formale di cui all’articolo 108, paragrafo 2, TFUE in relazione alla parziale esecuzione del lodo da parte della Romania all’inizio del 2014 e a qualsivoglia attuazione o esecuzione successiva di detto lodo.

⁴⁷³ 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; in prosieguo: la «decisione controversa»).

⁴⁷⁴ Convenzione per il regolamento delle controversie relative agli investimenti tra Stati e cittadini di altri Stati, conclusa il 18 marzo 1965.

Con la decisione controversa, adottata il 30 marzo 2015, la Commissione ha ritenuto che il versamento dell'indennizzo succitato fosse stato effettuato a favore dell'unità economica composta da Ioan e Viorel Micula e dal gruppo di società detenute da questi ultimi. Essa ha qualificato tale versamento 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 ⁴⁷⁵ 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.

A seguito di impugnazione, la Corte, riunita in Grande Sezione, ha annullato detta sentenza e rinviato la causa al Tribunale ⁴⁷⁶ affinché statuisca sui motivi e sugli argomenti dedotti dinanzi ad esso sui quali essa non si era pronunciata.

Giudizio del Tribunale

Per quanto attiene alla fondatezza dei ricorsi, il Tribunale dichiara, in primo luogo, che la decisione controversa non ha violato l'articolo 351 TFUE, in forza del quale le disposizioni dei Trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da una convenzione conclusa tra uno Stato membro prima della sua adesione e Stati terzi.

Infatti, l'articolo 351 TFUE non si applica ai trattati bilaterali conclusi tra Stati membri. Nel caso di specie, il Tribunale osserva che, a seguito dell'adesione della Romania all'Unione, il TBI deve essere considerato come un trattato riguardante due Stati membri. In tale contesto, alla data di concessione dell'aiuto, vale a dire il giorno della pronuncia del lodo, il TBI non poteva essere considerato come una convenzione da cui deriverebbero, ai sensi dell'articolo 351 TFUE, diritti per gli Stati terzi e obblighi per detto Stato membro che possono essere influenzati dall'attuazione, in applicazione della decisione impugnata, degli articoli 107 e 108 TFUE. Il fatto che l'abrogazione del regime di incentivi fiscali o le circostanze alla base della responsabilità della Romania siano intervenute prima della sua adesione all'Unione non rimette in discussione detta interpretazione, poiché il diritto a percepire il risarcimento controverso è stato riconosciuto con il lodo, dopo l'adesione della Romania all'Unione.

Il Tribunale osserva, inoltre, che il sistema dei mezzi di ricorso giurisdizionale previsto dai Trattati UE e FUE si è sostituito alla procedura arbitrale stabilita dal TBI a partire dall'adesione della Romania all'Unione, il 1° gennaio 2007. Orbene, il tribunale arbitrale di cui trattasi nel caso di specie non rientra nel sistema giurisdizionale dell'Unione, cosicché il lodo controverso, da esso adottato dopo l'adesione della Romania all'Unione, non può spiegare alcun effetto, né essere eseguito nell'ottica di procedere al versamento dell'indennizzo da esso concesso.

Ne consegue che la convenzione ICSID, che prevede l'obbligo delle parti di una sentenza di darvi esecuzione e l'obbligo di ciascuno Stato contraente di riconoscere il suo effetto obbligatorio, non ha creato né obblighi a carico della Romania rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 351 TFUE, né diritti corrispondenti a favore di Stati terzi.

Il Tribunale aggiunge che, nella misura in cui la convenzione ICSID ha lo scopo di disciplinare relazioni bilaterali tra le parti contraenti in modo analogo a un trattato bilaterale, essa non può essere interpretata nel senso che ha fondato diritti a favore degli Stati terzi firmatari di detta convenzione, a norma dell'articolo 351, primo comma, TFUE, né obblighi corrispondenti a carico della Romania di eseguire il lodo.

⁴⁷⁵ Sentenza del 18 giugno 2019, *European Food e a./Commissione* (T-624/15, T-694/15 e T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

⁴⁷⁶ Sentenza del 25 gennaio 2022, *Commissione/European Food e a.* (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#); in prosieguo: la «sentenza sull'impugnazione»).

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo secondo cui la Commissione, ritenendo che fossero soddisfatte le condizioni per l'esistenza di un aiuto di Stato incompatibile, ha violato l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Per quanto attiene, anzitutto, all'esistenza di un vantaggio economico, il Tribunale ritiene che la Commissione non abbia commesso alcun errore identificando la misura di aiuto di cui trattasi come consistente nel versamento dell'indennizzo di circa EUR 178 milioni e non nel lodo che impone detto indennizzo. Tale accertamento non è rimesso in discussione dal fatto che, nella sentenza sull'impugnazione, la Corte ha osservato che il diritto all'indennizzo è stato riconosciuto ai ricorrenti in arbitrato solo dal lodo. Così facendo, infatti, la Corte si è pronunciata unicamente sulla competenza *ratione temporis* della Commissione ad adottare la decisione impugnata ai sensi dell'articolo 108 TFUE e non sulla qualificazione del versamento delle somme controverse come aiuto di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Dopo aver osservato che il lodo risarciva i ricorrenti in arbitrato delle conseguenze pecuniarie dell'abrogazione del regime di incentivi fiscali e non, come sostenuto da questi ultimi, della mancata garanzia, da parte della Romania, di un trattamento giusto ed equo dei loro investimenti, in violazione del TBI, il Tribunale respinge anche la tesi secondo cui l'indennizzo per gli effetti indiretti dell'abrogazione del regime di incentivi fiscali non può essere qualificato come vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Il Tribunale ritiene che, nel caso di specie, non trovi applicazione la giurisprudenza invocata dai ricorrenti, secondo cui il recupero di un aiuto illegittimo ai fini del ripristino della situazione anteriore non implica la restituzione del profitto economico eventualmente realizzato dal beneficiario attraverso lo sfruttamento del vantaggio procurato da detto aiuto. Infatti, la decisione controversa ordina il recupero dell'indennizzo concesso in forza del lodo e non il recupero di un ipotetico vantaggio che sarebbe potuto derivare dal suo sfruttamento da parte del beneficiario. Inoltre, un'azione risarcitoria non può condurre ad eludere l'applicazione effettiva delle norme in materia di aiuti di Stato. Pertanto, un risarcimento versato in ragione dell'abrogazione di un regime di aiuti non può sfuggire alla qualificazione come aiuto di Stato se il risarcimento del danno costituisce un vantaggio economico ai sensi delle suddette norme.

Infine, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la giurisprudenza tratta dalla sentenza *Asteris*⁴⁷⁷, secondo cui gli aiuti pubblici presentano una natura giuridica fondamentale differente dal risarcimento danni, non impedisce di qualificare come vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE l'indennizzo ottenuto dai ricorrenti nel caso di specie. Posto che il lodo non può aver prodotto effetti nei confronti dei ricorrenti nel sistema giurisdizionale dell'Unione a decorrere dall'adesione della Romania all'Unione, la Commissione era legittimata ad esaminare l'esistenza di un aiuto di Stato indipendentemente dalla qualificazione giuridica accolta dal tribunale arbitrale. Orbene, essa ha concluso, senza essere confutata dai ricorrenti, che la misura di cui trattasi costituiva un vantaggio economico riconosciuto a compensazione delle conseguenze dell'abrogazione del regime di incentivi fiscali. Posto che il versamento delle somme controverse non ha implicato il risarcimento di una condotta asseritamente colposa da parte della Romania, la sentenza *Asteris* non consentiva di escludere la qualificazione di detta misura come aiuto di Stato.

Per quanto concerne, inoltre, l'imputabilità della misura di aiuto di cui trattasi, il Tribunale respinge l'argomentazione dei ricorrenti secondo cui detta misura non era imputabile alla Romania, poiché quest'ultima sarebbe stata tenuta, nei confronti degli altri firmatari della convenzione ICSID, a dare esecuzione al lodo. Su tale punto, esso ribadisce che la Romania, in quanto assoggettata al sistema giurisdizionale dell'Unione a decorrere dalla sua adesione a quest'ultima, era tenuta a disapplicare il lodo e i ricorrenti non possono invocare il suo asserito obbligo di dare esecuzione a detto lodo.

⁴⁷⁷ Sentenza del 27 settembre 1988, *Asteris e a.* (da 106/87 a 120/87, [EU:C:1988:457](#)).

In terzo luogo, il Tribunale dichiara che la Commissione ha correttamente designato come beneficiario della misura di aiuto l'unità economica composta da Ioan e Viorel Micula e il gruppo di società detenute da questi ultimi.

A tal proposito, esso ricorda, anzitutto, che, qualora persone fisiche o giuridiche, giuridicamente autonome, costituiscono un'unità economica, occorre considerarle come una sola impresa, in particolare laddove si tratti di individuare il beneficiario di un aiuto di Stato.

In tal senso, un soggetto che, titolare di partecipazioni di controllo in una società, eserciti effettivamente tale controllo partecipando direttamente o indirettamente alla gestione di essa, dev'essere considerato partecipe dell'attività economica svolta dall'impresa controllata e, dunque, anche questo soggetto dev'essere considerato, a tale titolo, un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Nella specie, il Tribunale osserva che Ioan e Viorel Micula intervenivano nelle attività economiche delle imprese ricorrenti in arbitrato, interferendo direttamente o indirettamente nella loro gestione. Il fatto che il tribunale arbitrale abbia concesso un indennizzo collettivo ai ricorrenti in arbitrato corrobora anch'esso la mancanza di autonomia sia funzionale che organizzativa di dette imprese rispetto a Ioan e Viorel Micula. Inoltre, dal lodo emerge che questi ultimi non sono stati risarciti esclusivamente nella loro veste di azionisti delle imprese di cui trattasi.

Il fatto che la Commissione non abbia ritenuto che anche Ioan e Viorel Micula dovessero, rispettivamente, essere considerati come imprese è altresì irrilevante ai fini della qualificazione dei beneficiari della misura di aiuto di cui trattasi. Infatti, la decisione controversa accerta che essi formavano, con tutte le imprese ricorrenti, un'unità economica, la quale costituiva l'impresa di cui trattasi ai fini dell'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato.

Il Tribunale ritiene che la Commissione non abbia nemmeno commesso errori nel designare talune imprese che non erano parte del procedimento arbitrale e che non avevano pertanto ottenuto alcun indennizzo come beneficiari della misura di aiuto, poiché dette imprese erano controllate da Ioan e Viorel Micula e l'insieme delle imprese controllate da detti azionisti formano un gruppo unico che costituisce un tutt'uno coerente sul piano sia finanziario che industriale.

Inoltre, tenuto conto delle funzioni di impulso e di sostegno finanziario di Ioan e Viorel Micula, le somme versate ai ricorrenti in arbitrato potevano avvantaggiare, direttamente o indirettamente, imprese che non erano parte del procedimento arbitrale.

In ultimo luogo, il Tribunale ritiene che la Commissione non abbia commesso alcun errore di diritto in sede di recupero dell'aiuto.

Su tale punto, i ricorrenti osservano in particolare che, in forza della giurisprudenza⁴⁷⁸, le somme controverse non potevano essere recuperate presso la suddetta unità economica, ma soltanto presso le imprese che abbiano avuto il godimento effettivo di dette somme.

Il Tribunale constata, da un lato, che le sentenze citate dai ricorrenti non riguardavano il recupero di una misura di aiuto in capo a imprese parte di un'unità economica, come nel caso di specie. Esso ricorda, dall'altro, che il criterio decisivo ai fini dell'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione è l'esistenza di un'unità di comportamento sul mercato. Orbene, con le loro funzioni di impulso e di sostegno finanziario, Ioan e Viorel Micula possono far beneficiare tutte le imprese del gruppo EFDG della misura di aiuto di cui trattasi. La restituzione di detta misura di aiuto da parte dell'unità economica succitata consente così di ripristinare la situazione anteriore al versamento dell'aiuto, eliminando il vantaggio competitivo che ne deriva per tale entità.

⁴⁷⁸ Sentenze dell'11 maggio 2005, *Saxonia Edelmetalle e ZEMAG/Commissione* (T-111/01 e T-133/01, [EU:T:2005:166](#), punto 113), e del 19 ottobre 2005, *Freistaat Thüringen/Commissione* (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), punto 324).

Il Tribunale, avendo respinto nel merito tutti i motivi dei ricorrenti, respinge il ricorso nella sua interezza.

IV. Proprietà intellettuale

1. Marchio dell'Unione europea

Ordinanza dell'8 febbraio 2024, Fly Persia e Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

«Marchio dell'Unione europea – Procedura di opposizione – Intervento – Articolo 173, paragrafo 1, e articolo 179 del regolamento di procedura – Controricorso depositato oltre il termine – Articoli da 142 a 145 del regolamento di procedura – Inapplicabilità – Rigetto»

Statuendo in composizione ampliata a cinque giudici, il Tribunale non ha ammesso la Dubai Aviation Corp., parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), a partecipare al procedimento dinanzi al Tribunale in qualità di interveniente, dopo che essa ha superato il termine per depositare il controricorso conformemente agli articoli 173 e 179 del regolamento di procedura del Tribunale. Tali disposizioni prevedono norme specifiche in materia di proprietà intellettuale riguardo all'intervento dinanzi al Tribunale di una parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso diversa dal ricorrente ⁴⁷⁹. Secondo l'ordinanza emessa, le disposizioni generali relative all'intervento, vale a dire gli articoli da 142 a 145 di tale regolamento, non sono applicabili a una tale parte qualora essa abbia perso la possibilità di divenire parte nel procedimento dinanzi al Tribunale conformemente all'articolo 173 di detto regolamento.

Nel caso di specie, i ricorrenti, la Fly Persia IKE e il sig. Ali Barmodeh, hanno chiesto la registrazione di un marchio dell'Unione europea presso l'EUIPO. La Dubai Aviation Corp. ha proposto opposizione avverso tale registrazione. La divisione di opposizione dell'EUIPO ha parzialmente accolto l'opposizione. Il ricorso avverso tale decisione è stato respinto dalla commissione di ricorso dell'EUIPO (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale i ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata. Il 13 febbraio 2023, il ricorso è stato notificato alla Dubai Aviation Corp. in quanto parte dinanzi alla commissione di ricorso. Tale società ha presentato alla cancelleria del Tribunale un documento intitolato «Controricorso» il 26 aprile 2023, superando così il termine impartito in conformità dell'articolo 179 del regolamento di procedura ⁴⁸⁰.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale sottolinea che lo status dinanzi al Tribunale di una parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso diversa dal ricorrente dinanzi al Tribunale è disciplinato dall'articolo 173 del regolamento di procedura. Una tale parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso, se non ha presentato un controricorso entro il termine previsto al riguardo dall'articolo 179 del regolamento di procedura, non è parte dinanzi al Tribunale. Trascorso tale termine, essa non può quindi presentare osservazioni nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale.

⁴⁷⁹ Ai sensi dell'articolo 173, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura, «una parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso diversa dal ricorrente può partecipare al procedimento dinanzi al Tribunale in qualità di interveniente rispondendo al ricorso nelle forme e nei termini prescritti». «Prima della scadenza del termine previsto per il deposito del controricorso, tale parte diventa parte nel procedimento dinanzi al Tribunale in qualità di interveniente con il deposito di un atto processuale». Essa perde il suo status di interveniente dinanzi al Tribunale quando non risponde al ricorso nelle forme e nei termini prescritti». L'articolo 179 del regolamento di procedura precisa che le parti nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso diverse dal ricorrente presentano controricorsi entro due mesi decorrenti dalla notifica del ricorso.

⁴⁸⁰ In combinato con l'articolo 60 del medesimo regolamento.

Nella fattispecie, la Dubai Aviation Corp. non ha depositato alcun atto processuale prima della scadenza del termine previsto per il deposito del controricorso e ha depositato il suo controricorso oltre tale termine. Inoltre, essa non ha invocato l'esistenza di circostanze eccezionali che costituiscano un caso fortuito o di forza maggiore. Di conseguenza, la Dubai Aviation Corp. non è divenuta parte nel procedimento dinanzi al Tribunale in quanto interveniente conformemente all'articolo 173, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura.

In secondo luogo, il Tribunale esamina se la Dubai Aviation Corp. possa essere ammessa ad intervenire sulla base degli articoli da 142 a 145 del regolamento di procedura, che fissano la disciplina generale della presentazione e dell'esame delle istanze di intervento dinanzi al Tribunale. Tale ipotesi le consentirebbe di beneficiare di un termine generale ⁴⁸¹.

Orbene, il Tribunale osserva che tali disposizioni, che fanno parte del terzo titolo del regolamento, relativo ai ricorsi diretti, si applicano ai procedimenti di cui al quarto titolo di quest'ultimo, dedicato alle cause relative ai diritti di proprietà intellettuale, salvo quanto disposto da specifiche norme di tale quarto titolo. Nella misura in cui il quarto titolo prevede, agli articoli 173 e 179 del regolamento di procedura, norme specifiche riguardanti l'intervento dinanzi al Tribunale di una parte nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso diversa dal ricorrente, gli articoli da 142 a 145 di tale regolamento non sono applicabili a tale parte.

Il Tribunale conclude pertanto che, dopo aver perso la possibilità di divenire parte nel procedimento in quanto interveniente conformemente all'articolo 173 del regolamento di procedura, la Dubai Aviation Corp. non può essere ammessa ad intervenire a norma degli articoli da 142 a 145 di tale regolamento. È quindi escluso che essa possa beneficiare del termine previsto dall'articolo 143, paragrafo 1, di detto regolamento.

**Sentenza del 13 novembre 2024, Administration of the State Border Guard
Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24,
[EU:T:2020:821](#))**

*«Marchio dell'Unione europea – Domanda di marchio dell'Unione europea figurativo RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Impedimento alla registrazione assoluto – Assenza di carattere distintivo – Articolo 7, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2017/1001 – Slogan politico – Parità di trattamento – Principio di buona amministrazione – Articolo 71, paragrafo 1, del regolamento 2017/1001»*

Con la sua sentenza il Tribunale affronta, per la prima volta, la questione della possibilità di registrare uno «slogan politico» come marchio.

Una guardia di frontiera ucraina, dante causa della ricorrente, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, ha presentato all'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) una domanda di registrazione del segno figurativo «RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF» come marchio dell'Unione europea per diversi prodotti e servizi ⁴⁸². L'esaminatore ha respinto integralmente tale domanda di registrazione sul fondamento dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera f), del regolamento 2017/1001 ⁴⁸³, ai sensi del quale sono esclusi dalla registrazione i marchi contrari all'ordine pubblico o al buon costume. La ricorrente ha proposto ricorso dinanzi all'EUIPO avverso la

⁴⁸¹ Conformemente all'articolo 143, paragrafo 1, del regolamento di procedura, l'istanza di intervento è proposta entro sei settimane dalla pubblicazione della pertinente comunicazione di ricorso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

⁴⁸² Per l'esattezza, il marchio è stato richiesto per prodotti e servizi rientranti nelle classi 9, 14, 16, 18, 25, 28 e 41 ai sensi dell'Accordo di Nizza concernente la classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi, del 15 giugno 1957, come riveduto e modificato.

⁴⁸³ 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).

decisione dell'esaminatore. Con la decisione impugnata ⁴⁸⁴, la commissione di ricorso ha respinto il ricorso con la motivazione che il marchio richiesto era privo di carattere distintivo per i prodotti e i servizi di cui si trattava e doveva quindi essere escluso dalla registrazione in forza dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2017/1001.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale rileva che la ricorrente sostiene invano che la commissione di ricorso è incorsa in errore qualificando il marchio richiesto come «slogan politico».

Infatti, la frase ripresa nel marchio richiesto era stata ampiamente utilizzata, subito dopo la prima volta, per testimoniare sostegno all'Ucraina ed era così divenuta, molto rapidamente, un simbolo della lotta dell'Ucraina contro l'aggressione della Federazione russa. Tale frase è stata così utilizzata in un contesto politico, ripetutamente e con l'obiettivo di esprimere e di promuovere sostegno all'Ucraina. Una situazione del genere corrisponde perfettamente alla definizione dell'espressione «slogan politico», adottata dalla ricorrente stessa nel suo ricorso, vale a dire un'espressione utilizzata in un contesto politico o sociale, ripetitiva di un'idea o di uno scopo, finalizzata a persuadere il pubblico o un gruppo target all'interno del pubblico.

La frase ripresa nel marchio richiesto è stata utilizzata molto intensamente in un contesto non commerciale e sarà giocoforza associata strettissimamente dal pubblico di riferimento a tale contesto. Essa è infatti divenuta molto rapidamente uno dei simboli della lotta dell'Ucraina contro l'aggressione russa, associata a un soldato dell'esercito ucraino e, quindi, all'Ucraina. Data l'ampiezza della copertura mediatica di tale evento, la frase ripresa nel marchio richiesto sarà associata a questo momento storico recente, ben noto al consumatore medio dell'Unione.

A tal riguardo, il Tribunale considera che la commissione di ricorso non è incorsa in errore di diritto ritenendo che il principio generale secondo cui il pubblico di riferimento è poco attento nei confronti di un segno che non gli fornisce immediatamente un'indicazione sulla provenienza dei prodotti e dei servizi interessati, dato che non lo percepirebbe né lo memorizzerebbe come marchio, si applicasse anche a segni il cui messaggio principale è di natura politica.

Orbene, tenuto conto della funzione essenziale di un marchio, vale a dire identificare l'origine del prodotto o del servizio coperto da quest'ultimo, un segno non è in grado di svolgere tale funzione se il consumatore medio non percepisce, in sua presenza, l'indicazione dell'origine del prodotto o del servizio, ma unicamente un messaggio politico.

Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, il Tribunale ricorda che, qualora lo stesso impedimento alla registrazione sia opposto per una categoria o un gruppo di prodotti o di servizi, l'autorità competente può limitarsi a una motivazione globale per tutti i prodotti o i servizi interessati. La giurisprudenza ha precisato che siffatta facoltà si estende solo a prodotti e servizi che presentano tra loro un collegamento sufficientemente diretto e concreto, tale da formare una categoria o un gruppo di prodotti o servizi di sufficiente omogeneità. Tuttavia, essa ha precisato pure che, al fine di stabilire se i prodotti e i servizi presentino tra loro un collegamento sufficientemente diretto e concreto e possano essere ripartiti in categorie o gruppi di sufficiente omogeneità, si deve tener conto dell'obiettivo di tale esercizio, che è di consentire e facilitare la valutazione in concreto della questione se il marchio richiesto s'imbatta o meno in uno degli impedimenti assoluti alla registrazione. Così, la suddivisione dei prodotti e servizi interessati in uno o più gruppi o categorie deve essere effettuata, in particolare, sulla base delle caratteristiche che sono loro comuni e che sono pertinenti per l'analisi dell'opponibilità o meno al marchio richiesto, per detti prodotti e servizi, di un determinato impedimento assoluto alla registrazione. Ne consegue che una tale valutazione deve essere effettuata

⁴⁸⁴ Decisione della Prima commissione di ricorso dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) del 1° dicembre 2023 (procedimento R 438/2023-1).

in concreto per l'esame di ciascuna domanda di registrazione e, se del caso, per ciascuno dei diversi impedimenti assoluti alla registrazione eventualmente applicabili.

Nel caso di specie, la commissione di ricorso ha considerato, nella decisione impugnata, che il marchio richiesto non sarebbe percepito, dal pubblico di riferimento, come indicativo di un'origine commerciale. Peraltro, essa ha precisato che la frase ripresa nel marchio richiesto sarebbe, anzitutto, interpretata come un messaggio politico e che tale percezione sarebbe identica per tutti i prodotti o i servizi designati da tale marchio. Ne consegue che la commissione di ricorso ha ritenuto che i prodotti e i servizi coperti dal marchio richiesto costituissero un gruppo sufficientemente omogeneo, tenuto conto dell'impedimento assoluto alla registrazione che, a suo avviso, ostava alla registrazione di detto marchio.

Avendo, a giusto titolo, considerato che il marchio richiesto non sarebbe percepito dal pubblico di riferimento come indicativo di un'origine commerciale, ma come un messaggio politico che promuove il sostegno alla lotta dell'Ucraina contro l'aggressione militare della Federazione russa, la commissione di ricorso poteva validamente raggruppare tutti i prodotti e i servizi oggetto del marchio richiesto in un'unica categoria, sebbene essi presentassero caratteristiche intrinseche differenti.

Pertanto, tenuto conto della specificità del marchio richiesto e della sua identica percezione da parte del pubblico di riferimento rispetto all'insieme dei prodotti e servizi oggetto della domanda di registrazione, il Tribunale dichiara che la commissione di ricorso non è incorsa in errore di valutazione considerando che detti prodotti e servizi facevano parte di un unico gruppo al quale si applicava, in identica maniera, l'impedimento alla registrazione da essa individuato, e che essa ha correttamente concluso che il marchio richiesto era privo di carattere distintivo ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2017/1001.

2. Disegni o modelli

Sentenza del 23 ottobre 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Segnaletica orizzontale) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

«Disegno o modello comunitario – Procedimento di dichiarazione di nullità – Disegno o modello comunitario registrato che rappresenta la segnaletica orizzontale – Articolo 3, lettera a), e articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 6/2002 – Unicità del disegno o modello – Coerenza delle prospettive»

Investito di un ricorso di annullamento, che respinge, il Tribunale si pronuncia sulla questione inedita della coerenza delle prospettive alla luce del requisito di unicità di un disegno o modello. Esso fornisce inoltre precisazioni sull'assenza di un principio di interpretazione favorevole alla registrazione di un disegno o modello comunitario in un procedimento di dichiarazione di nullità.

La Orgatex GmbH & Co. KG., ricorrente, è titolare di un disegno o modello comunitario che rappresenta la segnaletica orizzontale. Il sig. L. Longton ha presentato, dinanzi all'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), una domanda di dichiarazione di nullità di tale disegno o modello, che è stata respinta dalla divisione di annullamento.

La commissione di ricorso ha tuttavia annullato la decisione della divisione di annullamento e ha dichiarato nullo il disegno o modello contestato, ritenendo che quest'ultimo fosse stato registrato in

violazione dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 6/2002⁴⁸⁵, in quanto le quattro prospettive depositate non erano concludenti e presentavano almeno due disegni o modelli diversi.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale ricorda che l'esame di un disegno o modello ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 6/2002 deve essere effettuato sulla base della rappresentazione iscritta nel registro, che determina l'oggetto e la portata della protezione. Le osservazioni formulate dal depositante o dal titolare nel corso del procedimento possono quindi essere prese in considerazione solo se risultano dalla rappresentazione del disegno o modello. Pertanto, esso esamina se le prospettive che costituiscono la rappresentazione nel suo insieme mostrino l'aspetto di un prodotto unico o unitario, vale a dire se vi sia unicità del disegno o modello.

In proposito, il Tribunale afferma che il requisito di coerenza delle prospettive implica che tutte le prospettive mostrino l'aspetto di un solo e medesimo prodotto, di modo che esse consentano di identificare chiaramente un unico disegno o modello. Incoerenze o contraddizioni tra le prospettive depositate possono indurre a concludere che la rappresentazione mostra prodotti diversi. Ciò si verifica, in particolare, quando le prospettive costituiscono diverse incorporazioni o versioni di uno stesso concetto, o quando l'utilizzazione delle linee destinate a identificare il disegno o modello o quella delle esclusioni di talune caratteristiche non è coerente nel complesso. Infatti, non può esservi unicità del disegno o modello se le prospettive sono incoerenti in modo insolubile o in contraddizione insormontabile, poiché l'aspetto di un solo prodotto non può essere determinato e, pertanto, la rappresentazione non consente di identificare chiaramente un solo disegno o modello. Al contrario, l'unicità del disegno o modello può essere constatata nonostante lievi divergenze tra le prospettive, nella stretta misura in cui tali prospettive possono essere conciliate nel senso di un disegno o modello unitario. Ciò premesso, il Tribunale precisa che gli organi dell'EUIPO non sono tenuti a prendere in considerazione tutte le combinazioni possibili tra le prospettive fornite dal depositante al momento della domanda di registrazione, ma unicamente le combinazioni che appaiono logiche e plausibili alla luce dell'esperienza comune.

In secondo luogo, il Tribunale osserva che nulla nel regolamento n. 6/2002 impone un principio di interpretazione favorevole al depositante o al titolare di un disegno o modello comunitario e ne deduce che tale principio non esiste nell'ambito di un procedimento di dichiarazione di nullità.

In terzo luogo, il Tribunale rileva che l'ipotesi secondo cui le prospettive 1.1 e 1.2 del disegno o modello contestato mostrano la parte anteriore e le prospettive 1.3 e 1.4 la parte posteriore, ciascuna con una prospettiva dall'alto e una prospettiva, sembra logica e plausibile alla luce dell'esperienza comune. Orbene, tali prospettive presentano incoerenze insolubili e non mostrano un disegno o modello unitario, cosicché il disegno o modello contestato è stato iscritto nel registro dell'EUIPO in violazione dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 6/2002.

In ultimo luogo, il Tribunale esamina l'ipotesi invocata dalla ricorrente come più favorevole ad essa, secondo la quale la prospettiva 1.1 mostra la parte anteriore e le prospettive 1.2, 1.3 e 1.4 la parte posteriore del disegno o modello contestato. Da un lato, esso precisa che gli organi dell'EUIPO non erano tenuti a prendere in considerazione una siffatta ipotesi. Infatti, quest'ultima non risulta affatto logica né plausibile alla luce dell'esperienza comune, poiché, salvo circostanze particolari, non dimostrate e assenti nel caso di specie, appare illogico e poco plausibile mostrare una sola prospettiva della parte anteriore e tre prospettive della parte posteriore. Dall'altro lato, esso constata che tale ipotesi conduce anche a incoerenze insolubili tra le prospettive e sottolinea che queste incoerenze non possono essere superate mediante un confronto con prodotti asseritamente commercializzati. Infatti, sebbene i prodotti commercializzati corrispondenti a un disegno o modello possano essere presi in considerazione per valutare l'impressione complessiva, nel caso di specie non

⁴⁸⁵ Regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari (GU 2002, L 3, pag. 1).

si tratta di valutare se due disegni o modelli in conflitto producano la stessa impressione generale nell'utilizzatore informato, bensì di stabilire se un disegno o modello presenti un'unicità sulla base della rappresentazione iscritta nel registro.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale conclude che, anche ammettendo l'ipotesi invocata dalla ricorrente, esistono contraddizioni insormontabili o incoerenze insolubili tra le prospettive e che, pertanto, queste ultime non rappresentano un disegno o modello unitario.

V. Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive

1. Bielorussia

Sentenza del 20 marzo 2024, Belshyna/Consiglio (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina – Congelamento dei fondi – Elenchi delle persone, delle entità e degli organismi ai quali si applica il congelamento dei fondi e delle risorse economiche – Inserimento e mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi – Sostegno al regime di Lukashenko – Sostegno finanziario – Impresa di proprietà dello Stato – Repressione della società civile – Errore di valutazione»

Nella sua sentenza, il Tribunale accoglie il ricorso di annullamento proposto dalla Belshyna AAT avverso gli atti con i quali essa è stata inserita, e successivamente mantenuta una seconda volta, dal Consiglio dell'Unione europea, nell'elenco delle persone ed entità destinatarie di misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia. Tale causa dà l'opportunità al Tribunale di apportare precisazioni quanto alla ricevibilità, con riguardo all'articolo 86, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, di una domanda di adattamento del ricorso nelle cause relative alle misure restrittive.

Tale sentenza rientra nell'ambito delle misure restrittive adottate dall'Unione europea dal 2004 in considerazione della situazione in Bielorussia per quanto riguarda la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani. Tali misure prevedono, in particolare, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche appartenenti a persone, entità o organismi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o della repressione della società civile e dell'opposizione democratica, o le cui attività costituiscono altrimenti una seria minaccia per la democrazia o lo Stato di diritto in Bielorussia, nonché a persone, entità o organismi che sostengono il regime di Lukashenko⁴⁸⁶. La ricorrente, una società stabilita in Bielorussia che produce pneumatici, è stata inserita in detto elenco nel 2021⁴⁸⁷ dal Consiglio, e successivamente mantenuta in quest'ultimo nel 2022⁴⁸⁸ e nel 2023⁴⁸⁹, con la motivazione che essa rappresentava una notevole fonte di entrate per il regime di Lukashenko e che aveva licenziato alcuni dipendenti che avevano scioperato in seguito alle elezioni presidenziali del 2020. Dopo aver chiesto l'annullamento degli atti iniziali, essa aveva adattato il suo ricorso al fine di

⁴⁸⁶ Articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 2012/642/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia (GU 2012, L 285, pag. 1) e articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativo a misure restrittive nei confronti del presidente Lukashenko e di determinati funzionari della Bielorussia (GU 2006, L 134, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 1014/2012 del Consiglio, del 6 novembre 2012 (GU 2012, L 307, pag. 1).

⁴⁸⁷ Decisione di esecuzione (PESC) 2021/2125 del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che attua la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU 2021, L 430, pag. 16) e regolamento di esecuzione (UE) 2021/2124 del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che attua l'articolo 8 bis, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia (GU 2021, L 430 I, pag. 1) (in prosieguo: gli «atti iniziali»).

⁴⁸⁸ Decisione (PESC) 2022/307 del Consiglio del 24 febbraio 2022 che modifica la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU 2022, L 46, pag. 97) e regolamento di esecuzione (UE) 2022/300 del Consiglio, del 24 febbraio 2022, che attua l'articolo 8 bis del regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU 2022, L 46, pag. 3) (in prosieguo: gli «atti del 2022»).

⁴⁸⁹ Decisione (PESC) 2023/421 del Consiglio, del 24 febbraio 2023, che modifica la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina (GU 2023, L 61, pag. 41), e regolamento di esecuzione (UE) 2023/419 del Consiglio, del 24 febbraio 2023, che attua l'articolo 8 bis del regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione russa contro l'Ucraina (GU 2023, L 61, pag. 20).

chiedere anche l'annullamento degli atti di mantenimento del 2023, senza tuttavia aver effettuato una tale domanda per gli atti di mantenimento del 2022.

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda l'esame della ricevibilità dell'adattamento del ricorso, che è di ordine pubblico, il Tribunale ricorda che quando un atto di cui si chiede l'annullamento è sostituito o modificato da un altro atto avente il medesimo oggetto, il ricorrente, prima della chiusura della fase orale o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, può adattare il ricorso per tener conto di questo elemento nuovo ⁴⁹⁰.

Nel caso di specie, esso osserva innanzitutto che sia gli atti iniziali che gli atti di mantenimento, nella parte in cui riguardano la ricorrente, hanno ad oggetto di imporre a quest'ultima misure restrittive individuali consistenti nel congelamento di tutti i suoi fondi e risorse economiche ⁴⁹¹.

Esso rileva in seguito che tali misure restrittive individuali assumono la forma di un inserimento del nominativo delle persone, delle entità o degli organismi individuati negli elenchi controversi che figurano negli allegati della decisione 2012/642 e del regolamento n. 765/2006.

In tale contesto, gli atti iniziali hanno modificato gli allegati della decisione 2012/642 e del regolamento n. 765/2006 per inserire, in particolare, il nome della ricorrente negli elenchi controversi. Quanto agli atti di mantenimento, il Tribunale constata, da un lato, che la decisione 2023/421 ha prorogato fino al 28 febbraio 2024 l'applicabilità della decisione 2012/642, il cui allegato I, come modificato dalla decisione di esecuzione 2021/2125, menzionava il nome della ricorrente. Dall'altro lato, il regolamento di esecuzione n. 2023/419 ha modificato l'allegato I del regolamento n. 765/2006, pur mantenendo, quantomeno implicitamente, l'inserimento del nome della ricorrente in detto allegato. Pertanto, gli atti di mantenimento devono essere intesi nel senso che hanno modificato gli atti iniziali ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale conclude che la ricorrente che aveva chiesto nel ricorso l'annullamento degli atti iniziali era legittimata ad adattare il ricorso al fine di chiedere l'annullamento degli atti di mantenimento del 2023, sebbene essa non avesse in precedenza adattato il ricorso per chiedere l'annullamento degli atti del 2022.

⁴⁹⁰ Articolo 86, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

⁴⁹¹ In applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 2012/642 e dell'articolo 2, paragrafi 4 e 5, del regolamento n. 765/2006.

2. Ucraina

Sentenza dell'11 settembre 2024 (Grande Sezione), Timchenko e Timchenko/Consiglio (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate relativamente ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei capitali – Elenco delle persone, delle entità e degli organismi cui si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Inserimento del nome dei ricorrenti nell'elenco – Obbligo di trasmettere informazioni relative ai fondi o alle risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai ricorrenti – Obbligo di cooperazione con l'autorità nazionale competente – Partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive – Articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) n. 269/2014 – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Incidenza diretta – Atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione – Interesse ad agire – Ricevibilità – Sviamento di potere – Competenza del Consiglio – Proporzionalità – Certezza del diritto»

In tale sentenza, il Tribunale, riunito in Grande Sezione, conferma la competenza del Consiglio dell'Unione europea ad adottare obblighi di dichiarazione dei fondi e di collaborazione con le autorità nazionali competenti da parte delle persone oggetto di misure restrittive, da un lato, e ad assimilare l'inosservanza di tali obblighi a un'elusione delle misure di congelamento di capitali, dall'altro.

Tale sentenza si inserisce nel contesto di una serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea a seguito delle operazioni di guerra perpetrate dalla Federazione russa contro l'Ucraina dal marzo 2014. Nel 2022 il sig. Timchenko, un uomo d'affari di nazionalità russa e finlandese, e sua moglie, sono stati inseriti negli elenchi delle persone, entità e organismi soggetti a misure restrittive figuranti nell'allegato della decisione 2014/145⁴⁹² e nell'allegato I del regolamento n. 269/2014⁴⁹³.

Nel caso di specie, essi chiedono al Tribunale l'annullamento dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dall'articolo 1, punto 4, del regolamento 2022/1273⁴⁹⁴. Tali paragrafi prevedono rispettivamente obblighi di dichiarazione dei fondi e di collaborazione con le autorità nazionali competenti, nonché l'assimilazione dell'inosservanza di tali obblighi alla partecipazione ad un'elusione delle misure di congelamento dei capitali.

Secondo i ricorrenti, adottando tali disposizioni, il Consiglio avrebbe ecceduto le competenze che gli erano attribuite in forza dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e si sarebbe sostituito agli Stati membri per decidere in che modo le misure restrittive sarebbero state attuate e sanzionate nel territorio degli Stati membri. Essi fanno altresì valere che tale obbligo di dichiarazione viola il principio della certezza del diritto in quanto è fondato su nozioni imprecise.

Il Tribunale respinge il ricorso.

⁴⁹² 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), come modificata dalla decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio, del 28 febbraio 2022 (GU 2022, L 59, pag. 1), e dalla decisione (PESC) 2022/582 del Consiglio, dell'8 aprile 2022 (GU 2022, L 110, pag. 55).

⁴⁹³ Regolamento (UE) n. 269/2014 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. 6), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 del Consiglio, del 28 febbraio 2022 (GU 2022, L 58, pag. 1), e dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/581 del Consiglio, dell'8 aprile 2022 (GU 2022, L 110, pag. 3).

⁴⁹⁴ Regolamento (UE) 2022/1273 del Consiglio, del 21 luglio 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 194, pag. 1).

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, per quanto riguarda la competenza del Consiglio ad adottare le disposizioni controverse sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il Tribunale ricorda, da un lato, che, in forza degli articoli 24 TUE e 29 TUE, il Consiglio definisce, nelle decisioni adottate all'unanimità in materia di PESC, l'oggetto delle misure restrittive che l'Unione adotta in tale settore, disponendo di un ampio margine di discrezionalità. L'articolo 215 TFUE, da parte sua, consente al Consiglio di adottare regolamenti per attuare o dare effetto a misure restrittive e per garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Tali misure non sono limitate agli obblighi di non fare.

Pertanto, le decisioni adottate sul fondamento dell'articolo 29 TUE stabiliscono la posizione dell'Unione per quanto riguarda le misure restrittive da adottare, mentre i regolamenti adottati sulla base dell'articolo 215 TFUE si ricollegano a dette decisioni e costituiscono lo strumento per dare loro efficacia a livello dell'Unione.

Nel caso di specie, gli obblighi di dichiarazione e di collaborazione previsti all'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, sono stati istituiti per garantire l'applicazione uniforme di tale regolamento nel territorio dell'Unione e vanificare le strategie di elusione delle misure restrittive, rese possibili, in particolare, dal ricorso a sistemi giuridici e finanziari complessi. Di conseguenza, esse sono idonee a garantire l'attuazione efficace e uniforme delle misure restrittive di congelamento dei capitali previste dalla decisione 2014/145, alla quale esse sono collegate.

Per tali ragioni, il Consiglio poteva, sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e senza violare l'articolo 29 TUE, adottare siffatti obblighi mediante un regolamento dell'Unione, indipendentemente dal fatto che tali obblighi non fossero espressamente previsti nella relativa decisione.

Dall'altro lato, il Tribunale considera che sia l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, sia l'articolo 15, paragrafo 1, di tale regolamento, come modificato dal regolamento 2022/880⁴⁹⁵, potevano essere adottati dal Consiglio sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE e che non si può quindi addebitare al Consiglio di essersi indebitamente sostituito agli Stati membri nell'esercizio della loro competenza legislativa. Tali disposizioni non possono essere considerate come configuranti un'incriminazione di natura penale e, pertanto, come adottate in violazione dell'articolo 83 TFUE.

Infatti, la qualificazione di partecipazione ad attività elusive non può, in quanto tale, essere considerata un'incriminazione di natura penale. Inoltre, la formulazione dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014, come modificato, così come l'ultima frase del quinto considerando del regolamento 2022/880 implicano che la determinazione della natura civile, amministrativa o penale delle sanzioni applicabili alle infrazioni al regolamento n. 269/2014 rientra nella competenza conferita agli Stati membri, anche in caso di applicazione della sanzione della confisca dei proventi delle violazioni.

Poiché il regime giuridico applicabile agli obblighi di dichiarazione e di collaborazione nonché alle sanzioni previste in caso di violazione di tali obblighi non rientra nella materia penale, cosicché l'articolo 83 TFUE non è stato violato, il Consiglio non ha neppure violato l'articolo 40 TUE.

In secondo luogo, il Tribunale precisa la nozione di «misure restrittive» differenziandola da quella di «sanzione di confisca» dei proventi delle violazioni in caso di inosservanza degli obblighi di

⁴⁹⁵ Regolamento (UE) 2022/880 del Consiglio, del 3 giugno 2022, che modifica il regolamento 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 153, pag. 75). L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 prevede ormai che «[g]li Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni, incluse ove opportuno le sanzioni penali, applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione». Esso aggiunge che «[g]li Stati membri prevedono inoltre misure appropriate per la confisca dei proventi di tali violazioni».

dichiarazione e di cooperazione prevista dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014. Infatti, una sanzione del genere si applica soltanto ai «proventi [delle] violazioni», mentre l'oggetto delle misure restrittive, che conservano il loro carattere cautelare e temporaneo, verte sui fondi e sulle risorse economiche quali determinati dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014. Pertanto, le sanzioni che accompagnano l'elusione menzionata all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato, non modificano la natura delle misure restrittive.

In terzo luogo, per quanto riguarda la precisione delle nozioni utilizzate per fondare l'obbligo di dichiarazione di cui trattasi, il Tribunale ricorda che il principio della certezza del diritto implica che la normativa dell'Unione sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per tutti gli interessati.

Nel caso di specie, i termini utilizzati dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, rinviano alle nozioni di «appartenenza», «possesso», «detenzione» o «controllo», le quali costituiscono nozioni autonome del diritto dell'Unione, che devono pertanto essere interpretate in modo uniforme nel territorio di quest'ultima, tenendo conto del tenore letterale e del contesto di detta disposizione nonché degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte.

Al riguardo, al momento dell'adozione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014, come modificato, l'obiettivo del Consiglio era di esercitare sulle persone ed entità oggetto di misure restrittive una pressione che si ripercuote sulle autorità russe e che mira, in particolare, ad aumentare i costi delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. In tale contesto, si deve ritenere che, utilizzando le nozioni di «appartenenza», di «possesso», di «detenzione» o di «controllo», il Consiglio abbia designato il diritto di disporre o di fare uso dei fondi o delle risorse economiche, quali definiti all'articolo 1, lettere d) e g), del regolamento n. 269/2014.

Tali nozioni non soffrono quindi di alcuna ambiguità che possa caratterizzare l'esistenza di un'incertezza giuridica quanto alla loro portata o al loro significato per le persone oggetto di misure di congelamento dei capitali. Al riguardo, il fatto che il Consiglio abbia organizzato una conferenza o abbia fatto ricorso a una guida delle buone pratiche destinata alle autorità nazionali, al fine di precisare le nozioni utilizzate nel settore delle misure restrittive, non è di per sé idoneo a dimostrare l'esistenza di una siffatta incertezza giuridica.

Sentenza dell'11 settembre 2024 (Grande Sezione), Fridman e a./Consiglio (T-635/22, [EU:T:2024:620](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate relativamente ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina – Congelamento dei capitali – Elenco delle persone, delle entità e degli organismi cui si applica il congelamento dei capitali e delle risorse economiche – Inserimento del nome dei ricorrenti nell'elenco – Obbligo di dichiarazione di fondi o risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dai richiedenti – Obbligo di cooperazione con l'autorità nazionale competente – Partecipazione ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive – Articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) n. 269/2014 – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Incidenza diretta – Atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione – Interesse ad agire – Ricevibilità – Competenza del Consiglio – Proporzionalità»

Nella sua sentenza il Tribunale, riunito in Grande Sezione, conferma la competenza del Consiglio dell'Unione europea ad adottare obblighi di dichiarazione dei fondi e di collaborazione con le autorità nazionali competenti da parte delle persone colpite da misure restrittive, da un lato, e ad equiparare l'inosservanza di tali obblighi a un'elusione delle misure di congelamento dei fondi, dall'altro.

Tale sentenza si inserisce nel contesto di una serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea a seguito delle operazioni di guerra perpetrate dalla Federazione russa contro l'Ucraina a partire dal marzo 2014. Nel 2022, i nomi dei sigg. Fridman e Khan, di nazionalità russa e israeliana, e del sig. Aven, di nazionalità russa e lettone, sono stati aggiunti agli elenchi delle persone, entità e organismi oggetto di misure restrittive figuranti nell'allegato della decisione 2014/145⁴⁹⁶ e nell'allegato I del regolamento n. 269/2014⁴⁹⁷.

Nel caso di specie, questi ultimi chiedono al Tribunale l'annullamento dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 269/2014, come modificato dall'articolo 1, punto 4, del regolamento 2022/1273⁴⁹⁸, i quali prevedono rispettivamente obblighi di dichiarazione dei fondi e di collaborazione con le autorità competenti al riguardo, e l'assimilazione dell'inosservanza di tali obblighi a un'elusione delle misure di congelamento dei fondi.

Secondo i ricorrenti, il Consiglio non può imporre obblighi positivi alle persone sanzionate sulla base dell'articolo 215 TFUE. Inoltre, l'obbligo di rivelare la consistenza del loro patrimonio sarebbe una forma di sanzione e non una «misura restrittiva» ai sensi di tale disposizione. Inoltre, tali obblighi sarebbero lesivi della vita privata, eccessivi e incerti, in quanto fondati su termini vaghi e non definiti. Essi avrebbero anche una portata extraterritoriale. Peraltro, adottando le disposizioni impugnate, pur sapendo che 25 dei 27 Stati membri sanzionavano penalmente l'elusione di sanzioni, il Consiglio si sarebbe eretto a legislatore penale, mentre tale competenza spetta agli Stati membri.

Il Tribunale respinge il ricorso.

Giudizio del Tribunale

In limine, il Tribunale esamina la ricevibilità del ricorso e, più in particolare, la legittimazione ad agire dei ricorrenti nonché il loro interesse all'annullamento dell'atto impugnato.

In tale contesto, da un lato, il Tribunale constata che le disposizioni impugnate riguardano direttamente i ricorrenti, in quanto producono direttamente effetti sulla loro situazione giuridica. Infatti, gli obblighi di dichiarazione e di cooperazione, nonché gli effetti della loro inosservanza, si applicano ai ricorrenti in quanto persone iscritte nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 269/2014 al momento dell'entrata in vigore di dette disposizioni. Inoltre, l'applicazione di tali disposizioni nei confronti dei ricorrenti non richiede l'adozione di alcuna misura di esecuzione e non lascia alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, cosicché esse incidono in modo puramente automatico sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

D'altro lato il Tribunale precisa che, indipendentemente dal fatto che i ricorrenti o altre persone abbiano o meno dichiarato o congelato i fondi o le risorse economiche di cui trattasi e, se del caso,

⁴⁹⁶ 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). I nomi dei ricorrenti sono stati aggiunti all'allegato di tale decisione sulla base della decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 59, pag. 1), per quanto riguarda i sigg. Aven e Fridman, nonché sulla base della decisione (PESC) 2022/429 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/145 (GU 2022, L 87 I, pag. 44), per quanto riguarda il sig. Kahn.

⁴⁹⁷ Regolamento (UE) n. 269/2014 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. 6). I nomi dei ricorrenti sono stati aggiunti all'allegato di tale regolamento sulla base del regolamento di esecuzione (UE) 2022/336 del Consiglio, del 28 febbraio 2022, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 58, pag. 1), per quanto riguarda i sigg. Aven e Fridman, e sulla base del regolamento di esecuzione (UE) 2022/427 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che attua il regolamento n. 269/2014 (GU 2022, L 87 I, pag. 1), per quanto riguarda il sig. Khan.

⁴⁹⁸ Regolamento (UE) 2022/1273 del Consiglio, del 21 luglio 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 269/2014 concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU 2022, L 194, pag. 1).

abbiano cooperato con le autorità competenti, o che detti fondi o risorse economiche siano stati congelati o meno, i ricorrenti conservano un interesse ad ottenere l'annullamento delle disposizioni impugnate, che impongono loro obblighi di dichiarazione e di collaborazione la cui inosservanza può comportare gravi conseguenze. Infatti, l'interesse ad agire non viene meno per il fatto che il ricorrente ha adempiuto gli obblighi che contesta. Di conseguenza, l'interesse ad agire dei ricorrenti resta stabilito senza che essi debbano dimostrare di aver violato i loro obblighi.

Inoltre, il rispetto dell'obbligo di dichiarazione non comporta l'estinzione di tutti gli obblighi prescritti dalle disposizioni impugnate. Infatti, una volta che i fondi o le risorse economiche sono stati dichiarati all'autorità nazionale competente, l'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014 obbliga le persone che hanno reso tale dichiarazione a collaborare con detta autorità nazionale ai fini di qualsiasi verifica. Ne consegue che i ricorrenti conservano un interesse esistente ed effettivo ad agire contro tale disposizione.

Quanto al merito, in primo luogo, per quanto riguarda la competenza del Consiglio ad adottare le disposizioni controverse sulla base dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, il Tribunale rileva, anzitutto, che le disposizioni impugnate sono state introdotte per garantire l'applicazione uniforme del regolamento n. 269/2014 nel territorio dell'Unione e per vanificare le strategie di elusione delle misure restrittive, rese possibili, in particolare, dal ricorso a sistemi giuridici e finanziari complessi. Esse costituiscono quindi non già misure restrittive in quanto tali, bensì misure che garantiscono l'attuazione efficace e uniforme di misure restrittive previste dalla decisione 2014/145. Pertanto, le disposizioni impugnate sono state correttamente adottate sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

Inoltre, per quanto riguarda l'asserita violazione del diritto alla vita privata, il Tribunale dichiara, in primo luogo, che gli obblighi in questione sono «previsti dalla legge», poiché sono contenuti nel regolamento 2022/1273, che dispone di una base giuridica chiara nel diritto dell'Unione, ossia l'articolo 215 TFUE, nonché di una prevedibilità sufficiente. In secondo luogo, tali obblighi non ledono il contenuto essenziale del diritto alla vita privata in quanto sono limitati ai fondi o alle risorse economiche rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro e sono vincolanti per i ricorrenti in quanto i loro nomi figurano nell'allegato I del regolamento n. 269/2014. In terzo luogo, l'obiettivo di detti obblighi è di consentire l'identificazione dei fondi e delle risorse economiche posseduti, detenuti o controllati dalle persone ed entità oggetto di misure restrittive e, in tal modo, di attuare in modo efficace e uniforme dette misure, il che costituisce un obiettivo che si inserisce nell'ambito dell'obiettivo più generale delle misure restrittive. Orbene, l'importanza degli obiettivi così perseguiti è tale da giustificare conseguenze negative quanto all'ingerenza nel diritto alla vita privata asserita dai ricorrenti. In quarto luogo, per quanto riguarda il carattere adeguato e necessario degli obblighi in questione, nuove modalità di attuazione delle misure restrittive sono state giustificate dalla necessità di garantire l'efficacia e l'applicazione uniforme del regime di misure restrittive concernenti la situazione in Ucraina, in particolare alla luce dell'elusione delle stesse risultante dall'attuazione di sistemi di crescente complessità.

Infine, per quanto riguarda l'affermazione secondo cui gli obblighi contestati violano il principio della certezza del diritto con la motivazione che si basano su termini vaghi e non definiti, il Tribunale dichiara che il riferimento operato dall'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento n. 269/2014 alle nozioni di «appartenenza», di «possesso», di «detenzione» o di «controllo» dei fondi o delle risorse economiche fa apparire in modo sufficientemente chiaro e comprensibile ciò che tali nozioni includono, in modo da consentire alle persone interessate di conformarsi all'obbligo di dichiarazione. Peraltro, da tale disposizione risulta che i beni non rientranti nella giurisdizione di uno Stato membro non sono soggetti a detti obblighi. Inoltre, per quanto riguarda le persone che si trovano al di fuori dell'Unione, sono presi in considerazione solo i loro beni situati nel territorio dell'Unione, il che costituisce un criterio di collegamento sufficiente con l'Unione. Pertanto, l'argomento relativo alla portata extraterritoriale degli obblighi di cui trattasi deve essere respinto.

In secondo luogo, il Tribunale si pronuncia sull'argomento dei ricorrenti secondo cui, adottando le disposizioni impugnate, il Consiglio si sarebbe eretto a legislatore penale. A tal riguardo esso dichiara che, anche se il Consiglio fosse stato consapevole del fatto che l'elusione di sanzioni era sanzionata penalmente in tutti gli Stati membri ad eccezione di due di essi, non se ne può dedurre che, con l'adozione delle disposizioni impugnate, tale istituzione abbia costretto gli Stati membri a sanzionare penalmente l'elusione del congelamento di fondi. Invero, il fatto che, negli Stati membri che già sanzionavano penalmente l'elusione di misure restrittive, le sanzioni applicate in caso di violazione dei due obblighi in questione siano, di conseguenza, anch'esse penali, deriva non già dalle disposizioni impugnate, bensì dalla scelta degli Stati membri in materia di sanzioni.

Tale constatazione non è modificata da una lettura congiunta degli articoli 9 e 15 del regolamento n. 269/2014. Infatti, dall'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento si evince che sono gli Stati membri a stabilire le norme sulle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni di detto regolamento. Ne consegue che, in caso di inosservanza degli obblighi di cui trattasi, qualificata come elusione delle misure restrittive, la determinazione del regime delle sanzioni, ivi compresa la loro natura, penale o meno, rimane di competenza degli Stati membri.

Infine, tale constatazione non è inficiata nemmeno dall'adozione, il 28 novembre 2022, della decisione 2022/2332, né dall'adozione da parte della Commissione, il 2 dicembre 2022, della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle misure restrittive dell'Unione. Il Tribunale rileva su questo punto che tale approccio legislativo, volto all'armonizzazione del diritto penale degli Stati membri, si distingue proprio da quello del regolamento 2022/1273, fondato sull'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, che mira unicamente a garantire l'attuazione efficace ed uniforme del regolamento n. 269/2014. Infatti, a differenza di una direttiva, che definisce i reati e le sanzioni penali in caso di elusione delle misure restrittive, adottata sul fondamento dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, la quale vincolerebbe gli Stati membri destinatari quanto al risultato da raggiungere in materia penale, il regime delle sanzioni previste all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 269/2014 lascia gli Stati membri liberi di scegliere la natura penale, amministrativa o civile delle sanzioni da adottare in caso di violazione del divieto di elusione delle misure restrittive.

3. Russia

Sentenza del 2 ottobre 2024 (Grande Sezione), *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e a./Consiglio* (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Divieto di fornire servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle entità stabilite in Russia – Ruolo fondamentale degli avvocati in una società democratica – Diritto degli avvocati di fornire servizi di consulenza giuridica – Diritto di farsi consigliare da un avvocato – Articoli 7 e 47 e articolo 52, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali – Indipendenza dell'avvocato – Stato di diritto – Proporzionalità – Certezza del diritto»

Riunito in Grande Sezione, il Tribunale conferma la legittimità del divieto, enunciato all'articolo 5 *quindecies*, paragrafo 2, del regolamento n. 833/2014⁴⁹⁹, di fornire, direttamente o indirettamente, servizi di consulenza giuridica al governo russo e alle persone giuridiche, alle entità e agli organismi stabiliti in Russia (in prosieguo: il «divieto controverso»). La causa verte sulla questione se esista un

⁴⁹⁹ Regolamento (UE) n. 833/2014 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. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2022/1904 del Consiglio, del 6 ottobre 2022 (GU 2022, L 259 I, pag. 3).

diritto fondamentale di rivolgersi ad un avvocato, anche in situazioni non presentanti alcun collegamento con un procedimento giurisdizionale. Il Tribunale precisa segnatamente la portata del diritto ad un ricorso effettivo, garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), e del diritto al segreto professionale, garantito dall'articolo 7 della Carta. Il Tribunale respinge il ricorso nel merito, senza statuire sui profili di inammissibilità procedurale vertenti, segnatamente, sulla mancanza di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Tale sentenza si iscrive nel contesto di una serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea a seguito dell'aggressione militare perpetrata dalla Federazione russa contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022. A sostegno del loro ricorso di annullamento contro gli atti che hanno introdotto e poi ribadito⁵⁰⁰ il divieto controverso, i ricorrenti, tra cui l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, sostenevano, segnatamente, che tale divieto determinava una violazione del diritto di beneficiare dei consigli giuridici di un avvocato, un'ingerenza nel segreto professionale degli avvocati, nonché un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo relativo ad una violazione del diritto di rivolgersi ad un avvocato per ottenere consigli giuridici.

Anzitutto, il Tribunale considera che la possibilità di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato, prevista, a titolo del diritto ad un ricorso effettivo e del diritto ad un processo equo, dall'articolo 47 della Carta, deve essere riconosciuta soltanto quando esiste un collegamento con un procedimento giurisdizionale. A questo proposito, il Tribunale ricorda che la Corte ha riconosciuto il ruolo fondamentale degli avvocati in uno Stato di diritto soltanto nella misura in cui questi ultimi contribuiscono al buon funzionamento della giustizia ed assicurano la protezione degli interessi dei clienti. In seconda battuta, il Tribunale rileva che la tutela del segreto professionale sancita dall'articolo 7 della Carta è riconosciuta in assenza di qualsivoglia collegamento con un procedimento giurisdizionale. Tuttavia, questa tutela non mira a garantire un diritto fondamentale di rivolgersi ad un avvocato e di beneficiare dei consigli giuridici di quest'ultimo indipendentemente da qualsiasi collegamento con un procedimento giurisdizionale, ma ha come unico scopo, con riguardo al diritto al rispetto della vita privata, di preservare la riservatezza della corrispondenza tra l'avvocato e il suo cliente.

Di conseguenza, le tutele garantite dagli articoli 7 e 47 della Carta, considerati isolatamente o congiuntamente, non sono idonee a configurare l'esistenza di un diritto fondamentale per qualsiasi persona di rivolgersi ad un avvocato e di beneficiare dei suoi consigli al di fuori di un contesto contenzioso, attuale o probabile. Il diritto fondamentale di rivolgersi ad un avvocato e di beneficiare dei suoi consigli deve pertanto essere riconosciuto unicamente qualora esista un collegamento con un procedimento giurisdizionale, tale procedimento sia già stato avviato oppure possa essere prevenuto o anticipato, sulla base di elementi concreti, in occasione della fase di valutazione, da parte dell'avvocato, della situazione giuridica del suo cliente.

Nel caso di specie, l'articolo 5 *quindecies*, paragrafi 5 e 6, del regolamento n. 833/2014 permette ad un avvocato di procedere ad una valutazione preliminare della situazione giuridica delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi stabiliti in Russia che richiedono la sua consulenza, allo scopo di appurare se le consulenze che gli vengono richieste siano strettamente necessarie per garantire l'accesso, segnatamente, ad un procedimento giurisdizionale, al fine di prevenire o di anticipare tale procedimento o di assicurarne la buona gestione ove esso sia già stato instaurato.

⁵⁰⁰ Regolamento (UE) 2022/2474 del Consiglio, del 16 dicembre 2022, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2022, L 322 I, pag. 1), e regolamento (UE) 2023/427 del Consiglio, del 25 febbraio 2023, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2023, L 59 I, pag. 6).

Da un lato, il Tribunale da ciò deduce che il divieto controverso non viola il diritto di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un avvocato, quale tutelato dall'articolo 47 della Carta. Dall'altro lato, poiché l'articolo 7 della Carta non garantisce un diritto di accesso a un avvocato, indifferentemente nell'ambito di un procedimento giurisdizionale o in un contesto non contenzioso, il divieto controverso non può configurare un'ingerenza in un diritto scaturente da quest'ultimo articolo.

In secondo luogo, per quanto riguarda il segreto professionale dell'avvocato, il Tribunale rileva che la divulgazione, da parte di un avvocato, segnatamente, della propria identità o dell'esistenza di una consultazione di cui egli sia investito, qualora tale divulgazione sia forzosa e intervenga senza il consenso del suo cliente, integra un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare di quest'ultimo, del suo domicilio e delle sue comunicazioni, quale garantito dall'articolo 7 della Carta.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che se le disposizioni di esenzione permettono alle autorità competenti di rimuovere il divieto controverso in talune situazioni precisamente identificate, esse lasciano però un margine di discrezionalità alle autorità competenti riguardo alle modalità con le quali una domanda di esenzione deve essere formulata, depositata e trattata. Pertanto, a titolo di esempio, le disposizioni di esenzione non disciplinano l'identità dell'autore della domanda presentata alle autorità nazionali competenti. Allo stesso modo, le disposizioni controverse non suggeriscono che l'avvocato sia tenuto a condividere con le autorità competenti, senza il consenso del suo cliente, informazioni protette dal segreto professionale garantito dall'articolo 7 della Carta. Per quanto riguarda le informazioni necessarie al trattamento della domanda di esenzione, le disposizioni di esenzione non fanno menzione neppure degli elementi di cui l'autorità competente deve disporre per svolgere il proprio esame.

Nondimeno, quando definiscono le modalità di attuazione delle procedure di esenzione, gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, e sono dunque tenute a provvedere al rispetto dell'articolo 7 della Carta, osservando le condizioni stabilite dall'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima. Di conseguenza, il Tribunale ritiene che le disposizioni di esenzione non comportino, di per sé stesse, alcuna ingerenza nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta.

Ad ogni modo, supponendo che dalle disposizioni di esenzione derivi un'ingerenza nel segreto professionale dell'avvocato garantito dall'articolo 7 della Carta, il Tribunale ricorda che eventuali limitazioni all'esercizio di tale diritto sono ammesse, in conformità all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, purché esse siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detto diritto e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.

Orbene, nel caso di specie, il Tribunale rileva che il divieto controverso è previsto dalla legge e rispetta il contenuto essenziale del diritto al rispetto delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti, sancito dall'articolo 7 della Carta. Oltre a ciò, detto divieto risponde in maniera appropriata e coerente all'obiettivo di intensificare ulteriormente la pressione esercitata sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. Le disposizioni di esenzione, permettendo di rimuovere il divieto controverso in situazioni precisamente identificate, perseguono esse stesse tale obiettivo di interesse generale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21 TUE, alla luce dei quali esse appaiono proporzionate. Il Tribunale sottolinea a questo proposito che le disposizioni di esenzione che mirano a rimuovere il divieto controverso sono esse stesse limitate a quanto è necessario per conseguire le finalità perseguite dai regolamenti impugnati.

In ultimo luogo, per quanto riguarda la censura relativa ad una presunta ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato in ragione del divieto controverso, il Tribunale ricorda che il diritto dei soggetti privati di beneficiare di consigli giuridici forniti in piena indipendenza da un avvocato è inerente al diritto ad un ricorso effettivo. Dato che il divieto controverso non comporta alcuna ingerenza nel diritto ad un

ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta, il Tribunale constata che non è dimostrato che il divieto controverso possa portare ad un'ingerenza nell'indipendenza dell'avvocato.

A questo proposito, malgrado l'inesistenza di una norma di diritto primario che sancisca e definisca l'indipendenza dell'avvocato, la Corte ha riconosciuto l'importanza di tale indipendenza al fine di garantire il diritto dei singoli ad un ricorso effettivo, in contesti presentanti un collegamento con un procedimento giurisdizionale. Se dalle disposizioni del codice deontologico degli avvocati europei risulta che l'indipendenza può estendersi anche alle attività di consulenza giuridica prive di qualsiasi collegamento con un procedimento giurisdizionale, le disposizioni di tale codice non costituiscono però norme giuridiche dell'Unione e non possono dunque integrare una base giuridica fondante il riconoscimento dell'indipendenza dell'avvocato a livello dell'Unione.

Supponendo che l'indipendenza dell'avvocato debba, allo stesso titolo della protezione del segreto professionale derivante dall'articolo 7 della Carta, essere riconosciuta anche al di fuori di un contesto contenzioso e che venga constatata un'ingerenza in tale indipendenza, il Tribunale ricorda altresì che l'indipendenza dell'avvocato non implica che la professione di avvocato non possa essere soggetta a limitazioni. Tale indipendenza può, infatti, essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni non costituiscano, alla luce della finalità perseguita, un intervento sproporzionato e inaccettabile che pregiudicherebbe la sostanza stessa dell'indipendenza degli avvocati.

Orbene, nel caso di specie, il Tribunale ritiene che, anche supponendo che vi sia stata un'ingerenza nell'indipendenza degli avvocati, questa sarebbe giustificata e proporzionata. Da un lato, il Tribunale rileva che il divieto controverso, così come delimitato segnatamente dalle disposizioni di esenzione, persegue obiettivi di interesse generale. Dall'altro, se le disposizioni di esenzione concedono alle autorità competenti la facoltà di rimuovere il divieto controverso in relazione ad alcuni servizi di consulenza giuridica, tali disposizioni non permettono alle autorità competenti di avere un'influenza sul contenuto stesso della consulenza che può, eventualmente, essere fornita dall'avvocato al governo russo o a un'entità stabilita in Russia. Lo stesso vale per il divieto controverso stesso. Il divieto controverso e, in particolare, le disposizioni di esenzione non costituiscono dunque un intervento sproporzionato e inaccettabile che pregiudicherebbe la sostanza stessa dell'indipendenza degli avvocati.

VI. Servizi digitali

Sentenza del 17 luglio 2024, *Bytedance/Commissione* (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

«Servizi digitali – Regolamento (UE) 2022/1925 – Designazione di un gatekeeper (controllore dell'accesso) – Servizio di social network online – Articolo 3, paragrafi 1, 2 e 5, del regolamento 2022/1925 – Requisiti – Presunzioni – Superamento delle presunzioni – Diritti della difesa – Parità di trattamento»

Interpretando per la prima volta il regolamento sui mercati digitali⁵⁰¹ (in prosieguo: il «DMA»), il Tribunale respinge il ricorso di annullamento proposto dalla Bytedance Ltd avverso la decisione della Commissione europea⁵⁰² che designa tale impresa nonché le società da essa controllate direttamente o indirettamente (in prosieguo, congiuntamente: la «ByteDance») come gatekeeper ai sensi di detto regolamento.

Atteso che taluni servizi digitali, denominati «servizi di piattaforma di base» (in prosieguo: «SPB»), presentano spesso caratteristiche che, in combinazione con le pratiche sleali delle imprese che forniscono detti servizi, possono compromettere considerevolmente la contendibilità dei SPB, nonché avere un impatto sull'equità del rapporto commerciale tra le imprese che forniscono tali servizi e i relativi utenti commerciali e finali, il legislatore dell'Unione europea ha deciso di adottare il DMA.

Pertanto, il DMA mira a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno stabilendo norme volte a garantire la contendibilità e l'equità per i mercati nel settore digitale in generale e per gli utenti commerciali e gli utenti finali dei SPB forniti dalle imprese designate come «gatekeeper» in particolare. A tal fine, il DMA prevede un complesso mirato di obblighi che le imprese designate dalla Commissione come gatekeeper devono rispettare per ciascun SPB elencato nella decisione di designazione.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del DMA, la Commissione designa un'impresa come gatekeeper se essa soddisfa i tre requisiti cumulativi seguenti:

- a) ha un impatto significativo sul mercato interno;
- b) fornisce un SPB che costituisce un punto di accesso (gateway) importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali (in prosieguo: «punto di accesso importante»), e
- c) detiene una posizione consolidata e duratura, nell'ambito delle proprie attività, o è prevedibile che acquisisca siffatta posizione nel prossimo futuro.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del DMA, si presume che un'impresa soddisfi detti requisiti se raggiunge determinate soglie quantitative, che si articolano in particolare intorno al fatturato realizzato dall'impresa interessata nell'Unione o al suo valore di mercato mondiale, al numero di utenti finali e di utenti commerciali del pertinente SPB stabiliti o situati nell'Unione, e al numero di anni nei quali quest'ultima soglia relativa al numero di utenti è stata raggiunta.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, primo comma, del DMA, l'impresa interessata può presentare, con la propria notifica a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, primo comma, del DMA, argomentazioni sufficientemente fondate per dimostrare che, eccezionalmente, pur raggiungendo tutte le soglie di

⁵⁰¹ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) (GU 2022, L 265, pag. 1).

⁵⁰² Decisione C (2023) 6102 final della Commissione, del 5 settembre 2023, che designa la ByteDance come gatekeeper, a norma dell'articolo 3 del DMA.

cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA e a causa delle circostanze relative al funzionamento del pertinente SPB, essa non soddisfa i requisiti elencati al paragrafo 1 di tale articolo. Se l'impresa presenta tali argomentazioni sufficientemente fondate, mettendo manifestamente in dubbio le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA, la Commissione può avviare un'indagine di mercato ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, del DMA.

La Bytedance Ltd, fondata in Cina nel 2012 e costituita secondo il diritto delle Isole Cayman, gestisce, con le società da essa controllate direttamente o indirettamente, in particolare la piattaforma digitale TikTok. Tale piattaforma digitale, che, nella versione attuale, è stata lanciata nell'Unione nell'agosto 2018, consente ai suoi utenti di cercare, guardare e diffondere video, nonché di interagire, comunicare e condividere contenuti con altri utenti.

Dopo avere ricevuto una notifica presentata dalla Bytedance Ltd ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, primo comma, del DMA, la Commissione ha, in primo luogo, considerato che TikTok era un servizio di social network online ai sensi del DMA e, di conseguenza, un SPB. In secondo luogo, la Commissione ha constatato che la ByteDance raggiungeva le soglie previste all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA, per quanto riguarda TikTok, il che consentiva di presumere che i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del DMA, relativi alla sua designazione come gatekeeper, fossero soddisfatti. In terzo luogo, la Commissione ha ritenuto che le argomentazioni presentate dalla Bytedance Ltd per confutare le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA non fossero sufficientemente fondate per mettere manifestamente in dubbio tali presunzioni. La Commissione ha quindi designato la ByteDance come gatekeeper, senza avviare un'indagine di mercato, e ha ritenuto che il servizio di social network online TikTok fosse un punto di accesso importante ai sensi del DMA ⁵⁰³.

La Bytedance Ltd ha adito il Tribunale con un ricorso diretto all'annullamento di tale decisione. Il Tribunale, su domanda della Bytedance Ltd, ha deciso di statuire sul ricorso secondo il procedimento accelerato.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce tre motivi vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 3, paragrafi 1 e 5, del DMA, il secondo, sulla violazione dei diritti della difesa e, il terzo, sulla violazione del principio della parità di trattamento.

1) Sul motivo vertente sulla violazione dell'articolo 3, paragrafi 1 e 5, del DMA

In via preliminare, il Tribunale constata che la ricorrente non contesta che TikTok costituisca un servizio di social network online ai sensi del DMA. Essa non contesta neppure che le soglie previste all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a c), del DMA fossero state raggiunte e che, di conseguenza, si ritenesse che la ByteDance soddisfacesse i rispettivi requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del DMA ai fini della sua designazione come gatekeeper.

Per contro, la ricorrente ritiene che la Commissione abbia considerato erroneamente che le argomentazioni da essa presentate, conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, primo comma, del DMA, non erano sufficientemente fondate per mettere manifestamente in dubbio le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA in relazione a TikTok.

a) Sul criterio giuridico applicato dalla Commissione nell'esame delle argomentazioni presentate per confutare le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA

Il Tribunale respinge anzitutto le censure secondo cui la Commissione avrebbe applicato un criterio giuridico erroneo nell'esame delle argomentazioni e delle prove presentate dalla ricorrente per confutare le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA.

⁵⁰³ Decisione del 5 settembre 2023. V. nota 2.

In tale contesto, il Tribunale rileva, da un lato, che, sebbene l'articolo 3, paragrafo 5, del DMA consenta all'impresa interessata di presentare, per confutare le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA, argomentazioni e prove espresse o meno in valori numerici, esse devono tuttavia essere direttamente relative a una o più di tali presunzioni, le quali assumono la forma di soglie quantitative. Nel caso di specie, la Commissione poteva respingere talune argomentazioni della ricorrente consistenti segnatamente in affermazioni generiche sugli obiettivi perseguiti dal DMA nonché sull'oggetto e sull'effetto utile dell'articolo 3, paragrafo 5, del DMA, poiché esse non miravano a confutare concretamente e specificamente una delle tre presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA e, pertanto, non erano direttamente relative a tali presunzioni.

Dall'altro lato, il Tribunale precisa che il livello di prova richiesto per mettere in dubbio dette presunzioni deriva direttamente dall'articolo 3, paragrafo 5, del DMA, il quale esige che l'impresa interessata, sulla quale grava l'onere della prova, presenti argomentazioni sufficientemente fondate, mettendo manifestamente in dubbio le presunzioni in parola. Ne consegue che le argomentazioni presentate da tale impresa devono essere idonee a dimostrare, con un elevato grado di plausibilità, che le presunzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del DMA sono messe in dubbio. Il Tribunale aggiunge che, nel caso di specie, la Commissione aveva affermato di aver applicato il livello di prova previsto all'articolo 3, paragrafo 5, del DMA, e nulla nella sua analisi suggeriva che il livello di prova che essa aveva effettivamente applicato fosse più elevato di quello stabilito da tale disposizione.

b) Sulla presunzione secondo cui la ByteDance ha un impatto significativo sul mercato interno

Alla luce di tali precisazioni, il Tribunale esamina poi le censure della ricorrente secondo le quali la Commissione avrebbe violato l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 5, del DMA respingendo le sue argomentazioni volte a dimostrare che la ByteDance non aveva un impatto significativo sul mercato interno. La ricorrente sosteneva in sostanza che l'impatto della ByteDance sul mercato interno non era significativo, come dimostrato in particolare dal fatto che il suo fatturato nell'Unione era esiguo e che il valore di mercato complessivo della ByteDance era dovuto principalmente alle sue attività in Cina, e non era quindi rappresentativo del suo impatto sul mercato interno.

In tale contesto, la Commissione aveva in particolare respinto, in quanto irrilevante, l'argomentazione vertente sul fatto che i ricavi della ByteDance nell'Unione erano inferiori alla soglia di fatturato realizzato nell'Unione prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del DMA.

Su tale punto, il Tribunale ricorda che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del DMA consente di presumere che un'impresa abbia un impatto significativo sul mercato interno ai sensi del paragrafo 1, lettera a), del medesimo articolo se essa fornisce il pertinente SPB in almeno tre Stati membri e il suo fatturato annuo realizzato nell'Unione è superiore o pari a EUR 7,5 miliardi in ciascuno degli ultimi tre esercizi finanziari, o se la sua capitalizzazione di mercato media o il suo valore equo di mercato equivalente era quanto meno pari a EUR 75 miliardi di EUR nell'ultimo esercizio finanziario.

Il Tribunale osserva, inoltre, che non era contestato che la ByteDance non raggiungeva la soglia di fatturato realizzato nell'Unione. Per contro, era pacifico che la ByteDance raggiungeva la soglia alternativa del valore di mercato mondiale e che, pertanto, si riteneva che essa avesse un impatto significativo sul mercato interno.

Per quanto riguarda il rapporto tra le due soglie summenzionate, il Tribunale precisa che esse riflettono ipotesi simili, ma distinte. Mentre un fatturato elevato realizzato nell'Unione tende a dimostrare che l'impresa di cui trattasi ha già la capacità di trarre un vantaggio economico dai suoi utenti nel mercato interno, una capitalizzazione di mercato elevata o un valore equo di mercato a livello mondiale elevato tende piuttosto ad indicare che detta impresa dispone del potenziale di trarre un vantaggio economico dai suoi utenti nel mercato interno nel prossimo futuro. Inoltre, il fatturato realizzato dall'impresa di cui trattasi nell'Unione è stato specificamente preso in considerazione dal legislatore dell'Unione come indicatore dell'impatto di detta impresa sul mercato interno.

Non si può quindi escludere che l'impresa interessata possa dimostrare, sulla base di varie argomentazioni sufficientemente fondate, tra cui il suo esiguo fatturato realizzato nell'Unione, che, nonostante il suo valore di mercato mondiale molto elevato, essa ha solo una presenza limitata sul mercato interno, cosicché detto valore di mercato non riflette un potenziale di trarre un vantaggio economico dai suoi utenti nell'Unione nel prossimo futuro e che, pertanto, essa non ha un impatto significativo sul mercato interno ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del DMA.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale constata che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel respingere in quanto irrilevante, al fine di mettere in dubbio la presunzione relativa all'impatto significativo della ByteDance sul mercato interno, l'argomentazione della ricorrente relativa al fatturato esiguo realizzato dalla ByteDance nell'Unione.

Ciò posto, conformemente alla giurisprudenza, tale errore comporta l'annullamento della decisione impugnata solo se ha potuto avere un'influenza determinante, nelle circostanze peculiari del caso di specie, sul rigetto, da parte della Commissione, delle argomentazioni presentate dalla ricorrente per confutare la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del DMA.

Orbene, tale ipotesi non ricorre, dato che rimangono validi tutti gli altri elementi presi in considerazione dalla Commissione per concludere che la ByteDance aveva un potenziale significativo di trarre un vantaggio economico dai suoi utenti nell'Unione nel prossimo futuro. Infatti, a sostegno di tale conclusione, la Commissione ha altresì ricordato che il fatturato della ByteDance nell'Unione, pur essendo inferiore alla soglia prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del DMA, era però aumentato costantemente, che il valore equo di mercato della ByteDance era ampiamente superiore alla soglia di EUR 75 miliardi e che il numero di utenti finali e di utenti commerciali di TikTok nell'Unione aveva continuato ad aumentare negli ultimi tre esercizi finanziari, superando di gran lunga le soglie di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA.

c) Sulla presunzione secondo cui TikTok è un punto di accesso importante

Il Tribunale respinge inoltre le censure della ricorrente secondo le quali la Commissione avrebbe violato l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 5, del DMA, qualificando TikTok come punto di accesso importante in applicazione della presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA, nonostante gli argomenti contrari dedotti dalla ricorrente.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA, si presume che un'impresa fornisca un SPB che costituisce un punto di accesso importante se essa fornisce un SPB che, nell'ultimo esercizio finanziario, annovera almeno 45 milioni di utenti finali attivi su base mensile, stabiliti o situati nell'Unione, e almeno 10 000 utenti commerciali attivi su base annua stabiliti nell'Unione.

i) Sull'asserita assenza di un ecosistema e di forti effetti di rete

Al fine di contestare la qualificazione di TikTok come punto di accesso importante in applicazione della presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA, la ricorrente sosteneva, in primo luogo, che, a differenza di altre imprese attive nel settore digitale, la ByteDance non dispone di un ecosistema e non beneficia di forti effetti di rete.

Anzitutto, il Tribunale precisa che un ecosistema di piattaforme digitali può consistere in uno o anche più SPB, nonché in altri servizi connessi a questi ultimi, ad esempio tramite collegamenti tecnologici o l'interoperabilità, il che può esacerbare le barriere all'ingresso per i concorrenti di tali imprese e aumentare i costi di cambiamento di fornitore per gli utenti finali, rendendo più difficile per operatori del mercato esistenti o nuovi sfidare tali imprese o contrastarne la posizione.

Il Tribunale constata poi che la ricorrente non ha suffragato il suo argomento secondo cui la ByteDance non disponeva di un ecosistema di cui TikTok facesse parte.

Infine, secondo il Tribunale, anche supponendo che la ByteDance non disponga di un ecosistema, la conclusione della Commissione riguardo alla qualificazione di TikTok come punto di accesso importante rimane valida, in quanto dalla decisione impugnata risulta che, dopo il suo lancio nell'Unione, nel 2018, nella versione attuale, TikTok è riuscita in poco tempo ad attirare un numero molto elevato di utenti finali e di utenti commerciali, superando di gran lunga le soglie previste in proposito dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA e raggiungendo la metà delle dimensioni di Facebook e di quelle di Instagram.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, nessun elemento del DMA lascia intendere che un SPB possa produrre forti effetti di rete solo in presenza di un ecosistema. Analogamente, la ricorrente non ha presentato alcun argomento autonomo che possa suggerire che TikTok sia privo di forti effetti di rete.

ii) Sull'esistenza di multihoming e sull'asserita assenza di effetti di lock-in

In secondo luogo, il Tribunale conferma la conclusione della Commissione secondo cui l'esistenza di un certo grado di multihoming⁵⁰⁴ da parte degli utenti finali e degli utenti commerciali in relazione a TikTok e ad altri social network online non era sufficiente a mettere manifestamente in dubbio la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che, sebbene l'esistenza o l'assenza di multihoming e di effetti di lock-in possano costituire, a seconda dei casi, elementi rilevanti per valutare se tale presunzione possa essere manifestamente messa in dubbio, occorre tenere conto delle caratteristiche specifiche e concrete di detto multihoming e degli effetti di lock-in quali si manifestano nelle circostanze in cui opera il pertinente SPB.

Orbene, poiché la prevalenza del multihoming tra gli utenti dei social network online è illustrata dai dati presentati dalla ricorrente stessa, il Tribunale conclude che nel caso di specie, tenuto conto delle caratteristiche del pertinente SPB, la mera esistenza di multihoming, anche in percentuali significative, non è sufficiente di per sé a mettere manifestamente in dubbio la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA.

Per giunta, le argomentazioni e le prove presentate dalla ricorrente, sulla quale grava l'onere della prova, nel corso del procedimento amministrativo riguardavano solo l'esistenza di multihoming in generale, e non l'intensità dell'uso delle diverse piattaforme di social network online, fermo restando che TikTok beneficiava di un tasso di coinvolgimento più elevato rispetto ad altri social network, in quanto gli utenti finali, in particolare i giovani, trascorrono più tempo su TikTok che su altri social network.

Per quanto riguarda gli argomenti della ricorrente relativi al fatto che circa l'82% e il 77% degli utenti finali di TikTok utilizzerebbero anche, rispettivamente, Instagram e Facebook, mentre solo il 38% e il 48% degli utenti finali, rispettivamente, di Facebook e di Instagram utilizzerebbero anche TikTok, il Tribunale constata che la ricorrente non ha, in ogni caso, dimostrato che la natura asimmetrica del multihoming praticato, da un lato, dagli utenti di TikTok e, dall'altro, da quelli di Facebook e Instagram non fosse dovuto al contesto economico e storico in cui operano i social network online nell'Unione, bensì all'assenza di effetti di rete e di lock-in su TikTok.

⁵⁰⁴ Nel contesto dei servizi digitali in generale e delle piattaforme online in particolare, la nozione di «multihoming» descrive la situazione in cui gli utenti utilizzano nel contempo più servizi digitali concorrenti, nella fattispecie servizi di social network online.

iii) Sulla portata di TikTok inferiore rispetto a quella di altre piattaforme e sul numero elevato di concorrenti

In terzo luogo, il Tribunale ritiene che la Commissione abbia considerato correttamente che neppure le argomentazioni presentate dalla ricorrente, relative alla portata modesta di TikTok rispetto a quella di alcuni altri servizi di social network online, nonché all'esistenza di un numero elevato di concorrenti, erano sufficientemente fondate per mettere manifestamente in dubbio la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA.

Tra gli elementi che possono essere presi in considerazione dalla Commissione nell'ambito del suo esame delle argomentazioni volte a confutare la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA figura, secondo il considerando 23 del DMA, l'«importanza del [SPB] dell'impresa [interessata], tenuto conto della portata complessiva delle attività del rispettivo [SPB]». Tale considerando del DMA non precisa tuttavia i parametri in base ai quali devono essere misurate l'importanza e la portata del SPB di cui trattasi.

In tale contesto, la ricorrente sosteneva che TikTok non costituisce un punto di accesso importante, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del DMA, per il motivo che TikTok avrebbe dimensioni più ridotte rispetto a quelle di altre piattaforme ben consolidate, quali Facebook e Instagram, segnatamente in termini di numero di utenti finali.

Tuttavia, poiché la ricorrente ha dedotto, al fine di dimostrare la presunta portata modesta di TikTok, argomenti e dati che essa non aveva presentato nel corso del procedimento amministrativo, il Tribunale li dichiara irricevibili.

Esso respinge tali nuovi argomenti anche in quanto infondati e, in tale contesto, conferma in particolare che le dimensioni di TikTok in termini di numero di utenti finali non possono essere esaminate in modo statico, ma devono tenere conto della crescita rapida e significativa del numero di utenti finali nell'Unione, che ha raggiunto in pochi anni circa la metà delle dimensioni di Facebook e di quelle di Instagram.

iv) Sugli introiti pubblicitari e il livello di interazione degli utenti commerciali registrati su TikTok

Per quanto riguarda invece le argomentazioni della ricorrente relative al fatto che gli introiti pubblicitari della ByteDance, il suo ricavo medio per utente o il livello di interazione degli inserzionisti e degli utenti commerciali registrati su TikTok sarebbero esigui e inferiori a quelli di alcune altre piattaforme, il Tribunale constata, in quarto luogo, che la Commissione è incorsa in errore respingendo tali argomentazioni in quanto del tutto irrilevanti per confutare la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA.

A tal riguardo, il Tribunale sottolinea, da un lato, che, sebbene la Commissione abbia qualificato TikTok come servizio di social network online e non come servizio pubblicitario online ai sensi del DMA, ciò non toglie che TikTok costituisca una piattaforma unica, sulla quale gli utenti interagiscono in particolare condividendo e guardando video, mentre gli inserzionisti pagano per far pubblicare annunci che generalmente, si intercalano tra i video visualizzati da detti utenti.

Dall'altro lato, non si può negare che gli introiti pubblicitari o il ricavo medio per utente generati da TikTok possano, in linea di principio, costituire uno dei vari indizi dell'importanza che tale piattaforma riveste per i suoi utenti commerciali al fine di raggiungere gli utenti finali, in quanto la pubblicità è uno dei mezzi comunemente utilizzati da detti utenti commerciali per raggiungere i loro clienti.

Ciò posto, dal momento che la Commissione aveva, in ogni caso, anche dimostrato che le argomentazioni e le prove della ricorrente relative alla pubblicità online non erano sufficientemente fondate per mettere manifestamente in dubbio la presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del DMA, il Tribunale constata che l'errore commesso dalla Commissione non incide sulla

legittimità della decisione impugnata. Su tale punto, il Tribunale rileva in particolare che la Commissione aveva giustamente constatato che le argomentazioni e le prove addotte dalla ricorrente non erano sufficientemente rappresentative di tutti gli utenti commerciali di TikTok.

d) Sulla presunzione secondo cui la ByteDance dispone di una posizione consolidata e duratura

Il Tribunale respinge, infine, le censure della ricorrente secondo le quali la Commissione avrebbe violato l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 5, del DMA, respingendo le sue argomentazioni volte a contestare la conclusione secondo cui, tenuto conto della presunzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), del DMA, TikTok dispone di una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle sue attività. La ricorrente sosteneva in sostanza che era un nuovo entrante sul mercato e che la sua posizione era stata contestata con successo da concorrenti quali Meta e Alphabet, che avevano lanciato nuovi servizi come Reels e Shorts, i quali, imitando le caratteristiche principali di TikTok, avevano registrato una rapida crescita.

Dopo aver rilevato, da un lato, che la nozione di «posizione consolidata e duratura» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del DMA è intesa a comprendere la scarsa contendibilità della posizione dell'impresa di cui trattasi nonché la stabilità nel tempo di tale posizione e, dall'altro, che detta nozione non coincide necessariamente con quella di «posizione dominante», ai sensi dell'articolo 102 TFUE, il Tribunale osserva che una posizione consolidata e duratura di un'impresa nell'ambito delle sue attività non esclude l'esistenza di un certo grado di contendibilità.

In risposta agli argomenti della ricorrente relativi al fatto che altri gatekeeper nella stessa categoria di SPB, ossia Meta e Alphabet, hanno contestato la posizione della ByteDance, il Tribunale constata, inoltre, che il DMA ha lo scopo di garantire la contendibilità della posizione dei gatekeeper non solo da parte di altri gatekeeper, ma anche, se non soprattutto, da parte di altri operatori che non sono gatekeeper per un determinato SPB. Ne consegue che i soli riferimenti alle attività di Meta e Alphabet non consentono di concludere che la posizione della ByteDance non sia consolidata e duratura ai sensi del DMA.

Inoltre, nulla osta a che un'impresa come la ByteDance, che nel 2018 era un nuovo entrante sul mercato interno che intendeva contestare la posizione dei gatekeeper, possa diventare essa stessa un gatekeeper nell'arco di qualche anno.

2. Sul motivo relativo ad una violazione dei diritti della difesa

A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce inoltre una violazione dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da parte della Commissione, per il motivo che, nella decisione impugnata, quest'ultima si sarebbe basata su elementi di fatto e di diritto in merito ai quali essa non aveva avuto l'opportunità di presentare le proprie osservazioni durante il procedimento amministrativo.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi.

Fatte queste precisazioni, il Tribunale constata che, nonostante molteplici scambi intercorsi tra la ricorrente e la Commissione prima dell'adozione della decisione impugnata, la ricorrente non ha avuto l'opportunità di presentare le sue osservazioni, durante il procedimento amministrativo, su alcuni elementi presi in considerazione nei suoi confronti dalla Commissione.

Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, una violazione del diritto di essere ascoltato non implica automaticamente l'annullamento dell'atto impugnato. Infatti, occorre anche che la parte ricorrente dimostri che non è del tutto escluso che la decisione della Commissione sarebbe stata

diversa in mancanza dell'irregolarità procedurale di cui trattasi, poiché tale parte avrebbe potuto difendersi meglio in mancanza di siffatta irregolarità. Orbene, atteso che la ricorrente non ha fornito tale prova nel caso di specie, il Tribunale ne respinge il motivo vertente sulla violazione dei suoi diritti della difesa.

3. Sul motivo vertente sulla violazione del principio della parità di trattamento

Secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe inoltre violato il principio della parità di trattamento respingendo, nella decisione impugnata, alcune delle sue argomentazioni, mentre, in altre decisioni, essa avrebbe accolto questo tipo di argomentazioni.

Su tale punto, il Tribunale ricorda che la Commissione è tenuta a procedere ad un'analisi individualizzata delle circostanze specifiche di ciascun caso, senza essere vincolata da decisioni anteriori riguardanti altri operatori economici o altri SPB, e che, in ogni caso, il principio della parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia oggettivamente giustificato.

Orbene, dal momento che i punti delle decisioni della Commissione citati dalla ricorrente nel suo ricorso riguardano altre categorie di SPB, e non servizi di social network online, e che la ricorrente non spiega perché le circostanze relative al funzionamento di tali altre categorie di SPB sarebbero comparabili a quelle relative al funzionamento di un servizio di social network online come TikTok, il Tribunale respinge il motivo vertente sulla violazione del principio della parità di trattamento in quanto infondato.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.

VII. Coesione economica, sociale e territoriale

Sentenza del 7 febbraio 2024, Austria/Commissione (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

«FEAGA e FEASR – Spese escluse dal finanziamento – Spese sostenute dall’Austria – Coefficiente di riduzione – Articolo 24, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 – Articolo 30, paragrafo 7, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 – Articolo 52, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 – Obbligo di motivazione»

Investito di un ricorso di annullamento proposto dalla Repubblica d’Austria, il Tribunale annulla parzialmente la decisione 2022/908⁵⁰⁵ della Commissione europea, nella parte in cui esclude dal finanziamento dell’Unione europea le spese effettuate da tale Stato membro nell’ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) anteriormente al 27 novembre 2016. In tale contesto, esso si pronuncia, per la prima volta, sull’interpretazione dell’articolo 24, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013⁵⁰⁶ e sulla nozione di «svantaggi specifici» ai sensi dell’articolo 30, paragrafo 7, lettera b), del medesimo regolamento.

Nell’ambito del regime di pagamento di base, la Repubblica d’Austria ha deciso di applicare un coefficiente di riduzione alle parcelle qualificate, in forza del diritto austriaco, come «pascoli» e «alpeggi». Nel 2016 la Commissione ha avviato un’indagine nei suoi confronti per verificare se, per gli anni 2015 e 2016, la gestione e il controllo dei regimi di aiuto per superficie versati agli agricoltori nell’ambito del FEAGA fossero stati effettuati conformemente alla normativa dell’Unione. Ritenendo, in esito a tale indagine, che le autorità austriache avessero applicato in modo inesatto l’articolo 24, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013 per quanto riguarda i «pascoli», la Commissione ha imposto una rettifica finanziaria⁵⁰⁷ alla Repubblica d’Austria. Di conseguenza, quest’ultima, a titolo di misura correttiva, ha assegnato agli agricoltori interessati diritti all’aiuto supplementari per ogni ettaro ammissibile di «pascolo», a partire dalla riserva nazionale che spetta agli Stati membri istituire in applicazione del medesimo regolamento⁵⁰⁸, con effetto a decorrere dal 2017.

Nel 2018 la Commissione ha avviato una nuova indagine nei confronti della Repubblica d’Austria. Dalla sua relazione di sintesi risulta, da un lato, che le autorità austriache hanno fatto, per quanto riguarda gli «alpeggi», un’applicazione inesatta dell’articolo 24, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013, che avrebbe condotto a differenze di trattamento ingiustificate in quanto, all’interno di una stessa zona, il coefficiente di riduzione non è stato applicato a tutte le parcelle soggette alle stesse condizioni climatiche. Dall’altro lato, tale relazione stabilisce che la Repubblica d’Austria ha illegittimamente utilizzato la riserva nazionale per finanziare la misura correttiva relativa ai «pascoli». Con la decisione impugnata, la Commissione, a titolo dei due inadempimenti contestati alla Repubblica d’Austria, ha quindi escluso dal finanziamento dell’Unione le spese dichiarate a titolo del FEAGA da tale Stato membro per un importo pari a EUR 68 146 449,98.

⁵⁰⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2022/908 della Commissione, dell’8 giugno 2022, che esclude dal finanziamento dell’Unione europea alcune spese sostenute dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2022, L 157, pag. 15).

⁵⁰⁶ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 608).

⁵⁰⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2019/265 della Commissione, del 12 febbraio 2019, che esclude dal finanziamento dell’Unione europea alcune spese sostenute dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2019, L 44, pag. 14).

⁵⁰⁸ Articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale respinge il motivo vertente sulla violazione dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013⁵⁰⁹ risultante da una rettifica finanziaria fondata su un'interpretazione erronea dell'articolo 24, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013.

A tal riguardo, il fatto che il coefficiente di riduzione sia stato applicato agli «alpeggi» e non alle parcelle limitrofe non rivela necessariamente un'applicazione inesatta dell'articolo 24, paragrafo 6, del regolamento n. 1307/2013. Infatti, tale disposizione non contiene alcuna precisazione quanto all'estensione delle zone rispetto alle quali occorre valutare se il criterio delle condizioni climatiche difficili sia soddisfatto. Tuttavia, l'approccio delle autorità austriache, consistente nell'applicare il coefficiente di riduzione alle sole parcelle classificate come «alpeggi», senza che sia dimostrato nel caso di specie che le autorità competenti abbiano concretamente e sistematicamente proceduto ad una siffatta classificazione basandosi sull'esistenza di condizioni climatiche particolari, proprie di tali parcelle, non consente di garantire che tale coefficiente sia stato applicato a tutte le parcelle situate in zone caratterizzate da condizioni climatiche difficili né di assicurare che tale coefficiente sia stato applicato solo a parcelle che rispondono effettivamente a tale criterio.

In secondo luogo, il Tribunale dichiara che la Commissione ha correttamente considerato che l'assegnazione di diritti all'aiuto supplementari agli agricoltori che coltivano «pascoli», al fine di porre rimedio all'applicazione inesatta del coefficiente di riduzione, non poteva essere finanziata a partire dalla riserva nazionale sulla base dell'articolo 30, paragrafo 7, lettera b), del regolamento n. 1307/2013.

Per giungere a tale conclusione, il Tribunale interpreta l'articolo 30, paragrafo 7, lettera b), del regolamento n. 1307/2013, che la Repubblica d'Austria invoca come base giuridica per il suo utilizzo della riserva nazionale, tenendo conto dei termini di quest'ultimo, del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui tale disposizione fa parte.

Per quanto riguarda la formulazione di tale disposizione, il Tribunale constata che l'aggettivo «specifico» depone a favore di un'interpretazione secondo la quale gli svantaggi di cui trattasi riguardano talune categorie di agricoltori, che si distinguono dalle altre per particolarità inerenti alla loro situazione. Orbene, il fatto che taluni agricoltori subiscano le conseguenze di un errore commesso da uno Stato membro nell'applicazione del diritto dell'Unione non risulta sufficiente per ritenere che tali agricoltori rientrino in una categoria particolare e che lo svantaggio che essi subiscono a causa di tale errore debba, per tale motivo, essere considerato come loro specifico. Tale interpretazione è corroborata dal contesto in cui si inserisce la disposizione di cui trattasi, in particolare dall'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento n. 639/2014⁵¹⁰.

Quanto agli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, l'attuazione della riserva mira a consentire agli Stati membri di fornire un sostegno agli agricoltori che si trovano in situazioni particolari, in via prioritaria ai giovani agricoltori e a quelli che iniziano ad esercitare un'attività agricola.

Orbene, nel caso di specie, lo svantaggio subito dagli agricoltori che coltivano «pascoli» non era inerente alla loro situazione o connesso ad una qualità loro propria, ma derivava dal fatto che le autorità austriache, facendo un'applicazione inesatta dell'articolo 24, paragrafo 6, del regolamento

⁵⁰⁹ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 549).

⁵¹⁰ Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento (GU 2014, L 181, pag. 1).

n. 1307/2013, li hanno privati di diritti all'aiuto che avrebbero dovuto essere loro assegnati sin dall'origine.

Pertanto, la circostanza, invocata dalla Repubblica d'Austria, secondo cui l'applicazione inesatta del diritto dell'Unione avrebbe inciso sui soli detentori di «pascoli» - del resto contestabile tenuto conto dell'incidenza di tale errore sul valore dei diritti all'aiuto di tutti gli agricoltori austriaci - non può indurre a ritenere che i detentori di «pascoli» si trovassero in una situazione di svantaggio specifico che consentiva alla Repubblica d'Austria di assegnare loro diritti all'aiuto supplementari a partire dalla riserva nazionale sulla base dell'articolo 30, paragrafo 7, lettera b), del regolamento n. 1307/2013.

Infine, il Tribunale accoglie il terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 52, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1306/2013.

A tal riguardo, la comunicazione di cui all'articolo 34, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014⁵¹¹ costituisce l'elemento di riferimento per il calcolo del termine di 24 mesi previsto all'articolo 52, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1306/2013, in quanto individua in modo sufficientemente preciso l'oggetto dell'indagine condotta dalla Commissione e le carenze constatate da quest'ultima nel corso dell'indagine. La limitazione del periodo entro il quale la Commissione può escludere determinate spese dal finanziamento dell'Unione ha lo scopo di tutelare gli Stati membri dalla mancanza di certezza del diritto che sussisterebbe qualora la Commissione fosse in grado di mettere in discussione spese effettuate diversi anni prima dell'adozione di una decisione di verifica di conformità.

Dal momento che essa individuava, per la prima volta, in modo sufficientemente preciso la carenza constatata dalla Commissione per quanto riguarda l'applicazione inesatta del coefficiente di riduzione agli «alpeggi», la comunicazione del 27 novembre 2016 ha costituito, nel caso di specie, il *dies a quo* del termine di 24 mesi menzionato all'articolo 52, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1306/2013. Di conseguenza, la Commissione non poteva escludere dal finanziamento dell'Unione le spese effettuate prima del 27 novembre 2016.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale conclude che la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui, per quanto riguarda la prima rettifica finanziaria in questione, essa ha escluso dal finanziamento dell'Unione le spese effettuate anteriormente al 27 novembre 2016.

⁵¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59).

VIII. Sanità pubblica

Sentenza del 21 febbraio 2024, PAN Europe/Commissione (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

«Prodotti fitosanitari – Sostanza attiva cipermetrina – Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 – Richiesta di riesame interno – Articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 – Rigetto della richiesta – Individuazione dei settori critici di preoccupazione da parte dell'EFSA – Valutazione e gestione del rischio – Principio di precauzione – Potere discrezionale della Commissione»

Nell'ambito di un ricorso di annullamento connesso al rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva cipermetrina, il Tribunale precisa le regole di ricevibilità di un siffatto ricorso proposto da un'organizzazione non governativa sulla base del regolamento n. 1367/2006⁵¹², nonché la portata del potere discrezionale della Commissione europea quale gestore dei rischi alla luce del principio di precauzione.

La cipermetrina è un insetticida utilizzato nell'Unione europea, la cui incorporazione nei prodotti fitosanitari è stata autorizzata nel 2005⁵¹³.

Nell'ambito della procedura di rinnovo dell'approvazione della cipermetrina, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha individuato, nelle sue conclusioni scientifiche del luglio 2018, quattro settori critici di preoccupazione (critical areas of concern) riguardo a tale sostanza attiva. Nel settembre 2019 ha poi pubblicato una dichiarazione sulle misure di riduzione del rischio per la cipermetrina.

A seguito di tale valutazione dei rischi, il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione 2021/2049⁵¹⁴, che rinnova l'approvazione della cipermetrina, accompagnato da una serie di disposizioni specifiche.

Il 20 gennaio 2022 l'organizzazione ambientale Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), ricorrente, ha inviato alla Commissione una richiesta di riesame interno⁵¹⁵ del regolamento di esecuzione 2021/2049.

Con decisione 23 giugno 2022, la Commissione ha respinto tale richiesta.

La ricorrente chiede al Tribunale l'annullamento di tale decisione di rigetto. A sostegno del ricorso, essa deduce la violazione del principio di precauzione e dell'obbligo per l'Unione di garantire un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente. Essa afferma, tra l'altro, che, poiché l'EFSA aveva individuato taluni settori critici di preoccupazione riguardanti la cipermetrina, la Commissione

⁵¹² Regolamento n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi dell'Unione 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), in particolare in base al suo articolo 12.

⁵¹³ Detta sostanza è stata iscritta nell'allegato I alla direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU 1991, L 230, pag. 1), dalla direttiva 2005/53/CE della Commissione, del 16 settembre 2005, recante modifica della direttiva 91/414/CEE del Consiglio per includervi clorotalonil, clorotoluron, cipermetrina, daminozide e tiofanato metile come sostanze attive (GU 2005, L 241, pag. 51).

⁵¹⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 della Commissione, del 24 novembre 2021, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva cipermetrina come sostanza candidata alla sostituzione, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GU 2021, L 420, pag. 6).

⁵¹⁵ Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

non avrebbe dovuto rinnovare l'approvazione di tale sostanza. In tale contesto, la Commissione non disporrebbe più di alcun potere discrezionale e non può avvalersi del suo ruolo di gestore del rischio al riguardo.

Con la sua sentenza, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale fornisce in primo luogo precisazioni di ordine procedurale sulla portata della regola della concordanza tra la richiesta di riesame e il ricorso di annullamento proposto contro la decisione adottata in risposta a tale richiesta.

A tal riguardo esso ricorda che un siffatto ricorso di annullamento è ricevibile solo se è diretto contro la risposta a detta richiesta e che i motivi dedotti a sostegno dell'annullamento riguardano specificamente tale risposta.

Un ricorso del genere non può essere fondato su motivi nuovi o su elementi di prova che non appaiono nella richiesta di riesame, salvo privare l'obbligo relativo alla motivazione di una siffatta domanda del suo effetto utile e modificare l'oggetto del procedimento avviato con tale richiesta ⁵¹⁶.

Tuttavia, da un lato, un ricorrente ai sensi del regolamento n. 1367/2006 deve poter sollevare, nella fase del ricorso dinanzi al Tribunale, argomenti diretti a contestare, in diritto, la fondatezza della risposta alla sua richiesta di riesame, purché tali argomenti non modifichino l'oggetto del procedimento avviato con tale richiesta. Dall'altro, un argomento che non è stato sollevato nella fase della richiesta di riesame non può essere considerato nuovo se costituisce solo l'ampliamento di un argomento già sviluppato nell'ambito di tale richiesta, vale a dire se presenta, con i motivi o le censure inizialmente esposti, un nesso sufficientemente stretto da poter essere considerato come risultante dalla normale evoluzione del dibattito nell'ambito di un procedimento contenzioso.

In secondo luogo, il Tribunale rileva che, per poter perseguire efficacemente gli obiettivi assegnatigli dal regolamento n. 1107/2009, alla Commissione deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale. Ciò vale, in particolare, per le decisioni in materia di gestione del rischio che essa deve adottare in applicazione di detto regolamento ⁵¹⁷.

La gestione del rischio corrisponde all'insieme di azioni, messe in atto da un'istituzione che debba affrontare un rischio, finalizzate a portarlo ad un livello giudicato accettabile per la società, tenuto conto dell'obbligo dell'istituzione, in virtù del principio di precauzione, di garantire un livello di tutela elevato della salute, della sicurezza e dell'ambiente ⁵¹⁸.

Ciò implica una previa valutazione dei rischi che consiste, da un lato, nel valutare scientificamente detti rischi, basandosi sui migliori dati scientifici disponibili, e, dall'altro, nel determinare se essi superino il livello di rischio giudicato accettabile per la società, il che rientra nella scelta politica costituita dalla fissazione di un livello di protezione adeguato per detta società.

⁵¹⁶ Sentenza del 12 settembre 2019, *TestBioTech e a./Commissione* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), punto 39).

⁵¹⁷ Sentenza del 17 maggio 2018, *Bayer CropScience e a./Commissione* (T-429/13 e T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punto 143).

⁵¹⁸ Sentenze del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (France) e a./Commissione* (T-31/07, non pubblicata, [EU:T:2013:167](#), punto 148, del 17 maggio 2018, *Bayer CropScience e a./Commissione* (T-429/13 e T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punto 125), e del 17 marzo 2021, *FMC/Commissione* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), punto 78).

In tal senso, sebbene, nell'ambito della procedura di rinnovo delle sostanze attive, la Commissione debba «tener conto», in particolare, delle conclusioni scientifiche dell'EFSA ⁵¹⁹, essa non è vincolata, in quanto gestore dei rischi, dai rilievi effettuati dall'EFSA. Una siffatta presa in considerazione non può infatti essere interpretata come un obbligo per la Commissione di seguire in tutti i punti le conclusioni dell'EFSA.

Tuttavia, l'ampio potere discrezionale della Commissione in quanto gestore dei rischi resta delimitato dal necessario rispetto delle disposizioni del regolamento n. 1107/2009, in particolare dell'articolo 4 ⁵²⁰, in combinato disposto con l'allegato II a tale regolamento, nonché dal principio di precauzione sotteso a tutte le disposizioni di tale regolamento.

Date tali circostanze, la Commissione può rinnovare l'approvazione di una sostanza attiva solo se è sufficientemente dimostrato che, nonostante l'individuazione di settori critici di preoccupazione, misure di mitigazione dei rischi consentono di concludere che sono rispettati i criteri di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009. Infatti, il ruolo della Commissione è proprio quello di determinare i rischi che sono accettabili per la società, con una soglia di tolleranza più elevata per quanto riguarda la protezione dell'ambiente che per quanto riguarda la salute umana o animale, e prendendo in considerazione misure di gestione per mitigare determinati rischi.

Nel caso di specie, il solo fatto che l'EFSA abbia individuato quattro settori critici di preoccupazione nelle sue conclusioni riguardo alla cipermetrina non consente di ritenere che la Commissione non disponesse più di alcun potere discrezionale, in quanto responsabile della gestione dei rischi, purché essa garantisca che i criteri indicati all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009 erano soddisfatti. In altri termini, non è precluso alla Commissione verificare, nel rispetto del principio di precauzione, se il rischio sarebbe potuto divenire accettabile imponendo talune misure.

Sentenza del 15 maggio 2024, Fresenius Kabi Austria e a./Commissione (T-416/22, [EU:T:2024:316](#))

«Medicinali per uso umano – Sospensione delle autorizzazioni nazionali all'immissione in commercio del medicinale per uso umano contenente la sostanza attiva "idrossietilamidon" (HES), soluzioni per infusione – Ricorso di annullamento – Incidenza diretta – Irricevibilità parziale – Obbligo di motivazione – Errore di diritto – Errore manifesto di valutazione – Principio di precauzione – Proporzionalità – Articolo 116 della direttiva 2001/83/CE»

Statuendo in formazione ampliata a cinque giudici, il Tribunale respinge il ricorso introdotto dalla Fresenius Kabi Austria GmbH e altre persone giuridiche (in prosieguo: le «ricorrenti») inteso all'annullamento della decisione della Commissione europea che impone agli Stati membri interessati di sospendere le autorizzazioni nazionali all'immissione in commercio (in prosieguo: le «AIC») dei medicinali contenenti l'idrossietilamidon (HES) ⁵²¹.

⁵¹⁹ Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di esecuzione (UE) n. 844/2012 della Commissione, del 18 settembre 2012, che stabilisce le norme necessarie per l'attuazione della procedura di rinnovo dell'approvazione delle sostanze attive a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari (GU 2012, L 252, pag. 26).

⁵²⁰ Secondo tale articolo, l'approvazione di una sostanza attiva può essere concessa solo se è dimostrato che i requisiti di approvazione previsti ai paragrafi 2 e 3 sono soddisfatti, in realistiche condizioni d'impiego. Si introduce una presunzione secondo cui tali criteri di approvazione si considerano soddisfatti se è stato accertato che ciò avviene almeno per un impiego rappresentativo di almeno un prodotto fitosanitario contenente tale sostanza attiva.

⁵²¹ Decisione di esecuzione C(2022) 3591 final della Commissione, del 24 maggio 2022, riguardante, nel quadro dell'articolo 107 *septdecies* della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le autorizzazioni all'immissione in commercio dei medicinali per uso umano contenenti la sostanza attiva «idrossietilamidon (HES), soluzioni per perfusione» a seguito della valutazione di uno studio sulla sicurezza dopo l'autorizzazione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Le ricorrenti fanno parte del gruppo di dimensioni mondiali Fresenius. Quest'ultimo fabbrica e distribuisce, in particolare, medicinali contenenti HES come sostanza attiva che, in forma di soluzioni per perfusione, sono principalmente utilizzati per il trattamento dell'ipovolemia (basso volume di sangue) causata dalla perdita acuta (improvvisa) di sangue, quando un trattamento con soluzioni alternative non è considerato sufficiente. Le ricorrenti sono titolari delle AIC di una parte di tali medicinali.

A seguito di diverse valutazioni, effettuate dal 2013, e di successivi tentativi di stabilire misure di minimizzazione dei rischi (in prosieguo: le «MMR»), la Commissione ha dichiarato, nella decisione impugnata, che il rapporto rischio/beneficio di tali medicinali non poteva essere considerato favorevole, segnatamente in ragione dei rischi connessi alla loro utilizzazione al di fuori delle AIC e ha disposto la sospensione delle AIC di tali medicinali.

Le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di annullare la decisione impugnata per il motivo, in particolare, che la Commissione avrebbe interpretato erroneamente la nozione di «rapporto rischio/beneficio» ai sensi della direttiva 2001/83⁵²² nella parte in cui, valutando il rapporto rischio/beneficio dei medicinali in parola, essa ha tenuto conto dei rischi derivanti dal loro uso al di fuori dell'AIC. Esse hanno parimenti fatto valere che le MMR attuate erano rispettate nella maggior parte degli Stati membri. Pertanto, il mancato rispetto di tali MMR in altri Stati membri non doveva, a loro avviso, indurre a ritenere che tali MMR non fossero efficaci nella prevenzione dei rischi in parola.

Giudizio del Tribunale

In limine, il Tribunale osserva che le condizioni di modifica, sospensione o revoca di una AIC di cui alla direttiva 2001/83, vale a dire la constatazione che il medicinale è nocivo, che manca l'effetto terapeutico, che il rapporto rischio/beneficio non è favorevole o che il medicinale non abbia la composizione qualitativa e quantitativa dichiarata⁵²³, sono alternative e non cumulative. Esse devono, inoltre, essere interpretate conformemente al principio generale secondo il quale la tutela della salute pubblica deve incontestabilmente assumere un'importanza preponderante rispetto a considerazioni di ordine economico.

In tale contesto, il Tribunale si pronuncia sulla condizione relativa al rapporto rischio/beneficio del medicinale e, in concreto, sulla nozione di «rapporto rischio/beneficio».

Esso osserva, in primo luogo, che, per quanto riguarda l'interpretazione letterale, le disposizioni della direttiva 2001/83 che riguardano la definizione di tale nozione nonché quella di «rischi connessi all'utilizzazione del medicinale»⁵²⁴ non includono né escludono esplicitamente la presa in considerazione dei rischi derivanti dall'uso al di fuori dell'AIC di un medicinale nella valutazione del suo rapporto rischio/beneficio. Al contrario, tali disposizioni fanno riferimento a «ogni rischio» per la salute del paziente o per la salute pubblica relativo alla qualità, alla sicurezza o all'efficacia del medicinale e non limitano la nozione di «sicurezza del medicinale» a usi specifici. In tal modo, esse non escludono i rischi risultanti da un uso al di fuori delle AIC di un medicinale dalla nozione di rischi legati alla sicurezza del medicinale stesso.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione contestuale di tale nozione, il Tribunale analizza le disposizioni della direttiva 2001/83 che stabiliscono taluni obblighi di informazioni in capo

⁵²² Nozione che si trova all'articolo 116, primo comma, della direttiva 2010/83/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2010, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU 2010, L 311, pag. 67), come modificata dalla direttiva 2010/84/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2010, per quanto riguarda la farmacovigilanza (GU 2010, L 348, pag. 74).

⁵²³ Condizioni previste dall'articolo 116, primo comma, della direttiva 2001/83.

⁵²⁴ Rispettivamente ai punti 28 bis e 28, primo trattino, dell'articolo 1 della direttiva 2001/83.

a un titolare di una AIC di un medicinale⁵²⁵. Esso afferma che tali disposizioni prevedono esplicitamente l'obbligo di comunicare all'autorità nazionale competente i «dati relativi a usi del medicinale non conformi alle indicazioni contenute nell'[AIC] che possono costituire «informazioni nuove che possano implicare modifiche nella valutazione dei benefici e dei rischi del medicinale interessato»».

Inoltre, riferendosi alle disposizioni della direttiva 2001/83 che descrivono l'obiettivo del sistema di farmacovigilanza e la portata delle informazioni che esso serve a raccogliere⁵²⁶, il Tribunale indica che ne risulta, da una parte, che la nozione di «rischi dei medicinali in relazione alla salute dei pazienti o alla salute pubblica» comprende anche i rischi derivanti da un uso «non conforme alle indicazioni contenute nell'[AIC]». D'altra parte, gli Stati membri possono prendere in considerazione tutte le informazioni raccolte nell'ambito del sistema di farmacovigilanza, comprese le informazioni relative ai rischi connessi all'uso al di fuori delle AIC di un medicinale, per esaminare le opzioni che consentono di prevenire i rischi o di ridurli e, se necessario, per adottare misure di ordine regolamentare riguardanti l'AIC di cui trattasi. Tali disposizioni non contengono alcuna indicazione secondo la quale la sospensione o la revoca di un'AIC sarebbe esclusa in linea di principio dai provvedimenti che gli Stati membri potrebbero adottare per far fronte ai rischi connessi all'uso al di fuori dell'AIC di un medicinale.

Infine, il Tribunale constata che, con le disposizioni della direttiva 2001/83 che riguardano la decisione di concedere un'AIC a determinate condizioni⁵²⁷, il legislatore ha espressamente previsto le condizioni in cui le informazioni sull'efficacia e sulla sicurezza di un medicinale relative al suo uso «in condizioni di uso normali» possono essere limitate. Il fatto che la disposizione della medesima direttiva che prevede la sospensione di un'AIC non contenga alcun riferimento alle «condizioni di uso normali» corrobora l'interpretazione secondo la quale la nozione di «rischi connessi all'utilizzazione del medicinale» copre anche i rischi connessi al suo uso al di fuori delle AIC.

Pertanto, il Tribunale ne deduce che l'interpretazione contestuale della nozione di «rapporto rischio/beneficio» corrobora la conclusione secondo la quale tale nozione comprende i rischi legati all'uso al di fuori delle AIC di un medicinale.

In terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica della stessa nozione, il Tribunale sottolinea che, nei limiti in cui la direttiva 2001/83 impone alle autorità competenti l'obbligo di sospendere, revocare o modificare le AIC ove il rapporto rischio/beneficio di un medicinale sia considerato sfavorevole, essa persegue il suo obiettivo essenziale di tutela della salute pubblica.

Pertanto, al fine di garantire un perseguimento effettivo di detto obiettivo, le autorità competenti devono poter prendere in considerazione le informazioni relative a tutti i rischi che un medicinale pone per la salute pubblica, ivi compresi quelli connessi all'uso al di fuori delle AIC di quest'ultimo. Infatti, l'uso al di fuori delle AIC di un medicinale, che non è raro e rientra nella decisione professionale di un medico che ne misura i benefici e i rischi e deve esserne informato il più possibile, può comportare rischi per la salute pubblica simili a quelli connessi all'uso conforme alle AIC di tale medicinale. L'interpretazione teleologica della nozione di «rapporto rischio/beneficio» conferma quindi la conclusione secondo cui tale nozione comprende anche i rischi connessi ad un uso al di fuori delle AIC di un medicinale.

Conseguentemente, il Tribunale conclude che, tenendo conto dei rischi derivanti dall'uso al di fuori delle AIC dei medicinali in parola nella valutazione del loro rapporto rischio/beneficio, la Commissione non ha interpretato erroneamente tale nozione.

⁵²⁵ Articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2001/83.

⁵²⁶ Articolo 101, paragrafo 1, della direttiva 2001/83.

⁵²⁷ Articolo 22, secondo comma, della direttiva 2001/83.

Per quanto riguarda il rispetto delle MMR, il Tribunale afferma che la Commissione non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione nel concludere che l'uso al di fuori delle AIC dei medicinali in parola persistesse nonostante le MMR che erano state attuate.

IX. Energia

Sentenza del 27 novembre 2024, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

«Energia – Mercato interno del gas naturale – Direttiva (UE) 2019/692 – Modifica della direttiva 2009/73/CE – Certezza del diritto – Parità di trattamento – Proporzionalità – Sviamento di potere – Irregolarità procedurali»

Adito su rinvio, il Tribunale respinge integralmente il ricorso proposto dalla società Nord Stream 2 AG contro la direttiva (UE) 2019/692⁵²⁸ che modifica la direttiva 2009/73 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Così facendo, esso esclude la tesi centrale della Nord Stream 2 secondo cui, in sostanza, la direttiva impugnata era specificamente diretta contro di essa, in violazione in particolare del principio di certezza del diritto, del principio di parità di trattamento e del principio di proporzionalità.

La Nord Stream 2 è una società di diritto svizzero il cui azionista unico è la società per azioni pubblica russa Gazprom. Essa è stata incaricata della progettazione, della costruzione e della gestione del gasdotto marino Nord Stream 2, destinato a garantire la fornitura del gas tra Ust-Luga (Russia) e Lubmin (Germania).

Il 17 aprile 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la direttiva impugnata, che è entrata in vigore il 23 maggio 2019. Essa mira a garantire che le norme previste dalla direttiva 2009/73 per le condutture di trasporto di gas che collegano due o più Stati membri siano parimenti applicabili, all'interno dell'Unione europea, alle condutture di trasporto di gas da e verso paesi terzi, quali il gasdotto Nord Stream 2.

In tale contesto, l'articolo 49 *bis*, paragrafo 1, della direttiva 2009/73, come modificata (in prosieguo: l'«articolo 49 *bis*») prevede tuttavia che ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo completati prima del 23 maggio 2019 possa essere concessa una deroga agli obblighi previsti da detta direttiva (in prosieguo: la «deroga controversa»). Inoltre, l'articolo 36, come modificato, prevede che le nuove infrastrutture del gas possano beneficiare di un'esenzione a talune condizioni (in prosieguo: l'«esenzione controversa»). Tuttavia, il gasdotto Nord Stream 2 non può beneficiare né della deroga né dell'esenzione di cui sopra.

Con ordinanza del 20 maggio 2020⁵²⁹, il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile il ricorso di annullamento della direttiva impugnata proposto dalla Nord Stream 2. Investita di un'impugnazione proposta da quest'ultima, la Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale⁵³⁰, ha dichiarato il ricorso parzialmente ricevibile e ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito.

Alla luce delle conclusioni della Nord Stream 2, come precisate in udienza, il Tribunale ha ritenuto che il ricorso fosse ricevibile nella parte in cui riguardava l'annullamento dell'articolo 1, punto 9, della direttiva impugnata, che ha inserito un articolo 49 *bis* nella direttiva 2009/73.

⁵²⁸ Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU 2019, L 117, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva impugnata»).

⁵²⁹ Ordinanza del 20 maggio 2020, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale dichiara che la circostanza che la Nord Stream 2 non potesse beneficiare né dell'esenzione controversa né della deroga controversa alla data di adozione della direttiva impugnata non è idonea a dimostrare che il legislatore dell'Unione abbia violato il principio di certezza del diritto e il suo corollario, il principio di tutela del legittimo affidamento.

Al riguardo, il Tribunale ricorda che il rispetto di detti principi deve essere esaminato alla luce delle conoscenze che un operatore economico accorto e avveduto poteva ragionevolmente avere circa l'evoluzione del contesto normativo e delle conseguenze che doveva trarne per definire il suo comportamento. Tale rispetto deve essere esaminato anche alla luce delle circostanze che hanno accompagnato tale evoluzione e, in particolare, del comportamento delle istituzioni competenti.

Orbene, per quanto riguarda l'impossibilità di beneficiare dell'esenzione controversa, il Tribunale constata che la Nord Stream 2 ha deciso di investire in un contesto caratterizzato da lunga data da una volontà ferma e ripetuta, segnatamente di vari Stati membri, del Parlamento e della Commissione, di assoggettare i gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e il gasdotto Nord Stream 2, in particolare, agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.

Inoltre, la Nord Stream 2 ha proseguito i suoi investimenti senza interruzione dopo che tale volontà si è concretizzata mediante proposte presentate dalla Commissione e nonostante il fatto che essa potesse quindi ragionevolmente prevedere una simile applicazione della direttiva 2009/73. In aggiunta, essa non ha dimostrato di essersi trovata nell'impossibilità di adeguarsi per poter beneficiare dell'esenzione controversa al momento dell'entrata in vigore della direttiva impugnata.

Di conseguenza, la circostanza che la Nord Stream 2 non potesse beneficiare di tale esenzione non obbligava il legislatore dell'Unione ad adeguare l'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis* alla situazione particolare di quest'ultima affinché essa beneficiasse della deroga controversa.

Quanto alla circostanza che la Nord Stream 2 non potesse beneficiare della deroga controversa in quanto la costruzione del suo gasdotto è stata completata solo dopo il 23 maggio 2019, il Tribunale rileva anzitutto che il criterio del completamento del gasdotto prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata figurava già nella proposta di direttiva e che la Nord Stream 2 era in grado di prevedere che il suo gasdotto non sarebbe stato completato a tale data.

Il Tribunale aggiunge che tale criterio è conforme al principio di certezza del diritto e al principio di tutela del legittimo affidamento, in quanto è chiaro, preciso e obiettivo e riflette il principio secondo cui una nuova norma giuridica si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la istituisce. Tale criterio oggettivo dimostra, inoltre, che il legislatore ha tenuto conto della situazione particolare dei gasdotti completati.

Peraltro, la Nord Stream 2 disponeva di un termine supplementare per modificare le modalità previste di gestione del suo gasdotto, dato che il termine di recepimento della direttiva impugnata era stato fissato a dieci mesi dopo la sua adozione. In aggiunta, l'impossibilità di beneficiare della deroga controversa non gli impedisce di gestire il suo gasdotto in modo economicamente accettabile.

In secondo luogo, il Tribunale respinge il motivo della Nord Stream 2 vertente su una violazione del principio della parità di trattamento in quanto l'articolo 49 *bis* comporterebbe una differenza di trattamento ingiustificata tra situazioni analoghe.

Al riguardo, esso constata che i gasdotti completati al 23 maggio 2019, da un lato, e i gasdotti non completati a tale data, e in particolare quelli in corso di costruzione come il gasdotto Nord Stream 2, dall'altro, non si trovano in una situazione analoga. Infatti, un gasdotto in servizio a tale data ha necessariamente dato luogo a un investimento preliminare al quale non è più possibile rinunciare, e

avrà iniziato a essere gestito nell'ambito di un regime giuridico che non prevedeva l'applicazione, alla sua situazione, degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73.

Per contro, un investitore in un gasdotto non completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata poteva aver sostenuto spese minori o disporre di maggiori possibilità di adeguare il proprio investimento. Inoltre, anche se il gasdotto in questione poteva aver dato luogo a investimenti rilevanti e a lavori di costruzione, questi ultimi potevano essere stati decisi con cognizione di causa, in un prevedibile contesto di modifica della normativa applicabile, come nel caso della Nord Stream 2. Infine, un investitore in un simile gasdotto ha il tempo di adeguarsi alle modifiche legislative previste dalla direttiva impugnata, dato che ne è stato informato con molti mesi di anticipo e che gli Stati membri hanno avuto a disposizione un termine di recepimento.

Il Tribunale precisa che la situazione delle due categorie di gasdotti summenzionate è diversa alla luce non solo dell'oggetto dell'articolo 49 *bis*, ma anche degli obiettivi della direttiva impugnata nonché dei principi e degli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia.

Infatti, l'incidenza di un gasdotto già completato sul funzionamento del mercato interno può essere valutata *ex post*, sulla base dell'esperienza acquisita con la gestione del gasdotto di cui trattasi. In aggiunta, l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a simili gasdotti rischia di perturbare le capacità e i flussi dell'approvvigionamento, circostanza che giustifica un rapido esame della loro situazione alla luce delle condizioni previste all'articolo 49 *bis*.

Tuttavia, in presenza di un gasdotto non completato alla data di entrata in vigore della direttiva impugnata, la valutazione del suo impatto sul mercato interno e sulla sicurezza dell'approvvigionamento può essere unicamente prospettica e richiede valutazioni più approfondite e complesse. Inoltre, poiché un simile gasdotto non è in grado di essere gestito, l'applicazione a quest'ultimo della direttiva impugnata non presenta rischi di perturbazione dei flussi dell'approvvigionamento.

Alla luce di quanto precede, l'articolo 49 *bis* porta a trattare in modo diverso situazioni diverse.

Il Tribunale aggiunge che, anche se l'articolo 49 *bis* comportasse una differenza di trattamento tra situazioni analoghe, quest'ultima sarebbe giustificata. In tal senso, esso rileva, sotto un primo profilo, che il criterio del completamento prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata, previsto da tale articolo, è obiettivo e ragionevole. Sotto un secondo profilo, l'eventuale differenza di trattamento risultante da tale criterio è idonea a realizzare l'obiettivo, perseguito da tale articolo, di tener conto dell'assenza di norme applicabili ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo prima della data di entrata in vigore della direttiva impugnata. Esso consente effettivamente ai proprietari di gasdotti e agli Stati membri di valutare facilmente se un gasdotto rientri o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 *bis*. Sotto un terzo profilo, l'eventuale differenza di trattamento risultante dal criterio summenzionato non eccede i limiti di quanto è necessario alla realizzazione dell'obiettivo perseguito da tale articolo, in particolare dal momento che l'importanza di tale obiettivo giustifica i vincoli a cui sono soggetti gli investitori come la Nord Stream 2 a causa dell'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 a un gasdotto non completato prima del 23 maggio 2019.

In terzo luogo, il Tribunale ritiene che la Nord Stream 2 non abbia dimostrato che l'estensione dell'ambito di applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo viola il principio di proporzionalità.

Il Tribunale rileva, anzitutto, che la direttiva impugnata è idonea a realizzare gli obiettivi di certezza del diritto e di coerenza del contesto normativo che essenzialmente persegue, in quanto estende l'ambito di applicazione della direttiva 2009/73 e quindi degli obblighi che quest'ultima prevede. La circostanza che la Nord Stream 2 sia l'unica a non poter beneficiare né dell'esenzione controversa né della deroga controversa è irrilevante ai fini di tale constatazione.

Il Tribunale sottolinea poi che l'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 ai gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo, in generale, e al gasdotto Nord Stream 2, in particolare, è anche idonea a realizzare l'obiettivo del completamento del mercato interno del gas naturale evitando le distorsioni di concorrenza e gli effetti negativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento. Infatti, la direttiva 2009/73 prevede segnatamente un obbligo di separazione («unbundling») del sistema di trasporto e del gestore dei sistemi di trasporto, un obbligo di accesso dei terzi al sistema nonché altri obblighi riguardanti in particolare la trasparenza tariffaria e non tariffaria. Orbene, tenuto conto del loro oggetto, il fatto che tali obblighi si applichino unicamente a una sezione dei gasdotti tra uno Stato membro e un paese terzo non incide in alcun modo sulla loro idoneità a realizzare l'obiettivo summenzionato.

Parimenti, la circostanza che la direttiva impugnata si applichi unicamente a una frazione della capacità di importazione dai paesi terzi, vale a dire la capacità del gasdotto Nord Stream 2, non è idonea a mettere in discussione tale idoneità. Infatti, il progetto di gasdotto Nord Stream 2 è stato avviato in un contesto particolare, in cui numerosi Stati membri avevano dovuto far fronte a carenze di gas a causa di controversie che coinvolgevano la Federazione russa. In aggiunta, la direttiva impugnata si applica a tutti i gasdotti esistenti e futuri, terrestri o in mare. Infine, essa è stata adottata in un contesto in cui numerosi gasdotti completati tra uno Stato membro e un paese terzo erano già soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73, di modo che essa aumenta la capacità di importazione dai paesi terzi coperta dagli obblighi previsti da quest'ultima, e ciò anche se il gasdotto Nord Stream 2 è l'unico a non poter beneficiare di un'esenzione o di una deroga.

Infine, il Tribunale dichiara che la direttiva impugnata non eccede i limiti di quanto necessario alla realizzazione dei suoi obiettivi.

La Nord Stream 2 non ha, in particolare, dimostrato né che la direttiva impugnata le impone obblighi che non sono necessari rispetto all'obiettivo di completamento del mercato interno, né che gli svantaggi, per essa o per l'Unione e i suoi Stati membri, derivanti dall'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 sono manifestamente sproporzionati rispetto all'importanza degli obiettivi perseguiti e dei vantaggi che l'Unione trae da tali obblighi. In tal senso, il fatto che la Nord Stream 2 non possa gestire il suo gasdotto come inizialmente previsto non dimostra che la direttiva impugnata le impone vincoli sproporzionati. Peraltro, essa non ha dimostrato le conseguenze finanziarie connesse all'applicazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2009/73 al suo gasdotto, gasdotto che essa può continuare a gestire in modo economicamente accettabile.

In quarto luogo, il Tribunale respinge il motivo della Nord Stream 2 vertente su uno sviamento di potere. Esso ricorda, anzitutto, che la base giuridica della direttiva impugnata, che la Nord Stream 2 non contesta, è l'articolo 194 TFUE. Orbene, la mera circostanza che tale direttiva incida negativamente sul gasdotto Nord Stream 2 non è sufficiente a dimostrare che il legislatore voleva perseguire un obiettivo diverso da quelli di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE.

Inoltre, la Nord Stream 2 non ha dimostrato che la direttiva impugnata sia stata adottata al fine di perseguire obiettivi diversi da quelli menzionati in detta direttiva, che mira effettivamente a porre rimedio a problemi più ampi di quelli connessi al suo progetto di gasdotto, vale a dire, in particolare, l'esistenza di ostacoli al completamento del mercato interno del gas naturale.

Peraltro, neppure la Nord Stream 2 può fondatamente sostenere che la direttiva impugnata mira a eludere le difficoltà giuridiche poste dalla domanda di mandato presentata dalla Commissione al Consiglio al fine di negoziare un accordo internazionale con la Federazione russa in merito al gasdotto Nord Stream 2. Infatti, la direttiva impugnata e la negoziazione di un simile accordo sono strumenti complementari e non sostituibili.

Dal momento che nemmeno l'ultimo motivo della Nord Stream 2, vertente su una violazione delle forme sostanziali, è stato accolto, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.

X. Politica commerciale comune

Sentenza del 21 febbraio 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e a./Commissione (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

«Dumping – Importazioni di determinati alcoli polivinilici originari della Cina – Dazio antidumping definitivo – Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1336 – Calcolo del valore normale – Distorsioni significative nel paese esportatore – Articolo 2, paragrafo 6 bis, del regolamento (UE) 2016/1036 – Diritto dell’OMC – Principio di interpretazione conforme – Adeguamenti – IVA non rimborsabile – Funzioni assimilabili a quelle di un agente che opera sulla base di commissioni – Equa comparazione del prezzo all’esportazione e del valore normale – Onere della prova – Articolo 2, paragrafo 10, lettere b) ed i), del regolamento 2016/1036 – Omessa collaborazione – Dati disponibili – Articolo 18 del regolamento 2016/1036 – Doppia applicazione – Applicazione penalizzante – Processi di produzione differenti – Undercutting dei prezzi – Segmenti di mercato – Metodo dei numeri di controllo del prodotto – Articolo 3, paragrafi 2 e 3, del regolamento 2016/1036 – Diritti della difesa – Trattamento riservato – Articoli 19 e 20 del regolamento 2016/1036»

A seguito di un ricorso introdotto da talune entità del gruppo cinese Sinopec, il Tribunale ha annullato il regolamento di esecuzione 2020/1336 della Commissione europea, istitutivo di dazi antidumping definitivi sulle importazioni di determinati alcoli polivinilici (in prosieguo: i «PVA») originari della Repubblica popolare cinese⁵³¹. In tale occasione, nell’ambito dell’equa comparazione fra il prezzo all’esportazione e il valore normale, il Tribunale precisa la portata e l’onere della prova che incombe alla Commissione ai fini dell’applicazione di un adeguamento al ribasso del prezzo all’esportazione motivata dal fatto che una società di vendita collegata a un produttore esercita funzioni assimilabili a quelle di un agente che opera sulla base di commissioni. Esso si pronuncia altresì sulla questione se, nel caso in cui la Commissione fondi le sue conclusioni sulla base dei dati disponibili a seguito della constatazione della mancanza di collaborazione di una società, essa possa applicare una presunzione secondo la quale il valore normale dei prodotti venduti da tale società corrisponde al valore normale più elevato tra quelli degli altri produttori esportatori.

Nel caso di specie, la Commissione, investita di una denuncia presentata dalla Kuraray Europe GmbH, principale produttore di PVA dell’Unione europea, ha avviato un’inchiesta antidumping in esito alla quale ha adottato il regolamento impugnato.

È in tale contesto che talune entità del gruppo Sinopec, vale a dire la Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (in prosieguo: la «Sinopec Chongqing») e la Sinopec Great Wall Energy Chemical (Ningxia) Co. Ltd (in prosieguo: la «Sinopec Ningxia»), imprese cinesi produttrici di PVA, nonché la Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (in prosieguo: la «Sinopec Central-China»), impresa cinese collegata alle precedenti, la quale esporta in particolare verso l’Unione europea prodotti fabbricati da queste ultime, ritenendosi danneggiate dai dazi antidumping istituiti dalla Commissione, hanno adito il Tribunale con un ricorso di annullamento del regolamento di esecuzione 2020/1336 nella parte in cui esso le riguarda⁵³².

⁵³¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1336 della Commissione, del 25 settembre 2020, che istituisce dazi antidumping definitivi sulle importazioni di determinati alcoli polivinilici originari della Repubblica popolare cinese (GU 2020, L 315, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

⁵³² Occorre segnalare altre due sentenze pronunciate lo stesso giorno in merito a due ricorsi di annullamento avverso il regolamento impugnato: sentenza Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissione (T-763/20, [ECLI:EU:T:2024:114](#)) e sentenza Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry e Inner Mongolia Mengwei Technology/Commissione (T-764/20, [ECLI:EU:T:2024:115](#)).

Giudizio del Tribunale

A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti fanno valere, anzitutto, che l'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 6 *bis*, del regolamento 2016/1036⁵³³ effettuata dalla Commissione al fine di determinare il valore normale dei prodotti da esse fabbricati sarebbe contraria agli obblighi derivanti dal diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Tale disposizione istituisce un regime speciale che fissa le norme per la determinazione del valore normale nel caso di esportazioni provenienti da paesi per i quali sia accertato che il loro mercato interno presenta distorsioni significative, quali definite dalla medesima disposizione.

A tal riguardo, il Tribunale precisa che la Commissione non era tenuta a procedere ad un'interpretazione conforme di tale disposizione alla luce delle norme dell'OMC. Infatti, anche se i testi del diritto dell'Unione devono essere interpretati, per quanto possibile, in conformità con il diritto internazionale, in particolare laddove tali testi mirino ad attuare un accordo internazionale concluso dall'Unione, ciò non toglie che l'articolo 2, paragrafo 6 *bis*, del regolamento di base non può essere considerato una disposizione diretta ad attuare obblighi specifici degli accordi conclusi nell'ambito dell'OMC, dato che il diritto dell'OMC non contiene norme specifiche destinate al calcolo del valore normale nelle situazioni contemplate dalla disposizione di cui trattasi.

Inoltre, per quanto riguarda il confronto tra il prezzo all'esportazione e il valore normale dei prodotti di cui trattasi, il Tribunale constata che a torto la Commissione ha applicato un adeguamento al ribasso dei prezzi all'esportazione, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 10, lettera i), del regolamento di base. Infatti, essa ha commesso un errore di valutazione ritenendo che, nonostante l'esistenza di un controllo comune, le ricorrenti non costituissero un'entità economica unica, in quanto, secondo la Commissione, la Sinopec Central-China, società di vendita collegata alle altre due ricorrenti, non agiva come ufficio vendite interno, ma esercitava piuttosto funzioni assimilabili a quelle di un agente che opera sulla base di commissioni.

A tal riguardo, da una giurisprudenza costante risulta che, se le istituzioni dell'Unione ritengono che si debba applicare un adeguamento al ribasso del prezzo all'esportazione, in quanto una società di vendita collegata ad un produttore esercita funzioni assimilabili a quelle di un agente che opera sulla base di commissioni, spetta a tali istituzioni fornire quanto meno indizi concordanti atti a dimostrare che tale condizione è soddisfatta.

Pertanto, spettava alla Commissione fornire sufficienti indizi concordanti atti a dimostrare che, nonostante l'esistenza di un controllo comune, la Sinopec Central-China esercitava funzioni analoghe a quelle di un agente che opera sulla base di commissioni e non agiva come un ufficio vendite interno. Tuttavia, la Commissione non è riuscita a soddisfare l'onere della prova ad essa incombente, in quanto gli indizi forniti erano o irrilevanti o privi di valore probatorio riguardo alle funzioni esercitate dalla Sinopec Central-China.

Per quanto riguarda il calcolo del valore normale dei prodotti venduti dalla Sinopec Ningxia, il Tribunale osserva, inoltre, che la Commissione è incorsa in un errore di diritto applicando una presunzione secondo cui tale valore corrispondeva al valore normale più elevato fra quelli degli altri produttori esportatori.

Nel caso di specie, poiché le ricorrenti non hanno potuto fornire alla Commissione i dati necessari relativi alla Sinopec Ningxia, la Commissione ha calcolato il valore normale dei prodotti venduti da quest'ultima basandosi sui dati disponibili, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento di base. I dati che erano in suo possesso sono stati quindi confrontati. Orbene, anche se essa non è tenuta a spiegare sotto quale profilo i dati disponibili utilizzati fossero i migliori possibili, giacché un siffatto obbligo non

⁵³³ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU 2016, L 176, pag. 21; in prosieguo: il «regolamento di base»).

risulta né dall'articolo 18 del regolamento di base né dalla giurisprudenza, essa deve tuttavia spiegare perché i dati utilizzati sono pertinenti.

Pertanto, se, a causa delle differenze tra i processi di produzione seguiti dalla Sinopec Ningxia e dalla Sinopec Chongqing, la Commissione era legittimata ad escludere dai dati pertinenti quelli relativi a quest'ultima e ad utilizzare quelli relativi agli altri produttori esportatori, essa doveva giustificare la sua scelta di prendere in considerazione, per ciascun tipo di prodotto venduto dalla Sinopec Ningxia, il valore normale più elevato tra quelli degli altri produttori esportatori. Infatti, tale scelta non può basarsi su una presunzione fondata sulla semplice constatazione dell'assenza di collaborazione delle parti ricorrenti, dato che la Commissione non è legittimata a sanzionare un produttore esportatore a causa della sua mancanza di collaborazione.

Inoltre, il ricorso a una presunzione, anche se difficile da superare, resta accettabile purché esista, in particolare, la possibilità di apportare la prova contraria. Orbene, nel caso di specie, il rovesciamento della presunzione in questione è possibile soltanto qualora le ricorrenti forniscano alla Commissione le informazioni la cui mancata produzione costituisce proprio il fattore che ha determinato l'utilizzo da parte della Commissione dei dati disponibili ai sensi dell'articolo 18 del regolamento di base.

Infine, il Tribunale ritiene che la Commissione non abbia violato i diritti della difesa delle ricorrenti rifiutando di divulgare loro informazioni sui quantitativi venduti e sui prezzi di vendita dell'industria dell'Unione, nonché i margini di undercutting e di underselling, dato che tali informazioni sono riservate.

Tale assenza di errori è corroborata dal fatto che le ricorrenti, quando hanno ricevuto il messaggio di posta elettronica della Commissione recante il rigetto della loro domanda di accesso alle menzionate informazioni, non hanno investito di tale questione il consigliere-auditore, come avrebbero potuto fare ⁵³⁴. In tal modo, esse hanno prestato acquiescenza alla decisione della Commissione, che risulta da una ponderazione degli obiettivi perseguiti dal regolamento di base, vale a dire di consentire alle parti interessate di difendere utilmente i loro interessi e di preservare la riservatezza delle informazioni raccolte nel corso dell'inchiesta ⁵³⁵.

Sentenza del 21 febbraio 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissione (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

«Dumping – Importazioni di determinati alcoli polivinilici originari della Cina – Dazio antidumping definitivo – Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1336 – Calcolo del valore normale – Distorsioni significative nel paese esportatore – Articolo 2, paragrafo 6 bis, del regolamento (UE) 2016/1036 – Diritto dell'OMC – Principio di interpretazione conforme – Scelta del paese rappresentativo appropriato – Dati prontamente disponibili – Omessa collaborazione – Nozione di “informazioni necessarie” – Articolo 18 del regolamento 2016/1036 – Undercutting dei prezzi – Segmenti di mercato – Metodo dei numeri di controllo del prodotto – Articolo 3, paragrafi 2 e 3, del regolamento 2016/1036 – Diritti della difesa – Trattamento riservato – Articoli 19 e 20 del regolamento 2016/1036»

Adito da un produttore esportatore cinese, il Tribunale rigetta il ricorso diretto all'annullamento del regolamento di esecuzione 2020/1336 della Commissione europea che istituisce dazi antidumping definitivi sulle importazioni di determinati alcoli polivinilici (in prosieguo: i «PVA») originari della Repubblica popolare cinese ⁵³⁶. In tale occasione, il Tribunale precisa la nozione di dati «prontamente

⁵³⁴ Articolo 15 della decisione (UE) 2019/339 del presidente della Commissione europea, del 21 febbraio 2019, relativa alla funzione e al mandato del consigliere-auditore in taluni procedimenti in materia commerciale (GU 2019, L 60, pag. 20).

⁵³⁵ V., in tal senso, articoli 6, paragrafi 7, 19 e 20 del regolamento di base.

⁵³⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1336 della Commissione, del 25 settembre 2020, che istituisce dazi antidumping definitivi sulle importazioni di determinati alcoli polivinilici originari della Repubblica popolare cinese (in prosieguo: il «regolamento impugnato») (GU 2020, L 315, pag. 1).

disponibili» nell'ambito della selezione del paese rappresentativo adeguato ai fini del calcolo del valore normale del prodotto interessato da un'inchiesta antidumping in presenza di distorsioni significative del mercato nel paese esportatore. Esso fornisce altresì precisazioni quanto alla nozione di «informazioni necessarie» che le parti interessate devono fornire alla Commissione nell'ambito dell'inchiesta antidumping. Nel caso di specie, la Commissione, investita di una denuncia presentata dalla Kuraray Europe GmbH, il principale produttore di PVA dell'Unione europea, ha avviato un'inchiesta antidumping in esito alla quale ha adottato il regolamento impugnato.

È in tale contesto che la Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, una società cinese che produce ed esporta PVA verso l'Unione europea, ritenendosi lesa dai dazi antidumping istituiti dalla Commissione, ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento del regolamento di esecuzione 2020/1336 nella parte in cui esso la riguarda ⁵³⁷.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del suo ricorso, la ricorrente fa valere, in primo luogo, che la Commissione ha interpretato erroneamente l'articolo 2, paragrafo 6 *bis*, lettera a), del regolamento di base ⁵³⁸. Tale articolo prevede che, qualora si ritenga non opportuno basarsi sui prezzi e sui costi sul mercato interno del paese esportatore a causa dell'esistenza di distorsioni significative nel mercato medesimo, il valore normale è calcolato esclusivamente sulla base di costi di produzione e di vendita che rispecchino prezzi o valori di riferimento esenti da distorsioni. A tal fine, la Commissione può utilizzare come fonti di informazione, in particolare, i corrispondenti costi di produzione e di vendita in un paese rappresentativo appropriato, con un livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore, a condizione che i dati pertinenti siano prontamente disponibili. Se è possibile scegliere più paesi, la preferenza è accordata al paese che applica un livello adeguato di protezione sociale e ambientale.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che la Commissione non è incorsa in errore scegliendo la Turchia, e non il Messico, come paese rappresentativo per determinare il valore normale del prodotto in questione. Infatti, la Commissione poteva basarsi solo sui dati forniti da una società stabilita in Turchia, poiché i dati forniti dalle società stabilite in Messico non potevano essere qualificati come dati «prontamente disponibili».

In tal senso, per quanto riguarda, anzitutto, la nozione di dati «prontamente disponibili», il Tribunale conferma l'interpretazione letterale fatta propria dalla Commissione nel regolamento impugnato, secondo la quale «pubblicamente disponibili» significava a disposizione del grande pubblico, mentre «prontamente disponibile» significava a disposizione di tutti, purché fossero soddisfatte determinate condizioni, come il pagamento di una tariffa. Orbene, i dati forniti dalle società stabilite in Messico erano stati trasmessi solo in forma riservata non accessibile al pubblico oppure erano disponibili solo in relazione a un periodo diverso da quello oggetto dell'inchiesta.

Basandosi su un'interpretazione contestuale e teleologica, il Tribunale ritiene che tale nozione debba essere interpretata alla luce degli obblighi derivanti dalle disposizioni del regolamento di base dedicate al trattamento riservato e all'informazione delle parti, per tutelare i diritti della difesa di queste ultime. Così, il regolamento di base persegue due obiettivi, vale a dire, da un lato, consentire alle parti interessate di difendere utilmente i loro interessi e, dall'altro, preservare la riservatezza delle

⁵³⁷ Occorre segnalare altre due sentenze pronunciate lo stesso giorno in merito a due ricorsi di annullamento avverso il regolamento impugnato: la sentenza Sinopec Chongqing SVW Chemical e a./Commissione (T-762/20, [ECLI:EU:T:2024:113](#)) e la sentenza Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry e Inner Mongolia Mengwei Technology/Commissione (T-764/20, [ECLI:EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri dell'Unione europea (GU 2016, L 176, pag. 21; in prosieguo: il «regolamento di base»).

informazioni raccolte nel corso dell'inchiesta⁵³⁹. Pertanto, la Commissione, quando cerca di ottenere dati «prontamente disponibili», ha il diritto di rifiutare di utilizzare a tal fine dati che sono considerati, dalla parte che li ha forniti, riservati e dei quali essa non riesce ad ottenere un riassunto non riservato sulla base del quale le altre parti interessate dall'inchiesta possano esercitare i loro diritti della difesa.

Il Tribunale precisa poi che, accettando i dati forniti dalla società stabilita in Turchia, la Commissione non ha violato il suo dovere di diligenza calcolando il valore normale del prodotto di cui trattasi in modo inappropriato o irragionevole. Infatti, gli argomenti della ricorrente diretti a contestare la pertinenza dei dati scelti – rispetto al periodo d'inchiesta nonché delle informazioni contenute in tali dati – non sono suffragati nel caso di specie. Pertanto, essa non fornisce elementi sufficienti idonei a privare di plausibilità le valutazioni dei fatti operate nel regolamento impugnato.

Infine, avendo concluso che la Turchia era l'unico paese rappresentativo appropriato, la Commissione ha a buon diritto concluso che essa non doveva procedere alla valutazione del livello di protezione sociale e ambientale prevista all'articolo 2, paragrafo 6 *bis*, lettera a), del regolamento di base.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la violazione dell'articolo 18 del regolamento di base, il Tribunale respinge l'affermazione della ricorrente secondo cui la Commissione, per calcolare il valore normale, avrebbe erroneamente utilizzato i dati disponibili ai sensi dell'articolo 18 del regolamento di base nonostante il fatto che la ricorrente avesse collaborato al meglio delle sue possibilità.

Infatti, lo scopo dell'articolo 18 del regolamento di base consiste nel consentire alla Commissione di proseguire nell'inchiesta antidumping anche qualora le parti interessate si rifiutassero di cooperare o cooperassero in modo insufficiente. Così, il primo paragrafo di tale disposizione consente alla Commissione di ricorrere ai dati disponibili se le informazioni richieste alla fine non sono ottenute. Per essere considerate cooperanti ai sensi di tale disposizione, le parti devono fornire tutte le informazioni di cui dispongono e che le istituzioni ritengono necessarie per elaborare le loro conclusioni.

Quanto alla nozione di «informazioni necessarie», emerge dal tenore letterale, dal contesto e dalla finalità dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento di base che tale nozione rinvia alle informazioni in possesso delle parti interessate che le istituzioni dell'Unione chiedono loro di fornire per elaborare le conclusioni necessarie nell'ambito di un'inchiesta antidumping. Pertanto, le informazioni relative ai volumi di produzione e ai costi di fabbricazione del prodotto oggetto di un'inchiesta antidumping costituiscono informazioni necessarie ai sensi di tale disposizione.

Nel caso di specie, il Tribunale osserva, anzitutto, che la ricorrente non ha fornito gli elementi che la Commissione le aveva chiesto in merito ai fattori necessari per la produzione in proprio di taluni fattori produttivi, e che tali informazioni erano necessarie alla luce della determinazione del valore normale. Infatti, poiché il valore normale è stato costruito utilizzando un metodo basato sui costi di produzione, era necessario conoscere i volumi di consumo di tutti i fattori produttivi utilizzati per produrre i PVA, inclusi i fattori necessari per la produzione in proprio di taluni fattori produttivi. Poiché la ricorrente non ha dimostrato l'asserita impossibilità di fornire dette informazioni, la Commissione non ha violato l'articolo 18, paragrafo 1, ricorrendo ai dati disponibili per sostituire tali informazioni.

Quanto poi all'asserita violazione dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento di base, il Tribunale ricorda che i paragrafi 1 e 3 di quest'ultimo riguardano situazioni diverse. Pertanto, mentre l'articolo 18, paragrafo 1, descrive, in maniera generale, casi in cui le informazioni che sono necessarie alle istituzioni, ai fini dell'inchiesta, non sono state fornite, il paragrafo 3 di tale articolo prende in considerazione i casi in cui i dati necessari, ai fini dell'inchiesta, sono stati forniti, ma non sono pertinenti, cosicché i dati disponibili non devono necessariamente essere utilizzati. Orbene, poiché la

⁵³⁹ V., in tal senso, articoli 6, paragrafo 7, 19 e 20 del regolamento di base.

ricorrente non ha comunicato le informazioni richieste, l'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento di base non è applicabile, dato che la Commissione può utilizzare solo i dati disponibili per sostituire le informazioni mancanti.

Infine, la Commissione non ha neppure violato i diritti della difesa della ricorrente quando non le ha comunicato in tempo utile la «relazione di verifica» che avrebbe dovuto esserle trasmessa prima della lettera con la quale la Commissione l'informava della sua intenzione di utilizzare i dati disponibili ai sensi dell'articolo 18 del regolamento di base. A tal riguardo, da una giurisprudenza consolidata risulta che una violazione dei diritti della difesa giustifica l'annullamento di una decisione adottata al termine di un procedimento solo qualora, in assenza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso. Tuttavia, la ricorrente non ha invocato il benché minimo elemento idoneo a dimostrare che non era escluso che il procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso se essa avesse ricevuto prima tale relazione.

Per quanto riguarda gli altri motivi che contestano il margine di dumping considerato dalla Commissione nel regolamento impugnato, dall'analisi di detti motivi risulta che non vi è errore nel calcolo del margine di dumping, cosicché quest'ultimo rimane superiore al margine del pregiudizio, poiché quest'ultimo è stato preso in considerazione per determinare il tasso antidumping in applicazione della regola del dazio inferiore. Pertanto, poiché tali altri motivi non sono idonei a mettere in discussione tale conclusione, il Tribunale li respinge in quanto inconferenti.

XI. Politica economica e monetaria

1. Meccanismo di risoluzione unico

Sentenza del 10 luglio 2024, Francia/SRB (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

«*Politica economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (SRM) – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili – Decisione del SRB di non concedere un'esenzione – Ricorso dinanzi alla commissione per i ricorsi del SRB – Rigetto – Condizione dell'assenza di impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri – Margine di discrezionalità del SRB – Certezza del diritto – Obbligo di motivazione*»

Investito di un ricorso di annullamento, che respinge, proposto dalla Repubblica francese avverso una decisione della commissione per i ricorsi del Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU) (in prosieguo: la «commissione per i ricorsi») ⁵⁴⁰, il Tribunale si pronuncia per la prima volta su una decisione della commissione per i ricorsi che verifica l'esame effettuato dal SRB al fine di stabilire se un gruppo bancario soddisfa le condizioni necessarie per consentirgli di essere esentato dal requisito minimo di fondi propri, previste all'articolo 12 *nonies* del regolamento n. 806/2014 ⁵⁴¹.

Il 6 novembre 2020, un gruppo bancario aveva presentato al SRB, per una delle sue filiazioni, una domanda di esenzione dal requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (in prosieguo: il «MREL») applicato su base individuale ai sensi dell'articolo 12 *octies* del regolamento n. 806/2014. Investita di un ricorso avverso la decisione del SRB di rigetto di detta domanda ⁵⁴², proposto dall'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione, ACPR, Francia) (in prosieguo: l'«appellante dinanzi alla commissione per i ricorsi»), la commissione per i ricorsi ha respinto, con la decisione impugnata, detto ricorso.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, per quanto riguarda la portata dell'articolo 12 *nonies*, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014 (in prosieguo: la «disposizione di cui trattasi»), il Tribunale constata, anzitutto, secondo un'interpretazione letterale, che l'articolo 12 *nonies*, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento non prevede la possibilità di esigere una garanzia specifica affinché sia soddisfatta la condizione dell'assenza di impedimenti sostanziali, attuali o previsti, che ostacolino il rapido trasferimento dei fondi propri o il rapido rimborso di passività, né contiene alcuna menzione che vieti al SRB di esigere una garanzia specifica al riguardo.

Inoltre, in base a un'interpretazione contestuale, esso osserva che il requisito di garanzie coperte da garanzie reali tra l'impresa madre e le sue filiazioni è previsto all'articolo 12 *octies* del regolamento n. 806/2014 solo come mezzo per conformarsi al MREL interno e che la condizione della prestazione di una garanzia non figura all'articolo 12 *nonies* del medesimo regolamento nel contesto di

⁵⁴⁰ Decisione n. 3/2021 della commissione per i ricorsi del Comitato di risoluzione unico (SRB), dell'8 giugno 2022, che respinge il ricorso proposto avverso la decisione SRB/EES/2021/44, del 4 novembre 2021, che determina il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁵⁴¹ Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 225, pag. 1), modificato dal regolamento (UE) 2019/877 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019 (GU 2019, L 150, pag. 226).

⁵⁴² Decisione SRB/EES/2021/44 del Comitato di risoluzione unico, del 4 novembre 2021.

un'esenzione, a differenza di quanto previsto dal legislatore nella direttiva 2014/59⁵⁴³. Pertanto, la possibilità di ottenere un'esenzione ai sensi della disposizione di cui trattasi non può in alcun modo essere condizionata dal requisito di una garanzia assistita da una garanzia reale, che sia simile a quella prevista all'articolo 12 *octies*, paragrafo 3, del medesimo regolamento. L'approccio contrario equivarrebbe a far perdere alla disposizione di cui trattasi qualsiasi effetto utile e costituirebbe quindi una violazione flagrante di tale disposizione.

Per contro, il Tribunale ritiene che dall'interpretazione contestuale della disposizione di cui trattasi non si possa dedurre che la mancata menzione di una garanzia nella disposizione relativa all'esame di una richiesta di esenzione dal MREL interno⁵⁴⁴ impedisca *ipso iure* al SRB di imporre un requisito di questo tipo nell'ambito di detto esame. Così, se è vero che il SRB è tenuto a respingere una domanda di esenzione qualora una delle condizioni cumulative previste dalla disposizione di cui trattasi non sia soddisfatta, esso dispone nondimeno di un certo margine di discrezionalità nel determinare in quali circostanze sia soddisfatta la terza di tali condizioni, relativa all'assenza di impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri. Pertanto, non è escluso che, tenuto conto di tale margine di discrezionalità, il SRB possa legittimamente imporre una garanzia – diversa da quella prevista all'articolo 12 *octies*, paragrafo 3, del regolamento n. 806/2014 – al fine di contrastare l'esistenza di un impedimento al rapido trasferimento di fondi propri.

Infine, in base a un'interpretazione teleologica della disposizione di cui trattasi, il Tribunale sottolinea che l'obiettivo principale comune al regolamento n. 806/2014 e alla direttiva 2014/59, perseguito dal legislatore imponendo il MREL a tutti gli enti di un gruppo bancario, consiste nel garantire una risoluzione efficace con un impatto negativo minimo sull'economia reale, sul sistema finanziario e sulle finanze pubbliche. Così, quando il SRB esamina una domanda di esenzione del MREL interno, spetta ad esso valutare se esistano altri accordi che possano fungere da sostituti funzionali del MREL interno. Nell'ambito del potere discrezionale di cui dispone, nulla gli impedisce di ritenere che, in funzione delle circostanze specifiche di ciascuna domanda di esenzione, una garanzia sia necessaria affinché sia soddisfatta la condizione dell'assenza di impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri. Per contro, non gli è consentito esigere una garanzia le cui caratteristiche siano simili a quelle della garanzia prevista all'articolo 12 *octies*, paragrafo 3, del regolamento n. 806/2014.

A questo proposito, il Tribunale precisa che dalla decisione impugnata non risulta che il SRB abbia richiesto al gruppo bancario interessato una garanzia corrispondente o avente caratteristiche simili a quella dell'articolo 12 *octies*, paragrafo 3, del regolamento n. 806/2014 né, a fortiori, che la commissione per i ricorsi abbia avallato un siffatto approccio del SRB.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'esame, da parte della commissione per i ricorsi, dei soli motivi di cui è investita, il Tribunale ricorda preliminarmente che, ai sensi del regolamento n. 806/2014⁵⁴⁵, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso dinanzi alla commissione per i ricorsi avverso una decisione del SRB, come la decisione impugnata, che il ricorso contiene i motivi sottesi a quest'ultimo e che spetta alla commissione per i ricorsi decidere su detto ricorso. Ne consegue che la commissione per i ricorsi esamina i motivi di cui è investita. In aggiunta, il Tribunale rileva che gli argomenti presentati dall'appellante dinanzi alla commissione per i ricorsi a sostegno del suo primo motivo non hanno riguardato le valutazioni di merito operate dal SRB sulle garanzie del 2014 e del 2015 di cui si è avvalso il gruppo bancario interessato per sostenere che la condizione dell'assenza di

⁵⁴³ 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 del Parlamento europeo e del Consiglio 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 del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012 (GU 2014, L 173, pag. 190), come modificata dalla direttiva (UE) 2019/879 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019 (GU 2019, L 150, pag. 296).

⁵⁴⁴ Ossia l'articolo 12 *nonies*, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014.

⁵⁴⁵ V. articolo 85, paragrafi 3 e 4, di tale regolamento.

impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri era soddisfatta. Infatti, gli argomenti in questione riguardavano il presunto errore di diritto in cui il SRB sarebbe incorso per aver ecceduto la sua competenza applicando in modo meccanico e automatico una condizione che non figura all'articolo 12 *nonies* del regolamento n. 806/2014.

Pertanto, il Tribunale osserva che spettava alla commissione per i ricorsi verificare che la valutazione effettuata dal SRB non consistesse in un esame astratto e dissimulato delle garanzie del 2014 e del 2015, bensì in un esame concreto e credibile della situazione del gruppo bancario interessato nonché delle garanzie presentate a sostegno della sua domanda di esenzione e che i limiti del potere discrezionale del SRB fossero così stati rispettati. Di conseguenza, esso rigetta la censura secondo cui i motivi e gli argomenti sollevati dall'appellante dinanzi alla commissione per i ricorsi, vertenti sull'errore di diritto in cui il SRB sarebbe incorso per aver applicato erroneamente la disposizione di cui trattasi e per aver ecceduto i limiti della sua competenza, avrebbero dovuto necessariamente indurre la commissione per i ricorsi ad esaminare se il SRB fosse legittimato, alla luce di tutti gli elementi rilevanti del caso di specie, a richiedere una garanzia specifica.

In ultimo luogo, riguardo alla violazione del principio della certezza del diritto, il Tribunale osserva, da un lato, che non si può esigere che l'articolo 12 *nonies*, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 806/2014 menzioni le diverse ipotesi concrete nelle quali è soddisfatta o meno la condizione prevista da tale disposizione, in quanto il legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi. Infatti, non è possibile elencare gli esempi di impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri, così come non si può pretendere dal legislatore che siano citate in modo positivo le misure che garantirebbero il rispetto della condizione dell'assenza di detti impedimenti. Dall'altro, il principio della certezza del diritto non osta a che le autorità interessate godano di un margine di discrezionalità nell'applicazione dei criteri definiti dalla normativa. Nel caso di specie, il fatto che il SRB disponga di un margine di discrezionalità quanto all'esistenza di impedimenti al rapido trasferimento di fondi propri o quanto al modo appropriato in cui tale condizione deve essere soddisfatta non implica, tuttavia, che sia stato violato il principio della certezza del diritto.

2. Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi ⁵⁴⁶

Sentenza del 28 febbraio 2024, Sber/BCE (cause riunite T-647/21 e T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1024/2013 – Applicazione da parte della BCE di interessi di recupero ai sensi del diritto austriaco in caso di violazione dell'articolo 395 del regolamento (UE) n. 575/2013 ed a seguito di una decisione che ha imposto una sanzione amministrativa pecuniaria in forza dell'articolo 18 del regolamento n. 1024/2013 – Proporzionalità»

Sentenza del 28 febbraio 2024, BAWAG PSK/BCE (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1024/2013 – Esercizio diretto, da parte della BCE, di un potere di un'autorità competente ai sensi delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione – Imposizione, da parte del diritto austriaco, di interessi di recupero in caso di violazione dell'articolo 395 del regolamento (UE) n. 575/2013 – Competenze della BCE – Articolo 65, paragrafo 1, e articolo 70 della direttiva 2013/36/UE – Proporzionalità»

⁵⁴⁶ Sintesi comune per le cause riunite Sber/BCE (T-647/21 e T-99/22) e la causa BAWAG PSK/BCE (T-667/21).

Accogliendo i ricorsi di annullamento avverso le decisioni adottate dalla Banca centrale europea (BCE) che impongono interessi di recupero sulla base del regolamento MVU ⁵⁴⁷ e in applicazione del diritto nazionale, con due sentenze pronunciate lo stesso giorno, il Tribunale precisa le circostanze in cui esso può seguire un'interpretazione conforme del diritto nazionale che recepisce una direttiva discostandosi dall'interpretazione dei giudici nazionali.

Inoltre, nella sentenza Sber/BCE (cause riunite T-647/21 e T-99/22), esso si pronuncia sulla questione inedita dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* nel caso in cui la BCE irroghi sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi del regolamento MVU, mentre nella sentenza BAWAG PSK/BCE (T-667/21) esso sviluppa la propria giurisprudenza sulla portata della competenza della BCE in forza del medesimo regolamento.

Le cause riguardano due enti creditizi austriaci, soggetti alla vigilanza prudenziale diretta della BCE.

A tal proposito, nelle cause riunite T-647/21 e T-99/22, la BCE ha irrogato alla ricorrente, la Sber Vermögensverwaltungs AG, una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi del regolamento MVU a causa del superamento dei limiti delle grandi esposizioni stabiliti dal regolamento n. 575/2013 ⁵⁴⁸, sia su base individuale sia su base consolidata. In seguito, sulla base del regolamento MVU ⁵⁴⁹ e in applicazione dell'articolo 97, paragrafo 1, punto 2, del BWG ⁵⁵⁰, la BCE ha deciso di imporre interessi di recupero sulle somme oggetto di detti superamenti.

A seguito di un parere emesso dalla commissione amministrativa del riesame della BCE che constatava l'esistenza di vizi nella decisione iniziale della BCE, il 21 dicembre 2021 la BCE ha sostituito tale decisione con una nuova decisione ⁵⁵¹, pur mantenendo l'importo degli interessi di recupero. Essa ha precisato che, in caso di violazione degli obblighi di un ente ai sensi del regolamento n. 575/2013, l'imposizione di interessi di recupero a norma del BWG rientrava nell'esercizio di un potere vincolato da parte dell'autorità competente, che non le lasciava alcun margine di discrezionalità.

Con due ricorsi distinti, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di annullare sia la decisione iniziale sia la decisione del 21 dicembre 2021, adottate dalla BCE.

Nella causa T-667/21, la BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, ricorrente, ha acquisito indirettamente un portafoglio di mutui immobiliari residenziali in Francia. Tale portafoglio è stato trasferito ad un fondo comune senza personalità giuridica, di cui essa ha acquisito tutte le quote, divenendo quindi la titolare effettiva.

A seguito di un'ispezione nei locali della ricorrente, la BCE ha constatato che la ricorrente non disponeva di dati che consentissero l'identificazione di ciascuno dei debitori dei mutui sottostanti e che la stessa aveva violato il limite delle grandi esposizioni previsto dal regolamento n. 575/2013 per quanto riguarda il portafoglio. Pertanto, con decisione del 2 agosto 2021 ⁵⁵², basandosi sulle stesse

⁵⁴⁷ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla BCE 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»).

⁵⁴⁸ Articolo 395, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1, e rettifiche in GU 2013, L 208, pag. 68, GU 2013, L 321, pag. 6 e GU 2017, L 20, pag. 2).

⁵⁴⁹ Articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 3, nonché articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MVU.

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (legge bancaria), del 30 luglio 1993 (BGBl. 532/1993), come modificata dalla legge del 28 maggio 2021 (BGBl. I, 98/2021) (in prosieguo: il «BWG»).

⁵⁵¹ Decisione ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

⁵⁵² Decisione ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018-0000126.

disposizioni legislative menzionate nella presentazione delle suddette cause riunite, la BCE le ha imposto interessi di recupero. La ricorrente ha impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale.

Con le sentenze Sber/BCE (cause riunite T-647/21 e T-99/22) e BAWAG PSK/BCE (T-667/21), il Tribunale annulla rispettivamente la decisione del 21 dicembre 2021 della BCE che ha sostituito la sua decisione iniziale e quella del 2 agosto 2021, con la motivazione che, imponendo interessi di recupero, la BCE non aveva esaminato le circostanze del caso di specie.

Giudizio del Tribunale

Sull'applicazione del principio del ne bis in idem

Il Tribunale stabilisce che l'imposizione di interessi di recupero da parte della BCE ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 1, punto 2, del BWG per una condotta che è già stata oggetto di una sanzione amministrativa pecuniaria in applicazione del regolamento MVU non è in contrasto con il principio del *ne bis in idem*.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda che l'applicazione dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che vieta il cumulo sia di procedimenti sia di sanzioni con natura penale per gli stessi fatti e nei confronti della stessa persona, non si limita ai soli procedimenti e sanzioni qualificati come «penali» dal diritto nazionale. Infatti, essa si estende a procedimenti e a sanzioni che devono essere considerati di natura penale in base alla natura stessa dell'illecito e al grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere.

In tal senso, il Tribunale sottolinea che le sanzioni amministrative pecuniarie imposte ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MVU rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 50 della Carta. Esso osserva che tali sanzioni sono chiaramente modellate sulle ammende che la Commissione europea può irrogare in materia di diritto della concorrenza⁵⁵³ e hanno una natura e un grado di severità equivalenti. Orbene, da una giurisprudenza costante risulta che il principio del *ne bis in idem* deve essere rispettato nei procedimenti diretti all'irrogazione di ammende in materia di diritto della concorrenza. Tale qualificazione deve, pertanto, essere applicata per analogia a dette sanzioni.

Per contro, il Tribunale constata che dalla giurisprudenza dei giudici austriaci si evince che gli interessi di recupero sono qualificati come misure prudenziali prive di carattere punitivo. Poiché né la natura dell'illecito né il grado di severità della sanzione li fanno rientrare nell'ambito del diritto penale, la loro applicazione ai sensi del BWG non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 50 della Carta. Tale conclusione è peraltro confermata dalla sentenza VTB Bank (Austria)⁵⁵⁴, nella quale, per quanto riguarda gli interessi di recupero, la Corte ha preferito la qualificazione di «misura amministrativa» a quella di «sanzione amministrativa».

Sulla competenza della BCE ad imporre interessi di recupero

Il Tribunale precisa che la BCE era competente ad imporre interessi di recupero in applicazione dell'articolo 97 del BWG sulla base del regolamento MVU.

Anzitutto, esso sottolinea che, per l'assolvimento dei suoi compiti prudenziali, la BCE dispone di tre categorie di poteri di vigilanza e di indagine, ossia quelli previsti dal regolamento MVU, i poteri conferiti alle autorità competenti in forza del pertinente diritto dell'Unione e il potere di dare

⁵⁵³ Ai sensi 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).

⁵⁵⁴ Sentenza del 7 agosto 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), punti da 40 a 42).

istruzione alle autorità nazionali di esercitare i loro poteri, conformemente alle disposizioni nazionali in vigore.

Analizzando la questione se, nel caso di specie, la BCE disponesse dei poteri che appartengono alla seconda categoria, vale a dire quelli conferiti alle autorità competenti in forza del pertinente diritto dell'Unione, il Tribunale rileva che l'espressione «in forza del diritto dell'Unione» è stata interpretata nel senso che essa include tutti i poteri risultanti dal quadro normativo istituito da una direttiva, che derivano da un obbligo o da una facoltà per lo Stato membro di legiferare, a differenza del riconoscimento da parte della medesima direttiva del potere degli Stati membri in forza del diritto nazionale di prevedere disposizioni più rigorose al di fuori del quadro della disciplina istituita dalla stessa direttiva ⁵⁵⁵.

Orbene, nella sentenza *VTB Bank (Austria)* ⁵⁵⁶, si è stabilito, in relazione a una versione precedente dell'articolo 97 del BWG, che l'imposizione di interessi di recupero è assimilabile a una misura amministrativa rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva 2013/36 ⁵⁵⁷, nel caso di specie facente parte del contesto normativo pertinente. La circostanza che essi non siano richiamati in un elenco di sanzioni e altre misure amministrative menzionato in detta direttiva è irrilevante, poiché tale elenco non è esaustivo e poiché la stessa direttiva prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure che ritengono necessarie ad assicurare l'attuazione della suddetta direttiva e del regolamento n. 575/2013. Il Tribunale precisa che, in tale sentenza, la Corte ha evidenziato che i requisiti prudenziali minimi adottati dal diritto dell'Unione dovevano garantire la massima armonizzazione e che, in caso di superamento dei limiti previsti dal regolamento n. 575/2013, gli Stati membri devono imporre agli enti creditizi non già una misura di diritto nazionale, bensì una sanzione amministrativa o un'altra misura amministrativa ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, della direttiva 2013/36.

Pertanto, la circostanza che l'imposizione di interessi di recupero non sia menzionata nell'elenco contenuto nella direttiva 2013/36 non osta a che essa rientri nel regime giuridico istituito dalla medesima direttiva. Perciò, il Tribunale conclude che l'imposizione di interessi di recupero è assimilabile a un potere «che il pertinente diritto dell'Unione conferisce» all'autorità nazionale competente ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento MVU, e di cui, di conseguenza, è investita la BCE.

Sull'interpretazione del diritto nazionale

Il Tribunale constata che, seguendo l'interpretazione dei giudici austriaci sul carattere automatico dell'imposizione di interessi di recupero in caso di superamento dei limiti delle grandi esposizioni e non esaminando le circostanze del caso di specie, la BCE si è basata su una premessa errata in diritto, la quale ha inficiato il suo esame della proporzionalità dell'applicazione dell'articolo 97, paragrafo 1, punto 2, del BWG.

In tale contesto, il Tribunale ricorda che, allorché è chiamato a sindacare la fondatezza dell'applicazione da parte della BCE della legislazione nazionale di recepimento di una direttiva, l'interpretazione dei giudici nazionali è sufficiente a stabilire la portata di tale legislazione nazionale qualora ne consegua un accertamento della compatibilità con la direttiva di cui opera il recepimento. Per contro, nel caso in cui l'interpretazione dei giudici nazionali non consenta di garantire la compatibilità del diritto nazionale con una direttiva, il rispetto del principio del primato del diritto

⁵⁵⁵ V., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), punto 79 e giurisprudenza citata).

⁵⁵⁶ Sentenza citata del 7 agosto 2018, punti da 31 a 44.

⁵⁵⁷ 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).

dell'Unione implica che il Tribunale, al pari di un giudice nazionale, interpreti il diritto nazionale, se necessario, per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva recepita, al fine di conseguire il risultato perseguito da quest'ultima. Pertanto, l'esigenza di un'interpretazione conforme include l'obbligo di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva.

Inoltre, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il Tribunale, al pari del giudice nazionale incaricato di applicare le disposizioni di diritto dell'Unione, avrebbe l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto.

Nel caso di specie, il Tribunale stabilisce, secondo un'interpretazione letterale, contestuale e teleologica dell'articolo 70 della direttiva 2013/36⁵⁵⁸, che quest'ultimo deve essere inteso nel senso che implica che spetti all'autorità nazionale competente e, di conseguenza, alla BCE, stabilire il tipo di misura amministrativa tenendo conto di tutte le circostanze, il che comporta necessariamente l'esistenza di un margine di discrezionalità in capo alle stesse ed esclude che queste ultime si trovino in una situazione di potere vincolato per quanto riguarda l'applicazione degli interessi di recupero imposti ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 1, punto 2, del BWG.

Sentenza del 10 luglio 2024, PH e a./BCE (T-323/22, [EU:T:2024:460](#))

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi – Opposizione della BCE all'acquisizione di partecipazioni qualificate in un ente creditizio – Ricorso di annullamento – Interesse ad agire – Incidenza diretta – Irricevibilità parziale – Onorabilità e competenza professionale del candidato acquirente – Solidità finanziaria – Rispetto dei requisiti prudenziali – Lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo – Proporzionalità»

Investito di un ricorso di annullamento, che respinge, contro una decisione della Banca centrale europea (BCE) recante opposizione all'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio, il Tribunale si pronuncia sulla questione inedita della legittimazione ad agire di una società, venditrice di una tale partecipazione, per proporre un ricorso di annullamento contro una decisione che nega al candidato acquirente l'acquisizione di detta partecipazione. Inoltre, esso si pronuncia sulla questione se, nell'ambito della valutazione dell'onorabilità del candidato acquirente, la BCE possa valutare la competenza professionale di quest'ultimo.

La HKB Bank GmbH (in prosieguo: la «banca bersaglio») è un ente creditizio qualificato come «meno significativo»⁵⁵⁹, sottoposto alla vigilanza prudenziale diretta della Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, Autorità federale di vigilanza sui servizi finanziari, Germania). Il 9 aprile 2020 e il 9 luglio 2020 PH, PI e PJ (in prosieguo: i «candidati acquirenti») hanno notificato alla BaFin la loro intenzione di acquisire una partecipazione qualificata e di superare il 50% del capitale e dei diritti di voto nella banca bersaglio (in prosieguo: il «progetto di acquisizione»), grazie all'acquisizione di tutte le quote detenute dalla Socrates Capital nella banca bersaglio. Con la decisione impugnata, notificata il 22 marzo 2022 ai candidati acquirenti, la BCE si è opposta al progetto di acquisizione, dato che i candidati acquirenti non soddisfacevano i criteri di onorabilità, di solidità finanziaria, di rispetto dei requisiti prudenziali e di lotta contro il rischio di riciclaggio di capitali e di finanziamento del terrorismo.

⁵⁵⁸ In combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, l'articolo 65, paragrafo 1, e il considerando 37 della direttiva 2013/36.

⁵⁵⁹ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento 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).

Giudizio del Tribunale

Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso proposto dinanzi al Tribunale dalla Socrates Capital e dai candidati acquirenti, il Tribunale ricorda che, dato che si tratta di un unico ricorso, poiché PH, PI e PJ dispongono della legittimazione ad agire, non occorre esaminare la legittimazione ad agire della Socrates Capital. Tuttavia esso, ai fini della buona amministrazione della giustizia e in considerazione della particolare importanza della questione di ricevibilità posta dal motivo di irricevibilità sollevato dalla BCE, ritiene opportuno pronunciarsi sullo stesso.

A tale titolo, dopo aver ricordato le norme che condizionano il riconoscimento della legittimazione ad agire di una persona fisica o giuridica che propone un ricorso contro un atto di cui essa non è destinataria, il Tribunale constata che, nel caso di specie, la decisione impugnata non è stata notificata alla Socrates Capital. Nessuna disposizione richiedeva peraltro una siffatta notifica a tale ricorrente in qualità di cedente della partecipazione qualificata di cui trattasi. Poiché la decisione impugnata non è un atto regolamentare, il Tribunale esamina quindi se il ricorso, nei limiti in cui è proposto dalla Socrates Capital, soddisfi la condizione dell'incidenza diretta.

A tale riguardo, innanzitutto il Tribunale rileva che il dispositivo di controllo delle partecipazioni qualificate mira a valutare, prima dell'acquisizione di siffatte partecipazioni, la qualità dei candidati acquirenti che intendono accedere al settore bancario in quanto proprietari. Pertanto, si deve ritenere che l'opposizione all'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio non modifica la situazione giuridica della società venditrice di una siffatta partecipazione. Infatti, se è pur vero che una tale opposizione mette in discussione la possibilità per i candidati acquirenti di stipulare un contratto con il venditore di una partecipazione qualificata, per contro, essa non mette invece in discussione il diritto del venditore di procedere ad un'operazione di cessione, che egli può segnatamente concludere con un altro potenziale acquirente. Tale opposizione corrisponde soltanto a un rifiuto di autorizzazione per i candidati acquirenti ad accedere al settore bancario in quanto proprietari.

Poi, il Tribunale constata che tale conclusione è avvalorata dal contesto giuridico in cui si inserisce la decisione impugnata. La direttiva 2013/36⁵⁶⁰ non menziona né la pubblicazione della notifica dell'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio, né la possibilità che terzi siano coinvolti nel procedimento amministrativo e neppure la pubblicazione sistematica della decisione dell'autorità competente. In caso di mancato rispetto dell'opposizione all'acquisizione di una partecipazione qualificata, essa prevede soltanto sanzioni relative all'esercizio dei diritti di voto corrispondenti alla partecipazione acquisita dai candidati acquirenti. Pertanto, nel caso di specie, la decisione impugnata valuta la qualità dei candidati acquirenti e non la legittimità del contratto di compravendita.

Inoltre, il Tribunale osserva che la clausola del contratto di compravendita secondo la quale tale contratto non entrerà in vigore in mancanza di autorizzazione della BCE è stata volontariamente inserita dalle parti del contratto. È vero che una clausola contrattuale può essere il riflesso della normativa. Tuttavia, nel caso di specie, detta clausola è il riflesso di una normativa che sottopone individualmente il candidato acquirente ad un'autorizzazione amministrativa volta a valutare se egli disponga della qualità per accedere al settore bancario in quanto proprietario. Pertanto, la BCE non si pronuncia sulla conformità del contratto eventualmente concluso tra i candidati acquirenti e il venditore di una partecipazione in un ente creditizio quando valuta la notifica di detta acquisizione.

Infine, sebbene la decisione impugnata costituisca un'ingerenza nel diritto di proprietà e nella libertà d'impresa dei candidati acquirenti, essa non può essere considerata un'ingerenza nei medesimi diritti

⁵⁶⁰ 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).

per quanto riguarda la Socrates Capital. Infatti, la decisione impugnata non pregiudica direttamente il diritto della Socrates Capital di vendere le proprie quote nella banca bersaglio.

Il Tribunale conclude quindi che la decisione impugnata non equivale ad un divieto generale per la Socrates Capital di vendere le sue quote nella banca bersaglio e che, pertanto, la decisione impugnata non riguarda direttamente la Socrates Capital. Di conseguenza, esso respinge il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui riguarda la Socrates Capital.

Per quanto riguarda la possibilità per la BCE, nell'ambito della valutazione dell'onorabilità dei candidati acquirenti, di valutare la loro competenza professionale, il Tribunale constata che, certamente, l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2013/36 menziona, alla lettera a), solo l'onorabilità del candidato acquirente⁵⁶¹, mentre questo stesso articolo menziona, alla lettera b), l'onorabilità, le conoscenze⁵⁶², le competenze e l'esperienza⁵⁶³, di tutti i membri dell'organo di gestione che, in esito alla prevista acquisizione, determinerà l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio.

Tuttavia, esso rileva che, secondo la sua accezione usuale, il termine «onorabile» significa «che è degno di stima» o «la cui rispettabilità è notoria». Una siffatta definizione, che rinvia in particolare all'opinione del pubblico, non esclude che l'onorabilità di una persona dipenda dalla sua competenza professionale. Inoltre, secondo il considerando 8 della direttiva 2007/44⁵⁶⁴, le cui disposizioni sono state riprese nella direttiva 2013/36, l'applicazione del criterio relativo alla reputazione del candidato acquirente presuppone la verifica dell'esistenza di eventuali dubbi sull'integrità «e sulla competenza professionale» di quest'ultimo, e della loro fondatezza.

Il Tribunale ritiene altresì che la presa in considerazione, nell'esame dell'onorabilità del candidato acquirente, della sua competenza professionale sia coerente con la valutazione dell'«idoneità» di tale candidato acquirente, nonché con l'obiettivo del controllo dell'acquisizione delle partecipazioni qualificate, che è di garantire una gestione sana e prudente dell'ente creditizio. Dato che il detentore di una partecipazione qualificata è in grado di esercitare un'influenza sull'ente creditizio in questione, la sua competenza professionale contribuisce a una siffatta gestione sana e prudente di tale ente. Gli orientamenti comuni⁵⁶⁵ avvalorano tale interpretazione, poiché indicano che la reputazione del candidato acquirente dovrebbe riguardare la sua integrità e la sua competenza professionale. Peraltro, i termini utilizzati dal diritto tedesco in materia non consentono di escludere una siffatta interpretazione, in quanto la motivazione della legge tedesca che traspone la direttiva 2007/44 indica che il criterio di affidabilità consiste nel verificare l'esistenza di dubbi riguardo all'integrità «e alla capacità professionale» del candidato acquirente e la fondatezza di tali dubbi.

Il Tribunale ne conclude che il criterio di onorabilità menzionato nella direttiva 2013/36 deve essere interpretato nel senso che include la valutazione della competenza professionale del candidato acquirente.

⁵⁶¹ Articolo 23, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/36.

⁵⁶² Articolo 23, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2013/36.

⁵⁶³ Articolo 91, paragrafo 1, della direttiva 2013/36.

⁵⁶⁴ Direttiva 2007/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che modifica la direttiva 92/49/CEE del Consiglio e le direttive 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario (GU 2007, L 247, pag. 1).

⁵⁶⁵ Orientamenti comuni per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni qualificate nel settore finanziario, adottati dall'Autorità bancaria europea (ABE), dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), pubblicati il 20 dicembre 2016.

XII. Appalti pubblici delle istituzioni dell'Unione

Sentenza del 21 febbraio 2024, Inivos e Inivos/Commissione (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

«Appalti pubblici – Procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara – Fornitura di robot di disinfezione agli ospedali europei – Estrema urgenza – COVID-19 – Ricorrenti che non hanno partecipato alla procedura di aggiudicazione dell'appalto – Ricorso di annullamento – Assenza di incidenza individuale – Natura contrattuale della controversia – Irricevibilità – Responsabilità»

Statuendo in composizione ampliata a cinque giudici, il Tribunale respinge in quanto irricevibile il ricorso proposto dalle ricorrenti, Inivos Ltd e Inivos BV, diretto in particolare all'annullamento di tre decisioni della Commissione europea relative all'aggiudicazione di un appalto pubblico dell'Unione per l'acquisto di robot di disinfezione. Nella sua sentenza, il Tribunale fornisce precisazioni quanto alle condizioni di ricevibilità del ricorso di un operatore economico che non è stato invitato a partecipare ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (in prosieguo: la «PNSPP»), diretto all'annullamento della decisione di aggiudicazione dell'appalto adottata nell'ambito di tale procedura.

La Commissione ha deciso, basandosi sul motivo di urgenza derivante dalla crisi della COVID-19, di ricorrere alla PNSPP per acquistare 200 robot di disinfezione autonomi che utilizzano i raggi UV al fine di distribuirli negli ospedali europei ⁵⁶⁶. Una consultazione preliminare del mercato aveva consentito di identificare sei fornitori, diversi dalle ricorrenti, che soddisfacevano criteri predefiniti e che sono stati invitati dalla Commissione a presentare un'offerta nell'ambito della PNSPP. La Commissione ha adottato la decisione di aggiudicare l'appalto a due di loro, con i quali sono stati quindi stipulati i contratti-quadro relativi ai robot di disinfezione.

A seguito dell'avviso di aggiudicazione dell'appalto del 9 dicembre 2020, secondo il quale i contratti-quadro controversi erano stati stipulati il 19 novembre 2020, le ricorrenti hanno proposto un ricorso di annullamento contro la decisione di ricorrere a una PNSPP, la decisione di aggiudicazione di tale appalto (in prosieguo: la «decisione di aggiudicazione impugnata») e la decisione di stipulare i contratti-quadro con i due operatori prescelti, nonché un ricorso per risarcimento danni.

Giudizio del Tribunale

Nel valutare la ricevibilità del capo delle conclusioni diretto all'annullamento della decisione di aggiudicazione impugnata, il Tribunale si pronuncia in particolare sulla questione della legittimazione ad agire delle ricorrenti ⁵⁶⁷.

In un primo tempo, il Tribunale esamina se le ricorrenti siano direttamente interessate dalla decisione di aggiudicazione impugnata. Esso constata, innanzitutto, che tale decisione ha avuto l'effetto automatico di privarle definitivamente della possibilità di partecipare alla PNSPP e così di escluderle da quest'ultima. Pertanto, detta decisione ha direttamente prodotto effetti sulla loro situazione giuridica. Sottolineando che le ricorrenti devono provare di essere operatori attivi sul mercato interessato, il Tribunale considera che esse hanno sufficientemente dimostrato di essere attive sul mercato dei robot di disinfezione autonomi che utilizzano i raggi UV.

⁵⁶⁶ In applicazione 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).

⁵⁶⁷ Conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e (...) individualmente.

Dopodiché, la decisione di aggiudicazione impugnata ha designato definitivamente due operatori come aggiudicatari dell'appalto in questione con effetto immediato e vincolante. Dato che tale decisione produce i suoi effetti giuridici senza che sia richiesta alcuna misura complementare, essa non lascia alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati di eseguirla. Il Tribunale ne conclude che la decisione di aggiudicazione impugnata ha riguardato direttamente le ricorrenti.

In un secondo momento, il Tribunale esamina se le ricorrenti siano individualmente interessate dalla decisione di aggiudicazione impugnata. Ebbene, nelle circostanze specifiche di una PNSPP, un operatore che non sia stato invitato a partecipare a detta procedura, pur essendo capace di soddisfare i criteri applicati dall'amministrazione aggiudicatrice per selezionare le imprese alle quali inviare un invito a presentare offerte, deve essere considerato facente parte di un gruppo ristretto di concorrenti in grado di presentare un'offerta se vi fossero stati invitati.

A tale riguardo, la Commissione ha spiegato che i criteri applicati nella procedura in questione erano la marcatura CE, una capacità di produzione di almeno 20 unità al mese e un'esperienza in materia di impiego di almeno 10 robot negli ospedali. Tali criteri sono stati portati a conoscenza delle ricorrenti nell'ambito del procedimento giurisdizionale.

In primo luogo, per quanto riguarda il criterio relativo alla marcatura CE, il Tribunale considera che le ricorrenti hanno dimostrato che il loro robot soddisfaceva tale criterio.

In secondo luogo, per quanto riguarda il criterio relativo alla capacità di produzione, sebbene le ricorrenti abbiano affermato, in udienza, di soddisfare tale criterio e persino di essere in grado di aumentare la loro capacità di produzione, il Tribunale rileva che esse non hanno fornito alcuna prova che la loro capacità di produzione potesse raggiungere 20 robot al mese.

In terzo luogo, per quanto riguarda il criterio relativo all'esperienza richiesta in materia di impiego di robot negli ospedali, il Tribunale constata che gli elementi di prova prodotti dalle ricorrenti non consentono di determinare il numero esatto di robot impiegati.

Il Tribunale ne deduce che le ricorrenti non hanno provato che erano capaci di soddisfare i criteri applicati dalla Commissione per selezionare gli operatori invitati a presentare offerte nell'ambito della PNSPP. Di conseguenza, esse non hanno fornito la prova di appartenere ad un gruppo ristretto di operatori in grado di essere invitati a presentare offerte e di presentare un'offerta. Esse non sono quindi individualmente interessate dalla decisione di aggiudicazione impugnata.

Pertanto, il Tribunale constata che il capo delle conclusioni diretto all'annullamento della decisione di aggiudicazione impugnata è irricevibile. Dopo aver respinto in quanto irricevibili i capi delle conclusioni diretti contro le altre due decisioni impuginate, esso respinge integralmente il ricorso di annullamento. Inoltre, il Tribunale respinge anche il ricorso per risarcimento danni proposto dalle ricorrenti.

**Sentenza del 2 ottobre 2024, VC/EU-OSHA (Esclusione dagli appalti pubblici
sulla base di una decisione amministrativa nazionale sospesa) (T-126/23,
[EU:T:2024:666](#))**

«Appalti pubblici – Regolamento finanziario – Esclusione per due anni dalle procedure di appalto e di concessione di sovvenzioni finanziate dal bilancio generale dell'Unione e dal FES – Pubblicazione dell'esclusione – Inserimento nella banca dati del sistema di individuazione precoce e di esclusione – Grave illecito professionale – Decisione di un'autorità nazionale garante della concorrenza – Sospensione da parte del giudice nazionale – Obbligo di motivazione – Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – Misure correttive – Competenza giurisdizionale estesa al merito – Errore manifesto di valutazione – Errore di valutazione – Proporzionalità»

Statuendo in composizione ampliata, il Tribunale respinge il ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente, VC, avverso la decisione che la esclude, per un periodo di due anni, dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici dell'Unione europea per grave illecito professionale ⁵⁶⁸. Con la sua sentenza, il Tribunale si pronuncia, da un lato, per la prima volta, sugli effetti di una decisione giurisdizionale nazionale che sospende la decisione amministrativa che ha costituito il fondamento dell'esclusione. Esso precisa, dall'altro lato, in modo inedito, i limiti della propria competenza giurisdizionale estesa al merito al fine di valutare la sufficienza delle misure correttive adottate da un offerente, nonché la necessità di sostituire una sanzione di esclusione con una sanzione pecuniaria.

La ricorrente aveva presentato un'offerta per un lotto del bando di gara d'appalto pubblicato dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) relativo alla fornitura di servizi di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'EU-OSHA, dopo essere venuta a conoscenza dell'esistenza di una decisione della Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza, Spagna) (in prosieguo: la «CNMC») che constatava la partecipazione della ricorrente ad un'infrazione al diritto della concorrenza (in prosieguo: la «decisione della CNMC»), ha chiesto a un comitato, riunito in conformità al regolamento finanziario ⁵⁶⁹, di formulare una raccomandazione relativa all'esclusione o alla sanzione pecuniaria della ricorrente.

In seguito, l'Audiencia Nacional (Corte centrale, Spagna) ha disposto la sospensione dell'esecuzione della decisione della CNMC (in prosieguo: la «decisione nazionale di sospensione»). Pertanto, dopo aver effettuato una qualificazione giuridica preliminare della condotta della ricorrente ⁵⁷⁰, il comitato suddetto ha raccomandato all'EU-OSHA la sua esclusione, ritenendo che la sua condotta dovesse essere considerata un «grave illecito professionale». L'EU-OSHA ha seguito tale raccomandazione e ha adottato la decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale chiarisce la portata degli effetti della decisione nazionale di sospensione.

Sotto un primo profilo, il Tribunale ricorda che dal regolamento finanziario ⁵⁷¹ emerge che un'entità può essere esclusa dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in assenza di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva, in base ad una qualificazione giuridica preliminare della sua condotta da parte dell'autorità competente dell'Unione con riguardo ai fatti accertati o alle risultanze emergenti in particolare dalle decisioni di un'autorità nazionale garante della concorrenza. Ne risulta che la mancanza di una sentenza o di una decisione di carattere definitivo che accerti il comportamento illecito di cui trattasi non osta all'adozione di una misura di esclusione da parte dell'autorità competente dell'Unione.

⁵⁶⁸ Decisione dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro del 13 gennaio 2023 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁵⁶⁹ Articolo 143 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; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

⁵⁷⁰ V. articolo 136, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

⁵⁷¹ Articolo 106 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2015 (GU 2015, L 286, pag. 1) (in prosieguo: il «precedente regolamento finanziario»), e articolo 136 del regolamento finanziario.

Il Tribunale ne deduce la volontà del legislatore dell'Unione di consentire all'autorità competente dell'Unione di effettuare la propria valutazione sugli atti commessi dall'operatore economico interessato, senza attendere che un giudice abbia pronunciato la sua sentenza.

Così, nel caso di specie, spettava all'EU-OSHA, in mancanza di una decisione definitiva, procedere a una sua propria valutazione della condotta della ricorrente sulla base della decisione della CNMC, ma anche di altri elementi rilevanti del contesto, tra cui, in particolare, la sospensione di tale decisione.

Nel caso di specie, il Tribunale constata che l'EU-OSHA ha effettivamente preso in considerazione la sospensione della decisione della CNMC ed ha correttamente ritenuto che la sospensione della decisione della CNMC non ostasse a che le risultanze di tale decisione fossero prese in considerazione per dimostrare l'esistenza di un grave illecito professionale della ricorrente e per adottare una misura di esclusione.

Infatti, innanzitutto, i fatti contestati alla ricorrente non si basano su semplici supposizioni o presunzioni, ma sono stati accertati sulla base degli elementi risultanti da un'indagine condotta dalla CNMC.

Poi, dalla decisione nazionale di sospensione non emerge alcuna presa di posizione sulla fondatezza della decisione della CNMC. Il Tribunale precisa che le risultanze e le considerazioni della decisione della CNMC relative alla violazione del diritto della concorrenza da parte della ricorrente non sono quindi in nessun modo rimesse in discussione e neppure messe in dubbio dal giudice nazionale, che fonda la sua decisione di sospensione su considerazioni relative unicamente alle conseguenze dell'ammenda inflitta e del divieto di contrarre sulla prosecuzione delle attività della ricorrente. In ogni caso, come sostiene la ricorrente, il fatto che il giudice nazionale, concedendo una misura provvisoria, avrebbe implicitamente ma necessariamente riconosciuto la plausibilità delle sue allegazioni non può essere sufficiente a rimettere in discussione le risultanze e le considerazioni esplicite della decisione della CNMC.

Infine, è irrilevante che la decisione nazionale di sospensione sospenda, oltre al pagamento dell'ammenda inflitta dalla decisione della CNMC, anche il divieto per la ricorrente di partecipare a procedure di aggiudicazione degli appalti in Spagna imposto da tale decisione. Infatti, i motivi della sospensione della decisione della CNMC non rimettono in discussione la realtà dei fatti sui quali la decisione impugnata si è basata per pronunciare l'esclusione della ricorrente. Inoltre, dalla decisione nazionale di sospensione non emerge alcuna informazione in merito all'adozione di misure correttive da parte della ricorrente ed alla giustificazione della sospensione con l'adozione di tali misure.

Sotto un secondo profilo, in ordine alla dedotta violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva mediante l'adozione della decisione di esclusione, il Tribunale ricorda la propria giurisprudenza secondo cui una normativa che ignori totalmente gli effetti della presentazione di un ricorso amministrativo o giurisdizionale sulla possibilità di partecipare ad una procedura di aggiudicazione di appalto rischierebbe di violare i diritti fondamentali degli interessati. Orbene, come esposto precedentemente, non si può ritenere che, nel caso di specie, la decisione nazionale di sospensione sia stata ignorata e che sia stata pregiudicata la tutela giurisdizionale del ricorrente.

Inoltre, l'esercizio della facoltà di escludere dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici dell'Unione una persona o un'entità, nel caso di specie la ricorrente, sulla base di una qualificazione giuridica preliminare della sua condotta, non viola l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Infatti, l'esistenza di un mezzo di ricorso per contestare la decisione impugnata dinanzi al giudice dell'Unione consente proprio di garantire una tutela giurisdizionale della ricorrente.

Il Tribunale ritiene che non si debba quindi riconoscere alla decisione nazionale di sospensione lo stesso effetto riconosciuto alle decisioni o alle sentenze definitive. Se il potere di esclusione delle autorità dell'Unione fosse paralizzato per il solo fatto della proposizione di un ricorso sospensivo

avverso la decisione nazionale idonea a fungere da fondamento per l'esclusione o la sospensione di tale decisione, ciò priverebbe di effetto utile un siffatto potere.

Infine, il Tribunale aggiunge che, nell'ipotesi in cui la decisione nazionale di sospensione dovesse essere seguita da una sentenza definitiva che annulli la decisione della CNMC, il regolamento finanziario prevede⁵⁷² che l'ordinatore ponga fine senza indugio all'esclusione, dando così piena efficacia alla decisione giurisdizionale nazionale e garantendo allo stesso tempo la tutela giurisdizionale del ricorrente, connessa nel caso di specie alla decisione giurisdizionale nazionale che vincola in tal caso l'autorità dell'Unione.

In secondo luogo, il Tribunale precisa la natura della sua competenza e l'intensità del suo controllo sulle misure correttive adottate dalla ricorrente.

In un primo tempo, dopo aver ricordato di disporre di una competenza giurisdizionale estesa al merito per rivedere una decisione di esclusione⁵⁷³, il Tribunale sostiene che la portata di tale competenza debba essere strettamente limitata alla determinazione della sanzione, con esclusione di qualsiasi modifica degli elementi costitutivi del comportamento che giustifica tale sanzione.

Orbene, nel caso di specie, il Tribunale sostiene che l'esame delle misure correttive rientra nella valutazione del comportamento che giustifica una sanzione. Infatti, la valutazione che deve essere effettuata sulle misure correttive equivale a verificare la persistenza del grave illecito professionale, nel caso di specie dedotto dall'infrazione accertata da un'autorità nazionale, e la possibilità che esso si reiteri. È irrilevante, a tal riguardo, che le misure correttive intervengano in generale dopo la sopravvenienza dell'infrazione accertata dall'autorità nazionale. Il Tribunale ne conclude che esso non può esercitare la propria competenza giurisdizionale estesa al merito per l'esame del motivo di ricorso relativo alle misure correttive adottate dalla ricorrente. Esso non può quindi sostituire la propria valutazione delle misure correttive di cui trattasi a quella dell'EU-OSHA e deve limitarsi a controllare la legittimità di detta valutazione.

In un secondo tempo, per quanto riguarda l'esame da parte del giudice dell'Unione dell'esistenza di un errore manifesto di valutazione, da un lato, il Tribunale precisa che, al fine di dimostrare che un'istituzione ha commesso un manifesto errore nella valutazione di fatti complessi, gli elementi di prova addotti dal ricorrente devono essere sufficienti a privare di plausibilità le valutazioni dei fatti sui quali si è fondato tale atto. Con riserva di tale esame di plausibilità, non compete al Tribunale sostituire la sua valutazione di fatti complessi a quella dell'autore di tale decisione. Infatti, dato che le istituzioni dispongono di un margine di discrezionalità per valutare se un comportamento possa essere qualificato come grave illecito professionale e che la valutazione delle misure correttive è parte integrante di quella di un comportamento siffatto, dev'essere riconosciuto loro un margine di discrezionalità anche per valutare le misure correttive.

D'altro lato, il Tribunale precisa gli elementi che possono essere presi in considerazione per esercitare il proprio controllo della legittimità della valutazione da parte dell'EU-OSHA delle misure correttive adottate dalla ricorrente. Prevedendo che una persona o un'entità non sia esclusa ove essa abbia adottato misure correttive sufficienti per dimostrare la sua affidabilità⁵⁷⁴, il regolamento finanziario impone alla persona o all'entità in questione l'onere di dimostrare che le misure correttive adottate sono tali da impedire la propria esclusione. Il Tribunale ne deduce che, salvo privare di effetto l'onere della prova imposto da tali disposizioni, non si può ammettere che l'operatore interessato produca dinanzi al Tribunale elementi di prova non trasmessi nel corso del procedimento di esclusione. A

⁵⁷² Articolo 136, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento finanziario.

⁵⁷³ Articolo 143, paragrafo 9, del regolamento finanziario.

⁵⁷⁴ Articolo 106, paragrafo 7, lettera c), del precedente regolamento finanziario e articolo 136, paragrafo 6, lettera a), del regolamento finanziario.

fortiori, il Tribunale non può pronunciarsi nell'ambito della presente causa su misure correttive non presentate dinanzi all'EU-OSHA.

Inoltre, sarebbe lesivo della buona amministrazione della giustizia e dell'equilibrio istituzionale il fatto che il Tribunale si pronunci su nuove misure correttive o nuovi elementi di prova presentati, se del caso, contemporaneamente all'ordinatore e che potrebbero indurre quest'ultimo a rivedere la decisione impugnata in corso di causa. Pertanto, il Tribunale statuisce che potranno essere presi in considerazione solo gli elementi di prova trasmessi all'EU-OSHA prima dell'adozione della decisione impugnata.

In terzo luogo, il Tribunale nota che, nell'ambito dell'esame della proporzionalità della sanzione di esclusione, le misure correttive adottate dalla ricorrente sono state prese in considerazione dall'EU-OSHA come circostanze attenuanti per limitare la durata dell'esclusione. Si tratta quindi, nel caso di specie, di analizzare le misure correttive adottate dalla ricorrente in quanto contribuiscono non alla determinazione del comportamento illecito, ma a quella della sua sanzione, giustificando pertanto l'esercizio da parte del Tribunale della sua competenza giurisdizionale estesa al merito.

Al fine di esercitare tale competenza, il Tribunale è dunque legittimato a tenere conto degli elementi di prova trasmessi per la prima volta nell'ambito della presente causa senza essere stati previamente comunicati all'EU-OSHA, fatto salvo tuttavia il rispetto delle regole di ricevibilità fissate dal regolamento di procedura del Tribunale.

In ultimo luogo, il Tribunale si pronuncia sulla dedotta mancanza di valutazione dell'applicazione di una sanzione pecuniaria come alternativa all'esclusione.

Da un lato, il Tribunale dalle disposizioni del regolamento finanziario ⁵⁷⁵ deduce che l'EU-OSHA non era tenuta, nel caso di specie, ad esaminare l'ipotesi di una sostituzione della sanzione di esclusione con una sanzione pecuniaria.

Dall'altro, quanto alla domanda rivolta al Tribunale di procedere esso stesso a tale sostituzione nell'ambito della sua competenza giurisdizionale estesa al merito, il Tribunale respinge tale domanda in quanto infondata. Infatti, la ricorrente non precisa le ragioni per le quali la sanzione di esclusione dovrebbe, nel caso di specie, essere sostituita da una sanzione pecuniaria. Inoltre, e in ogni caso, esso sostiene che dall'esame degli argomenti della ricorrente risulta che tale sanzione di esclusione inflitta nel caso di specie è adeguata e non deve, pertanto, essere sostituita da una sanzione pecuniaria.

⁵⁷⁵ Articolo 106, paragrafo 13, lettera a), del precedente regolamento finanziario.

XIII. Clausola compromissoria

Sentenza dell'11 dicembre 2024, UIV Servizi / REA (T 440/22, [ECLI:EU:T:2024:898](#))

«Clausola compromissoria – Convenzione di sovvenzione riguardante il progetto TTD.EU (“European Quality Wines: Taste the Difference”) – Azioni di informazione e di promozione di prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi – Sospensione della convenzione di sovvenzione – Sospetti di frode nell’ambito di un’indagine penale relativa a un’altra convenzione di sovvenzione – Responsabilità contrattuale»

Adito, sulla base dell’articolo 272 TFUE, in forza di una clausola compromissoria, il Tribunale si pronuncia sulla questione inedita della validità della decisione dell’Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA) di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU⁵⁷⁶ (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Con la sua sentenza, il Tribunale dichiara l’invalidità della decisione impugnata, constatata che non vi è più luogo a statuire sulla domanda diretta a ordinare alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e respinge la domanda di risarcimento di cui era altresì investito.

Nel dicembre 2019, a seguito di un invito a presentare proposte per sovvenzioni per azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi, la ricorrente, associazione italiana Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), ha concluso con l’Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l’agricoltura e la sicurezza alimentare (Chafea) la convenzione di sovvenzione TTD.EU. A decorrere dall’aprile 2021, la REA è stata incaricata dell’esecuzione delle azioni assicurate dalla Chafea.

Nel maggio 2021 è stato avviato un procedimento penale a livello nazionale, in Italia, contro l’amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente per sospette frodi nell’ambito di una convenzione di sovvenzione coordinata dalla ricorrente diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU (in prosieguo: l’«indagine penale italiana»). Nel luglio 2021 la ricorrente ha informato la REA che la Guardia di Finanza di Milano (Italia) aveva condotto un audit presso di essa, nell’ambito di tale indagine penale. Successivamente, nell’agosto 2021, la ricorrente e la responsabile incaricata della convenzione di sovvenzione TTD.EU in seno alla REA si sono riunite. Nel corso di tale riunione, la responsabile in seno alla REA avrebbe osservato che, poiché l’indagine penale italiana riguardava un’altra convenzione, la convenzione di sovvenzione TTD.EU poteva proseguire la sua normale esecuzione, senza che fosse necessario adottare una misura riguardante detta esecuzione.

Nel gennaio 2022 la REA è stata informata dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) del fatto che nel dicembre 2021 quest’ultimo aveva avviato un’indagine riguardante accuse di frode e altre irregolarità nell’attuazione delle convenzioni di sovvenzione concluse dalla ricorrente, tra le quali figurava la convenzione di sovvenzione TTD.EU.

Un mese più tardi, la REA ha comunicato alla ricorrente, con una lettera di preinformazione, la sua intenzione di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU. Dopo aver respinto le osservazioni della ricorrente, la REA ha confermato, nel maggio 2022, la sua volontà di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU mediante la decisione impugnata, sulla base dell’articolo 33.2.1, lettera a), di detta convenzione, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell’Unione. Conformemente a tale articolo, la REA può sospendere l’attuazione dell’azione della convenzione di sovvenzione «[s]e un beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso o è sospettato di aver commesso errori sostanziali, irregolarità o frodi, o una grave violazione degli obblighi derivanti dalla presente convenzione (...)». È in tali circostanze che la

⁵⁷⁶ Convenzione di sovvenzione n. 874904 avente ad oggetto la realizzazione di un progetto intitolato «European Quality Wines: Taste the Difference - TTD.EU» diretta a promuovere i vini italiani e spagnoli sui mercati della Cina e degli Stati Uniti (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione TTD.EU»).

ricorrente ha adito il Tribunale affinché constatasse l'invalidità della decisione impugnata, ordinasse alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e condannasse la REA a versarle un risarcimento per il danno morale e materiale che essa avrebbe subito.

Dopo la presentazione di tale ricorso, l'indagine dell'OLAF è stata chiusa nel dicembre 2022. Sulla base delle conclusioni di tale indagine, l'OLAF aveva quindi inviato alla REA raccomandazioni finanziarie, la cui attuazione, per quanto riguarda la convenzione di sovvenzione TTD.EU, non aveva dato luogo, alla data dell'udienza, a misure di esecuzione.

Successivamente, la REA ha presentato una domanda di non luogo a statuire nella quale ha informato il Tribunale del fatto che la sospensione di detta convenzione di sovvenzione era stata revocata. In seguito alla riapertura della fase orale del procedimento, la ricorrente ha depositato le sue osservazioni su tale domanda di non luogo a statuire alla quale si è opposta.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, da un lato, dopo aver ricordato le disposizioni pertinenti, sia del diritto dell'Unione sia del diritto civile belga, che disciplinano il contratto in cui è inserita la clausola compromissoria nel caso di specie e, dall'altro, dopo aver respinto la domanda di non luogo a statuire della REA, nei limiti in cui la ricorrente, con il suo ricorso, mira a ottenere che il Tribunale si pronunci sulla controversia che la oppone alla REA in ordine all'applicazione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e constati l'invalidità della decisione di sospendere detta convenzione, il Tribunale esamina la validità della decisione impugnata. A tal fine, esso interpreta l'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

Anzitutto, alla luce della formulazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), il Tribunale constata che l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente, che erano oggetto dell'indagine penale italiana per sospetti di frode connessi all'esecuzione di un'altra convenzione di sovvenzione, sono persone fisiche autorizzate a rappresentare o ad adottare decisioni in nome della ricorrente. Nel caso di specie, il direttore finanziario ha firmato sia la convenzione di sovvenzione TTD.EU sia la convenzione di sovvenzione di cui trattasi nell'indagine penale italiana, in nome della ricorrente, e l'amministratore delegato ha firmato, in nome della ricorrente, la lettera di attribuzione per l'esecuzione delle azioni connesse alla convenzione di sovvenzione TTD.EU. Pertanto, il Tribunale osserva che, i sospetti di frode riguardanti l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente potrebbero, in linea di principio, giustificare la sospensione della convenzione di sovvenzione, in quanto essi sono autorizzati a rappresentare o ad adottare decisioni in nome della ricorrente.

Il Tribunale stabilisce poi se la REA potesse qualificare tali persone fisiche come «persone sospettate di frode», ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), giustificando così la sospensione della convenzione. A tal riguardo, occorre rilevare che detto articolo si riferisce in generale ai sospetti di aver commesso «errori sostanziali, irregolarità o frodi», senza precisare l'origine o la fonte di tali sospetti. Pertanto, l'esistenza di un'indagine penale fondata su sospetti di frode, come nel caso di specie, potrebbe costituire, in linea di principio, una fonte di «sospetti di frode» ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

Infine, il Tribunale esamina la questione se la REA, adottando la decisione impugnata, potesse sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in forza dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), nonostante il fatto che i sospetti di frode a carico dell'amministratore delegato e del direttore finanziario della ricorrente derivassero dall'indagine penale italiana riguardante una convenzione di sovvenzione diversa. Su tale punto, il Tribunale procede a un'interpretazione dettagliata delle lettere a) e b) dell'articolo 33.2.1, alla luce, in particolare, delle disposizioni del codice civile belga.

Da un lato, per quanto riguarda l'articolo 33.2.1, lettera a), il Tribunale precisa che la lettera a), i), non contiene alcun riferimento alla convenzione di sovvenzione TTD.EU, cosicché sospetti di frode relativi all'esecuzione di un'altra convenzione potrebbero giustificare la sospensione della convenzione TTD.EU. Tuttavia, la lettera a), punto ii), contiene tale riferimento. Dall'altro, conformemente all'articolo 33.2.1, lettera b), la REA può sospendere l'attuazione della convenzione di sovvenzione

«[s]e un beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso - nel quadro di altre sovvenzioni dell'[Unione] o di Euratom ad esso concesse in condizioni analoghe - errori, irregolarità, frodi (...)». Pertanto, una lettura dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), secondo la quale sospetti di frode riguardanti un'altra convenzione potrebbero giustificare la sospensione della convenzione TTD.EU equivarrebbe a privare di effetto utile l'articolo 33.2.1, lettera b).

Pertanto, il Tribunale considera che, decidendo di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU a causa del fatto che l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente erano sospettati di frode nell'ambito di una diversa convenzione di sovvenzione, la REA ha violato l'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, rendendo tale decisione invalida.

In secondo luogo, poiché la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU è stata nel frattempo revocata, il Tribunale ha constatato che non vi era più luogo a statuire sulla domanda diretta a che il Tribunale ordinasse alla REA di revocare la sospensione.

In terzo luogo, per quanto riguarda la domanda di risarcimento, dopo aver constatato che occorre statuire su tale domanda nonostante il fatto che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU sia stata revocata, il Tribunale rileva che, secondo il codice civile belga, devono essere soddisfatte tre condizioni cumulative affinché sia risarcito un danno di natura contrattuale, ossia l'inadempimento del contratto, un danno e un nesso di causalità tra l'inadempimento e il danno.

È vero che il Tribunale osserva che la REA ha deciso, con la decisione impugnata, di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU, in violazione del suo articolo 33.2.1, lettera a), i). Tuttavia, esso ritiene che, se è verosimile che, a seguito della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, la ricorrente sia stata probabilmente indotta a sospendere o annullare taluni eventi programmati ai fini dell'esecuzione della convenzione, nondimeno essa non prova che i danni materiali da essa lamentati si siano in concreto prodotti nel caso di specie. La ricorrente non prova neppure il danno morale, sotto forma di danno alla reputazione e all'immagine, che essa afferma di aver subito.

XIV. Bilancio dell'Unione

Sentenza del 4 settembre 2024, IMG/Commissione (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

«Normativa finanziaria dell'Unione – Esecuzione del bilancio dell'Unione in gestione indiretta da parte di un'organizzazione internazionale – Decisione che nega a una persona giuridica il riconoscimento dello status di organizzazione internazionale – Ricorso di annullamento – Regolarità del mandato conferito agli avvocati del ricorrente – Ricevibilità – Decisione adottata in esecuzione di una sentenza della Corte – Articolo 266 TFUE – Autorità di cosa giudicata – Principio di buona amministrazione – Certezza del diritto – Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 – Articolo 58 – Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 – Articolo 43 – Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 – Articolo 156 – Nozioni di “organizzazione internazionale” e di “accordo internazionale” – Errori di diritto – Errore manifesto di valutazione – Responsabilità extracontrattuale»

Statuendo in formazione ampliata, il Tribunale respinge il ricorso proposto dall'International Management Group (IMG) per ottenere, da un lato, l'annullamento della decisione dell'8 giugno 2021 con cui la Commissione europea ha rifiutato di riconoscergli, con effetto retroattivo al 16 dicembre 2014, lo status di organizzazione internazionale previsto dalla normativa finanziaria dell'Unione europea per l'attuazione dei fondi dell'Unione secondo la modalità della gestione indiretta ⁵⁷⁷ (in prosieguo: la «decisione impugnata») e, dall'altro, il risarcimento dei danni materiali e morali che esso avrebbe subito. L'esame della legittimità della decisione impugnata dà al Tribunale l'opportunità di precisare, da un lato, il grado di controllo adeguato del giudice dell'Unione in materia nonché, dall'altro, le nozioni di «accordo internazionale» e di «organizzazione internazionale», quali definite da strumenti del diritto internazionale pubblico e dalla giurisprudenza, in particolare quella dei giudici internazionali.

L'IMG, ricorrente, è stato creato il 25 novembre 1994 ⁵⁷⁸, allo scopo di consentire agli Stati e alle organizzazioni internazionali che partecipano alla ricostruzione della Bosnia-Erzegovina di disporre a tal fine di un'entità dedicata.

Il 7 novembre 2013 la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione, relativa al programma d'azione annuale 2013 a favore del Myanmar/Birmania ⁵⁷⁹ finanziato dal bilancio generale dell'Unione, sulla base del regolamento n. 966/2012 ⁵⁸⁰. Tale decisione prevedeva, in particolare, un programma di sviluppo del commercio il cui costo doveva essere finanziato dall'Unione e la cui attuazione doveva essere garantita in gestione congiunta con il ricorrente.

Il 17 febbraio 2014 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha informato la Commissione dell'avvio di un'indagine sullo status del ricorrente. Il 15 dicembre 2014 la Commissione ha ricevuto la relazione redatta dall'OLAF al termine della sua indagine. In tale relazione, l'OLAF ha considerato, in sostanza, che il ricorrente non costituiva un'organizzazione internazionale, ai sensi del regolamento n. 1605/2002 ⁵⁸¹ e del regolamento n. 966/2012 ad esso succeduto.

⁵⁷⁷ 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).

⁵⁷⁸ Mediante il documento del 25 novembre 1994 relativo all'istituzione dell'International Management Group - Infrastruttura per la Bosnia-Erzegovina (IMG-IBH) (in prosieguo: la «risoluzione del 25 novembre 1994»).

⁵⁷⁹ Decisione di esecuzione C(2013) 7682 final.

⁵⁸⁰ Articolo 84 del regolamento 966/2012.

⁵⁸¹ 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).

Il 16 dicembre 2014 la Commissione ha deciso di affidare l'attuazione, in gestione indiretta, del programma di sviluppo del commercio previsto dalla decisione di esecuzione summenzionata ad un'organizzazione diversa dal ricorrente (in prosieguo: la «decisione del 16 dicembre 2014»).

Infine, l'8 maggio 2015 la Commissione ha inviato al ricorrente una lettera per informarlo del seguito che essa intendeva dare alla relazione dell'OLAF, e nella quale ha indicato che aveva deciso, tra l'altro, che, fino a quando non vi fosse una certezza assoluta quanto allo status di organizzazione internazionale del ricorrente, i suoi servizi non avrebbero più concluso con esso un nuovo accordo di delega secondo la modalità della gestione indiretta prevista dal regolamento n. 966/2012 (in prosieguo: la «decisione dell'8 maggio 2015»).

Il ricorrente ha proposto due ricorsi dinanzi al Tribunale, diretti, da un lato, all'annullamento della decisione del 16 dicembre 2014 e, dall'altro, all'annullamento della decisione dell'8 maggio 2015 nonché al risarcimento dei danni da essa causati. A seguito del rigetto di tali due ricorsi, con sentenze del 2 febbraio 2017, International Management Group/Commissione⁵⁸², e del 2 febbraio 2017, IMG/Commissione⁵⁸³, il ricorrente ha proposto un'impugnazione dinanzi alla Corte. Con sentenza del 31 gennaio 2019, International Management Group/Commissione⁵⁸⁴, la Corte ha annullato queste due sentenze del Tribunale nonché le decisioni del 16 dicembre 2014 e dell'8 maggio 2015 e ha rinviato la causa T-381/15 dinanzi al Tribunale affinché statuisse sulla domanda di risarcimento del ricorrente relativa ai danni asseritamente causati dalla decisione dell'8 maggio 2015.

Con sentenza del 9 settembre 2020, IMG/Commissione⁵⁸⁵, il Tribunale ha respinto la domanda del ricorrente diretta ad ottenere il risarcimento dei danni asseritamente causati dalla decisione dell'8 maggio 2015. Il ricorrente ha proposto un'impugnazione dinanzi alla Corte.

L'8 giugno 2021, dopo alcuni scambi di corrispondenza con il ricorrente che ha presentato le sue osservazioni, la Commissione ha infine adottato la decisione impugnata.

Con sentenza del 22 settembre 2022, IMG/Commissione⁵⁸⁶, la Corte ha annullato parzialmente la sentenza del Tribunale del 9 settembre 2020 e ha rinviato la causa T-381/15 RENV dinanzi al Tribunale affinché statuisse sulla domanda del ricorrente diretta ad ottenere il risarcimento del danno materiale asseritamente causato dalla decisione dell'8 maggio 2015.

Giudizio del Tribunale

In un primo momento, il Tribunale respinge la domanda del ricorrente diretta all'annullamento della decisione impugnata.

Il Tribunale constata, anzitutto, che la decisione impugnata ha sufficientemente esposto le considerazioni in diritto e in fatto sulle quali essa si basava e che erano idonee a porre il ricorrente in condizione di valutarne la legittimità e a consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo.

Il Tribunale respinge poi il primo motivo di ricorso del ricorrente, vertente su vari errori di diritto, in particolare sulla violazione dell'articolo 266 TFUE, dell'autorità di cosa giudicata, del principio di irretroattività degli atti dell'Unione e del principio di uguaglianza. Il Tribunale respinge del pari il terzo motivo di ricorso, vertente sulla violazione del principio della certezza del diritto, nonché il secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'obbligo di diligenza e del principio di imparzialità.

Infine, il Tribunale respinge il quarto motivo di ricorso vertente su errori manifesti di valutazione e su errori di diritto, con il quale il ricorrente addebitava alla Commissione di avere rifiutato di qualificare il suo atto costitutivo come accordo internazionale che istituisce un'organizzazione internazionale e di

⁵⁸² Sentenza del 2 febbraio 2017, International Management Group/Commissione (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Sentenza del 2 febbraio 2017, IMG/Commissione (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Sentenza del 31 gennaio 2019, International Management Group/Commissione (C-183/17 P e C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Sentenza del 9 settembre 2020, IMG/Commissione (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Sentenza del 22 settembre 2022, IMG/Commissione (C-619/20 P e C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

riconoscergli lo status di organizzazione internazionale nonostante la prassi successiva dei suoi membri.

Sul grado di controllo del giudice dell'Unione nel caso di specie

Nell'ambito dell'esame del quarto motivo di ricorso, il Tribunale fornisce alcune precisazioni in ordine al grado di controllo del giudice dell'Unione sulla legittimità di una decisione, quale la decisione impugnata. Esso ricorda, a tale proposito, che la Commissione gode di un ampio potere discrezionale nell'esercizio della sua responsabilità di eseguire il bilancio dell'Unione, in particolare quando scelga di eseguire detto bilancio secondo la modalità della gestione indiretta e quando, in applicazione di tale modalità di gestione, affidi compiti di esecuzione del bilancio ad organizzazioni internazionali. Pertanto, quando la Commissione esercita le prerogative definite *supra*, le decisioni pregiudizievoli da essa adottate in tale contesto sono soggette al controllo del Tribunale limitatamente agli errori manifesti di valutazione, fatto salvo l'esame di altri motivi di illegittimità che possono essere dedotti nell'ambito di un ricorso di annullamento, conformemente all'articolo 263, secondo comma, TFUE.

Tuttavia, qualora, come nel caso di specie, la Commissione rifiuti di affidare a un'organizzazione compiti di esecuzione del bilancio secondo la modalità della gestione indiretta per il motivo che tale organizzazione non riveste lo status di organizzazione internazionale, la legittimità di una simile decisione è soggetta al controllo del Tribunale, sia dell'errore di diritto sia dell'errore manifesto di valutazione.

Infatti, in un'ipotesi del genere, l'attuazione da parte della Commissione delle norme di carattere generale che consentono di definire e individuare le organizzazioni internazionali rientra nell'ambito di un controllo dell'errore di diritto, mentre l'interpretazione delle norme proprie dell'organizzazione che afferma di essere un'organizzazione internazionale ai fini dell'esecuzione del bilancio dell'Unione secondo la modalità della gestione indiretta nonché l'interpretazione delle prese di posizione dei suoi membri, che possono presentare una certa complessità, sono soggette ad un controllo limitato all'errore manifesto di valutazione.

Sulle nozioni di «organizzazione internazionale» e di «accordo internazionale» previste dalla normativa finanziaria dell'Unione per l'esecuzione del suo bilancio secondo la modalità della gestione indiretta

In limine, il Tribunale ricorda che la nozione di «organizzazione internazionale», quale definita dalle disposizioni della normativa finanziaria dell'Unione che si sono succedute⁵⁸⁷, comprende le organizzazioni di diritto internazionale pubblico istituite da accordi internazionali. Infatti, il diritto dell'Unione deve essere interpretato alla luce delle norme pertinenti di diritto internazionale, poiché tale diritto è parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione e vincola le sue istituzioni.

Tuttavia, atteso che le nozioni di «organizzazione internazionale» e di «accordo internazionale» sono utilizzate dalla normativa finanziaria dell'Unione in vista della specifica finalità dell'esecuzione del suo bilancio, esse devono essere interpretate restrittivamente, allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Pertanto, in una controversia come quella del caso di specie, il Tribunale deve applicare le nozioni di diritto internazionale pubblico alle quali si riferisce la normativa finanziaria dell'Unione ricorrendo agli strumenti di tale diritto che definiscono dette nozioni, come interpretati secondo la giurisprudenza. In particolare, nel presente procedimento, il Tribunale interpreta le nozioni di «organizzazione internazionale» e di «accordo internazionale» previste dalla normativa finanziaria dell'Unione per l'esecuzione del suo bilancio in gestione indiretta alla luce dei principi consuetudinari del diritto

⁵⁸⁷ La nozione di «organizzazione internazionale», menzionata negli articoli 53, lettera c), e 53 *quinquies* del regolamento n. 1605/2002, nell'articolo 58 del regolamento n. 966/2012 e nell'articolo 62 del regolamento 2018/1046, è stata definita, in termini quasi identici, all'articolo 43, paragrafo 2, del regolamento n. 2342/2002 e successivamente all'articolo 43, paragrafo 1, del regolamento n. 1268/2012, che ha abrogato e sostituito il regolamento n. 2342/2002, e all'articolo 156 del regolamento 2018/1046. Così, in virtù di queste ultime tre disposizioni, tale nozione comprende le organizzazioni di diritto internazionale pubblico istituite mediante accordi internazionali.

internazionale pubblico contenuti, segnatamente, nella Convenzione di Vienna ⁵⁸⁸ e nel progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali ⁵⁸⁹.

A tal riguardo, dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera i), della Convenzione di Vienna risulta che l'espressione «organizzazione internazionale» indica un'organizzazione fra governi. Inoltre, l'articolo 2, lettera a), del progetto di articoli precisa che tale espressione designa qualsiasi organizzazione istituita mediante un trattato o un altro strumento disciplinato dal diritto internazionale e dotata di personalità giuridica internazionale propria e che, oltre agli Stati, un'organizzazione internazionale può comprendere tra i suoi membri entità diverse dagli Stati.

In primo luogo, per quanto riguarda la condizione relativa all'istituzione mediante un trattato o un altro strumento disciplinato dal diritto internazionale, dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione di Vienna risulta che il termine «trattato» indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale, che sia costituito da un solo strumento o da due o più strumenti connessi, qualunque ne sia la particolare denominazione. Pertanto, tale strumento o tali strumenti possono costituire l'espressione del concorso delle volontà di due o più soggetti di diritto internazionale, cui essi danno veste formale. Inoltre, dalla giurisprudenza dei giudici internazionali risulta che, a prescindere dalla sua importanza sul piano politico, un documento firmato da Stati non può costituire un accordo internazionale se non contiene alcuna disposizione che istituisca diritti o obblighi riguardo ai quali tali Stati abbiano espresso il loro consenso ⁵⁹⁰.

In secondo luogo, per quanto riguarda la condizione relativa al possesso di una personalità giuridica internazionale propria, dalla giurisprudenza dei giudici internazionali si evince che, sotto un primo profilo, il riconoscimento di un'organizzazione internazionale è subordinato al possesso della personalità giuridica da parte dell'organizzazione interessata. Infatti, un'entità istituita da Stati ed eventualmente da una o più organizzazioni internazionali non riveste, in mancanza di una sua propria personalità giuridica, il carattere di organizzazione internazionale, bensì quello di organo dipendente dagli Stati che l'hanno costituita ⁵⁹¹, o da un'organizzazione internazionale presso la quale tale entità è ospitata ⁵⁹².

Sotto un secondo profilo, sempre dalla giurisprudenza dei giudici internazionali si evince che le organizzazioni internazionali godono, in linea di principio, di privilegi e immunità che sono necessari per lo svolgimento dei loro compiti ⁵⁹³. Infatti, a differenza dell'immunità giurisdizionale degli Stati, fondata sul principio «par in parem non habet imperium», le immunità delle organizzazioni internazionali sono, in linea di principio, conferite dai trattati costitutivi di tali organizzazioni e

⁵⁸⁸ Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, del 23 maggio 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, pag. 331, in prosieguo: la «Convenzione di Vienna»).

⁵⁸⁹ Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite nella sua sessantatreesima sessione, nel 2011, e sottoposto all'Assemblea generale nell'ambito della sua relazione sui lavori di detta sessione (A/66/10) [Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II(2), in prosieguo: il «progetto di articoli»].

⁵⁹⁰ V. sentenza della Corte internazionale di giustizia, Obbligo di negoziare un accesso all'Oceano pacifico (Bolivia c. Cile), del 1° ottobre 2018, Recueil 2018, pag. 507, punti 105 e 106 e giurisprudenza ivi citata].

⁵⁹¹ V., in tal senso, sentenza della Corte internazionale di giustizia, Terre di fosfati di Nauru (Nauru c. Australia), del 26 giugno 1992, eccezioni preliminari, Recueil 1992, pag. 240, punto 47.

⁵⁹² V., in tal senso, parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, sentenza n. 2867 del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul ricorso contro il Fondo internazionale di sviluppo agricolo, del 1° febbraio 2012, Recueil 2012, pag. 10, punti 57 e 61.

⁵⁹³ V., in tal senso, sentenza della Corte permanente di arbitrato, Dr. Reineccius e a. c. Bank for International Settlements, del 22 novembre 2002, procedimento n. 2000-04, punto 108; parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, sentenza n. 2867 del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul ricorso contro il Fondo internazionale di sviluppo agricolo, del 1° febbraio 2012, Recueil 2012, pag. 10, punto 58, e sentenza della Corte internazionale di giustizia, Fabbriche per la produzione di pasta di legno sul fiume Uruguay (Argentina c. Uruguay), del 20 aprile 2010, Recueil 2010, pag. 14, punto 88.

rivestono carattere funzionale in quanto sono intese ad evitare che sia posto un ostacolo al funzionamento e all'indipendenza delle organizzazioni interessate.

Sotto un terzo profilo, dalla giurisprudenza risulta che gli atti costitutivi delle organizzazioni internazionali sono trattati di tipo particolare, in quanto hanno lo scopo di istituire nuovi soggetti di diritto, muniti di una certa autonomia, ai quali le parti affidano il compito di conseguire scopi comuni. Pertanto, le organizzazioni internazionali sono disciplinate dal «principio di specialità», vale a dire che sono dotate dagli Stati che le istituiscono di competenze di attribuzione i cui limiti dipendono dagli interessi comuni che essi le incaricano di promuovere e che di norma sono oggetto di una formulazione espressa nel loro atto costitutivo ⁵⁹⁴.

Un'organizzazione internazionale non può quindi essere ridotta a un semplice meccanismo facoltativo messo a disposizione delle parti, che ciascuna di esse possa utilizzare a propria discrezione. Infatti, istituendo un'organizzazione internazionale e dotandola di tutti i mezzi necessari al suo funzionamento, i suoi fondatori manifestano la loro volontà di dare le migliori garanzie di stabilità, continuità ed efficacia all'esercizio dei compiti affidati a tale organizzazione, sicché essi non possono uscire unilateralmente e quando lo ritengono opportuno da tale quadro, né sostituirlo con altri canali di comunicazione ⁵⁹⁵.

Sulla qualificazione da parte del Tribunale dell'atto istitutivo dell'IMG come «accordo internazionale»

Il Tribunale esamina il contenuto e la portata della risoluzione del 25 novembre 1994, al fine di stabilire se tale documento contenga impegni giuridicamente vincolanti per i suoi firmatari.

A tal riguardo, il Tribunale rileva che dal tenore della risoluzione del 25 novembre 1994 si evince che i suoi firmatari hanno approvato norme di organizzazione del ricorrente, segnatamente confermandone il direttore generale e decidendo di istituire un comitato direttivo nel suo ambito. In particolare, sebbene tale risoluzione non comportasse l'obbligo per i suoi autori di diventare membri del ricorrente, il punto 5 della stessa prevedeva l'obbligo per gli Stati firmatari di decidere se integrare il ricorrente nel quadro globale per la ricostruzione della Bosnia-Erzegovina oppure porre gradualmente fine alle sue attività. Pertanto, detta risoluzione comportava effettivamente almeno un impegno giuridicamente vincolante per i suoi firmatari, sicché non può essere considerata una dichiarazione di portata esclusivamente politica.

Di conseguenza, il Tribunale dichiara che la Commissione ha commesso un errore di diritto nella decisione impugnata considerando che la risoluzione del 25 novembre 1994 costituiva una dichiarazione politica priva di carattere giuridicamente vincolante.

Il Tribunale ritiene inoltre che la Commissione abbia parimenti commesso un altro errore di diritto nella decisione impugnata rifiutando di qualificare tale risoluzione come accordo internazionale, in ragione della mancanza di pieni poteri dei partecipanti alla riunione dello stesso giorno, dato che la firma di detta risoluzione è stata confermata successivamente da almeno due Stati.

A tale proposito, il Tribunale ricorda che, quando un documento è firmato da persone che non hanno l'autorità necessaria per impegnare gli Stati cui appartengono, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna, un documento siffatto non può essere considerato un accordo internazionale giuridicamente vincolante, a meno che tali persone siano abilitate ad

⁵⁹⁴ V., in tal senso, parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, Liceità dell'uso delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato, dell'8 luglio 1996, Recueil 1996, pag. 66, punti 19 e 25; sentenze della Corte internazionale di giustizia, Frontiera terrestre e marittima tra il Camerun e la Nigeria, dell'11 giugno 1998, eccezioni preliminari, Recueil 1998, pag. 275, punti da 64 a 67, e Fabbriche per la produzione di pasta di legno sul fiume Uruguay (Argentina c. Uruguay), del 20 aprile 2010, Recueil 2010, pag. 14, punto 89.

⁵⁹⁵ V., in tal senso, sentenza della Corte internazionale di giustizia, Fabbriche per la produzione di pasta di legno sul fiume Uruguay (Argentina c. Uruguay), del 20 aprile 2010, Recueil 2010, pag. 14, punti 90 e 91.

impegnare detti Stati senza dover presentare pieni poteri, in applicazione del paragrafo 2 del medesimo articolo ⁵⁹⁶.

Tuttavia, nel caso di specie, il Tribunale constata che, con la loro partecipazione all'adozione dello statuto iniziale o degli statuti successivi del ricorrente oppure partecipando al suo comitato direttivo o al suo comitato permanente, alcuni Stati firmatari della risoluzione del 25 novembre 1994 hanno agito in modo tale da far apparire come acquisiti gli atti di firma di tale atto da parte dei loro rappresentanti e hanno quindi confermato successivamente, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione di Vienna, la firma di tale risoluzione diretta ad istituire il ricorrente.

Tuttavia, il Tribunale ritiene che tali errori di diritto restino, in questa fase dell'esame, privi di incidenza sulla legittimità della decisione impugnata, in quanto non influiscono sulla condizione prevista dalla normativa finanziaria dell'Unione secondo la quale il ricorrente, per poter beneficiare dell'esecuzione del bilancio dell'Unione secondo la modalità della gestione indiretta prevista a favore delle organizzazioni internazionali, deve essere stato fondato da un accordo internazionale avente lo scopo di istituirlo in qualità di organizzazione internazionale. Pertanto, le illegittimità constatate non sono tali, di per sé, da comportare l'annullamento della decisione impugnata.

Sull'interpretazione da parte del Tribunale dell'intenzione dei firmatari dell'atto istitutivo dell'IMG nonché della prassi successiva degli Stati firmatari e degli Stati membri di tale entità

Nel caso di specie, il Tribunale ritiene che la Commissione non abbia commesso un errore di diritto nella decisione impugnata considerando che la risoluzione del 25 novembre 1994 non aveva avuto né per oggetto né per effetto di conferire al ricorrente lo status di organizzazione internazionale.

A tale proposito, il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna, che esprime il diritto internazionale consuetudinario, un trattato dev'essere interpretato secondo buona fede, seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini di tale trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo.

Il Tribunale dichiara poi che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto considerando, nella decisione impugnata, che la prassi successiva facente seguito all'adozione della risoluzione del 25 novembre 1994 e poi all'adozione dello statuto iniziale e dello statuto del 2012 non attestava un riconoscimento sufficientemente ampio e chiaro della qualità di organizzazione internazionale del ricorrente, da parte sia dei firmatari di tale risoluzione sia dei membri del ricorrente.

A tale proposito, il Tribunale si basa sulla giurisprudenza secondo cui non si può ritenere che degli strumenti costituiscano un accordo ulteriore o un'ulteriore pratica con cui venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione di un trattato, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, lettere a) e b), della Convenzione di Vienna, se tali strumenti sono stati adottati senza il sostegno di tutti gli Stati parte di tale trattato ⁵⁹⁷.

In un secondo momento, il Tribunale respinge la domanda del ricorrente diretta ad ottenere il risarcimento dei danni materiali e morali che esso avrebbe subito, ricordando in particolare che la domanda diretta all'annullamento della decisione impugnata è stata respinta, sicché non è soddisfatta la prima condizione che consente di far valere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione e che riguarda la sussistenza di una violazione di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli.

⁵⁹⁶ V., in tal senso, sentenza del Tribunale internazionale del diritto del mare, Delimitazione della frontiera marittima nel golfo del Bengala (Bangladesh/Myanmar), del 14 marzo 2012, TIDM Recueil 2012, pag. 4, punti 96 e 98].

⁵⁹⁷ V., in tal senso, sentenza della Corte internazionale di giustizia, Caccia alle balene nell'Antartico (Australia c. Giappone, con l'intervento della Nuova Zelanda), del 31 marzo 2014, Recueil 2014, pag. 226, punto 83.

XV. Accesso ai documenti delle istituzioni

1. Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali

Sentenza del 10 luglio 2024, Ungheria/Commissione (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi alla corrispondenza inviata alla Commissione dalle autorità ungheresi in merito a un progetto di invito a presentare proposte cofinanziato dall’Unione nell’ambito dei fondi strutturali e di investimento europei – Documenti promananti da uno Stato membro – Opposizione manifestata dallo Stato membro – Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale – Nozione di “documento relativo a una questione su cui l’istituzione non ha ancora adottato una decisione” – Obbligo di motivazione – Leale cooperazione»

Respingendo il ricorso di annullamento dell’Ungheria contro la decisione della Commissione europea che concede a un terzo richiedente l’accesso alla corrispondenza inviata dalle autorità ungheresi a detta istituzione in merito ad un progetto di invito a presentare proposte finanziato dai fondi dell’Unione europea (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il Tribunale precisa la portata dell’eccezione relativa alla tutela del processo decisionale prevista dal regolamento n. 1049/2001⁵⁹⁸, con particolare riguardo alla definizione precisa della nozione di «processo decisionale dell’istituzione». Inoltre, tale controversia, piuttosto rara, con la quale uno Stato membro manifesta la propria opposizione alla divulgazione, da parte di un’istituzione dell’Unione, di documenti provenienti dalle proprie autorità offre al Tribunale l’occasione di pronunciarsi sulla questione inedita di stabilire se tale eccezione possa essere invocata da uno Stato membro per opporsi alla divulgazione di documenti relativi a un invito a presentare proposte elaborato da un’autorità nazionale di gestione dei fondi strutturali e di investimento europei (in prosieguo: i «fondi SIE»), nell’ambito della gestione concorrente del bilancio dell’Unione.

Nel 2021 è stata indirizzata alla Commissione una domanda di accesso riguardante la corrispondenza ufficiale tra quest’ultima e le autorità ungheresi in merito ad un invito a presentare proposte rientrante in un programma operativo finanziato dai fondi SIE⁵⁹⁹ a norma del regolamento n. 1303/2013⁶⁰⁰. Quando consultate in forza del regolamento n. 1049/2001⁶⁰¹, le autorità ungheresi si sono opposte alla divulgazione dei documenti da esse provenienti, sulla base dell’eccezione relativa alla tutela del processo decisionale. Esse hanno rilevato che, poiché il processo decisionale relativo all’invito a presentare proposte era ancora in corso, la divulgazione, in tale fase, di detti documenti avrebbe potuto ledere gravemente i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza.

La Commissione ha inizialmente accordato al terzo richiedente l’accesso a sei degli undici documenti individuati come rientranti nell’ambito coperto dalla domanda di divulgazione, ma gli ha negato

⁵⁹⁸ Articolo 4, paragrafo 3, 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).

⁵⁹⁹ Invito a presentare proposte «EFOP 2.2.5», intitolato «Miglioramento della transizione dall’assistenza sanitaria in istituto ai servizi di prossimità - sostituzione dell’alloggio in istituto entro il 2023».

⁶⁰⁰ 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, rettifica GU 2016, L 200, pag. 140).

⁶⁰¹ Articolo 4, paragrafi 4 e 5, del regolamento n. 1049/2001.

l'accesso ai documenti provenienti dalle autorità ungheresi. Tuttavia, a seguito di una domanda di conferma e di una nuova consultazione delle autorità ungheresi, nonostante l'opposizione da esse manifestata, la Commissione ha concesso l'accesso ai documenti provenienti dalle autorità ungheresi, compresi i nuovi documenti individuati.

Giudizio del Tribunale

Statuendo sul motivo con cui l'Ungheria contesta alla Commissione di non aver applicato, nella fattispecie, l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, il Tribunale rileva, in primo luogo, che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, non era in corso alcun processo decisionale della Commissione.

A tale riguardo, esso osserva che, se è vero che i fondi SIE ricadono nella gestione concorrente, è anche vero che le disposizioni del regolamento n. 1303/2013⁶⁰² relative ai criteri da rispettare per la selezione delle operazioni destinate ad essere finanziate da detti fondi rivelano che gli inviti a presentare proposte rientrano nella responsabilità esclusiva degli Stati membri. Pertanto, il regolamento n. 1303/2013 non conferisce una competenza particolare alla Commissione nel processo di ultimazione di un invito a presentare proposte disciplinato da tale regolamento.

Inoltre, secondo un'interpretazione letterale, contestuale e teleologica dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale osserva che l'applicazione dell'eccezione prevista da tale disposizione è subordinata all'individuazione di un processo al termine del quale il diritto dell'Unione autorizza un'istituzione dell'Unione ad adottare una determinata decisione. Orbene, la semplice partecipazione della Commissione a una procedura disciplinata dalle regole di bilancio della gestione concorrente non può giustificare che tale procedura rientri nel processo decisionale di tale istituzione. Infatti, la delega, da parte della Commissione, alle autorità di gestione nazionali, che caratterizza la gestione concorrente, non produce effetti sulle rispettive competenze di questa istituzione e degli Stati membri chiaramente definite dalle disposizioni del regolamento n. 1303/2013, cosicché i processi decisionali dell'una e degli altri non possono essere confusi.

Pertanto, il Tribunale conclude che, nella fattispecie, la Commissione non era chiamata ad adottare una decisione. Quindi, i documenti ricevuti da quest'ultima non possono essere considerati come relativi a un processo decisionale di un'istituzione dell'Unione in corso. Di conseguenza, essi non possono essere considerati come «[relativi a] una questione su cui [un'istituzione dell'Unione] non abbia ancora adottato una decisione»⁶⁰³.

In secondo luogo, il Tribunale respinge l'argomento dell'Ungheria relativo all'applicabilità dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 al processo decisionale delle autorità di gestione nazionali.

A tale riguardo, esso rileva che tale disposizione non è volta a tutelare i processi decisionali degli Stati membri o delle persone giuridiche diverse dalle istituzioni dell'Unione, giacché lo stesso tenore letterale di tale disposizione riguarda unicamente i documenti relativi a «una questione su cui [l'istituzione] non abbia ancora adottato una decisione». Interpretare tale eccezione nel senso di tutelare anche il processo decisionale delle autorità di gestione nazionali equivarrebbe a reintrodurre, per vie traverse, la regola dell'autore abolita dal legislatore dell'Unione, per qualsiasi documento che incida sull'adozione della decisione di uno Stato membro. Orbene, una siffatta interpretazione non sarebbe compatibile né con l'oggetto né con la finalità dell'articolo 15 TFUE e del regolamento n. 1049/2001, che è quella di concedere al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, in tutti i settori di attività dell'Unione, che sia il più ampio possibile. Inoltre, qualsiasi interpretazione di detta disposizione che vada oltre il suo tenore letterale condurrebbe ad un'interpretazione estensiva

⁶⁰² Articolo 110, paragrafo 2, lettera a), e articolo 125, paragrafo 3, del regolamento n. 1303/2013.

⁶⁰³ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

dell'eccezione prevista da tale disposizione che non consentirebbe di circoscrivere la portata del motivo di diniego di cui si tratta.

2. Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo

Sentenza dell'8 maggio 2024, Izuzquiza e a./Parlamento (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

«Accesso ai documenti – Tutela dei dati personali – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti riguardanti le indennità e i rimborsi spese versati a un membro del Parlamento nonché gli stipendi e le indennità dei suoi assistenti parlamentari – Diniego di accesso – Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 – Tutela degli interessi legittimi dell'interessato – Necessità della trasmissione dei dati personali al fine specifico di servire l'interesse pubblico – Articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725»

Adito di un ricorso di annullamento proposto da tre persone fisiche, il Tribunale, statuendo in composizione ampliata, annulla la decisione del Parlamento europeo dell'8 aprile 2022⁶⁰⁴ con cui tale istituzione ha rifiutato ai ricorrenti l'accesso a determinati documenti relativi agli importi versati da tale istituzione al sig. Ioannis Lagos, membro del Parlamento, nonché ai suoi assistenti parlamentari, nell'ambito del mandato di tale deputato. In tal modo, il Tribunale chiarisce l'eccezione relativa all'accesso del pubblico ai documenti, fondata sulla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, prevista dal regolamento n. 1049/2001⁶⁰⁵. Esso dichiara che il Parlamento avrebbe dovuto autorizzare l'accesso ai documenti contenenti dati personali relativi al sig. Lagos e ai suoi assistenti parlamentari e che riguardavano, più nello specifico, i rimborsi spese di viaggio e le indennità di soggiorno versati al sig. Lagos da tale istituzione e i rimborsi spese di viaggio dei suoi assistenti.

Il sig. Lagos è stato eletto in Grecia e ha iniziato il suo mandato di deputato al Parlamento il 2 luglio 2019. Il 7 ottobre 2020 è stato condannato dagli organi giurisdizionali greci a 13 anni e otto mesi di reclusione e al pagamento di una multa per partecipazione e direzione di un'associazione per delinquere, nonché per due reati minori. A seguito della revoca della sua immunità parlamentare, il 27 aprile 2021, il sig. Lagos è stato arrestato dalle autorità belga e consegnato alle autorità greche. Egli sta attualmente scontando la sua pena detentiva in Grecia.

A seguito della sua condanna penale, della revoca della sua immunità e della sua reclusione, il sig. Lagos non si è dimesso dal suo mandato di deputato al Parlamento europeo. Inoltre, da tale condanna non è conseguita la comunicazione, da parte delle autorità greche al Parlamento, della decadenza del suo mandato.

Il 7 dicembre 2021 i ricorrenti hanno presentato al Parlamento una domanda volta all'accesso a determinati documenti concernenti il sig. Lagos, fondata sul regolamento n. 1049/2001 e concernente tutti i documenti relativi alle indennità versate a quest'ultimo nonché alle spese legate agli stipendi dei

⁶⁰⁴ Decisione del Parlamento europeo recante riferimento A(2021) 10718C, dell'8 aprile 2022 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁶⁰⁵ E in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), 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). In base a tale disposizione, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

suoi assistenti parlamentari accreditati e locali. Con decisione del 4 febbraio 2022, il Parlamento ha rifiutato ai ricorrenti l'accesso a tali documenti. A seguito di domanda di conferma proposta dai ricorrenti, il Parlamento ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha confermato il suo diniego iniziale di accordare loro l'accesso ai documenti richiesti, facendo valere l'eccezione al diritto di accesso ai documenti relativa alla tutela dei dati personali prevista dal regolamento n. 1049/2001, nonché l'obbligo dei ricorrenti di dimostrare la necessità della trasmissione dei dati personali al fine specifico di servire l'interesse pubblico, ai sensi del regolamento 2018/1725 ⁶⁰⁶.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale sottolinea che l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725 subordina la trasmissione di dati personali al rispetto di più condizioni cumulative. In tal senso, il richiedente l'accesso deve dimostrare la necessità della trasmissione dei dati personali al fine specifico di servire l'interesse pubblico, poi dimostrare che tale trasmissione è la misura più appropriata tra quelle possibili per conseguire lo scopo perseguito e che essa è proporzionata a tale scopo. Una volta fornita tale dimostrazione, l'istituzione interessata è tenuta a verificare se non sussistano ragioni per presumere che tale trasmissione possa pregiudicare gli interessi legittimi dell'interessato e, in tale ipotesi, a chiaramente soppesare i vari interessi in conflitto al fine di valutare la proporzionalità della trasmissione di dati personali richiesta.

Pertanto, in primo luogo, il Tribunale esamina nel contesto dell'eccezione al diritto di accesso ai documenti relativa alla tutela dei dati personali ⁶⁰⁷, se i ricorrenti abbiano rispettato l'obbligo di dimostrare che la trasmissione dei dati personali era necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico ⁶⁰⁸.

Esso esamina, anzitutto, se il fine fatto valere dai ricorrenti per la trasmissione dei dati personali di cui trattasi costituisca un fine specifico di servire l'interesse pubblico.

A tal riguardo il Tribunale chiarisce che tale trasmissione può basarsi su un obiettivo generico, quale il diritto del pubblico alle informazioni relative al comportamento dei membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso di specie, il fine fatto valere dai ricorrenti consisteva nel conoscere gli effettivi importi delle somme corrisposte dal Parlamento al sig. Lagos nel periodo interessato e il modo in cui tali somme erano state utilizzate nell'ambito dell'esercizio del suo mandato di deputato onde agevolare un controllo pubblico, alla luce dell'accesso del sig. Lagos a fondi pubblici. Contrariamente a quanto affermato dal Parlamento, tale fine non è generico, ma legato in modo specifico alle particolari circostanze del caso di specie, che sono del tutto eccezionali. Infatti, esse riguardano un membro del Parlamento che, dopo essere stato condannato, tra l'altro, a una pena di 13 anni e otto mesi di reclusione ed essere stato detenuto, in particolare, per aver commesso reati gravi, quali la partecipazione e la direzione di un'associazione per delinquere, è rimasto deputato al Parlamento e ha continuato a percepire le indennità corrispondenti all'esercizio di tale funzione. Di conseguenza, alla luce di tali circostanze, il Parlamento ha erroneamente rifiutato di riconoscere il fine fatto valere dai ricorrenti come un fine specifico di servire l'interesse pubblico.

⁶⁰⁶ Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), 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), i dati personali possono essere trasmessi a destinatari stabiliti nell'Unione diversi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione solo se il destinatario dimostra che la trasmissione dei dati è necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico e il responsabile del trattamento, qualora sussistano motivi per presumere che gli interessi legittimi dell'interessato possano subire pregiudizio, dimostra che è proporzionato trasmettere i dati personali per detto fine specifico dopo aver chiaramente soppesato i vari interessi in conflitto.

⁶⁰⁷ Come prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

⁶⁰⁸ Articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725.

Il Tribunale analizza, poi, se i ricorrenti abbiano dimostrato la necessità della trasmissione dei dati personali e, più nello specifico, se tale trasmissione costituisca la misura più appropriata per conseguire il fine specifico di servire l'interesse pubblico perseguito dai ricorrenti e se essa fosse proporzionata a tal fine.

Da un lato, per quanto riguarda l'indennità per spese generali⁶⁰⁹ e lo stipendio mensile⁶¹⁰ del sig. Lagos, il Tribunale rileva che le informazioni su tali diritti sono liberamente e gratuitamente accessibili al pubblico sul sito Internet del Parlamento. Poiché la divulgazione dei dati personali in questione non costituisce, quindi, la misura più appropriata per conseguire il fine perseguito dai ricorrenti, questi ultimi non sono riusciti a dimostrare la necessità di una tale trasmissione. Secondo il Tribunale, la situazione è diversa per quanto riguarda il rimborso delle spese di viaggio e la corresponsione dell'indennità di soggiorno dei deputati, dal momento che le informazioni pubblicamente disponibili a tal proposito non consentono di conoscere né gli importi delle somme corrisposte dal Parlamento al sig. Lagos, nell'esercizio del suo mandato di deputato, nel corso del periodo interessato, né quale fosse lo scopo del viaggio, la destinazione o il tragitto da egli percorso. In tal senso, nella misura in cui la trasmissione di tali dati consentirebbe al pubblico di accedere a dette informazioni, la loro divulgazione costituisce una misura più appropriata per conseguire il fine perseguito dai ricorrenti rispetto all'accesso alle informazioni che sono già di pubblico dominio. Pertanto, il Tribunale dichiara che la trasmissione dei dati concernenti il sig. Lagos costituisce una misura necessaria per conseguire il fine specifico di servire l'interesse pubblico fatto valere dai ricorrenti onde giustificare la trasmissione dei dati personali di cui trattasi e che il Tribunale ha erroneamente considerato che questi ultimi non avessero rispettato l'obbligo di dimostrare che detta trasmissione era necessaria a tal fine.

Dall'altro, per quanto riguarda gli stipendi degli assistenti accreditati e locali del sig. Lagos, il Tribunale sottolinea che essi sono versati a questi ultimi indipendentemente dalle loro effettive attività nell'ambito dell'assistenza parlamentare al sig. Lagos. Pertanto, dato che la trasmissione di documenti concernenti la corresponsione di tali stipendi non può fornire ai ricorrenti alcuna informazione sull'eventuale contributo, diretto o indiretto, al finanziamento o alla perpetuazione di un'attività criminale o illecita compiuta dal sig. Lagos, i ricorrenti non sono riusciti a dimostrare la necessità di tale trasmissione. Tuttavia, le spese relative ai viaggi degli assistenti parlamentari del sig. Lagos sono strettamente connesse alle attività di quest'ultimo e possono fornire indicazioni in merito ad un eventuale collegamento, quand'anche indiretto, con attività illecite compiute dal sig. Lagos. Di conseguenza, il Tribunale dichiara che la trasmissione dei dati personali contenuti nei documenti relativi ai rimborsi di tali spese costituisce una misura necessaria per conseguire il fine fatto valere dai ricorrenti e che il Parlamento ha erroneamente ritenuto che i ricorrenti non avessero rispettato l'obbligo di dimostrare che la trasmissione dei dati personali era necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico.

In secondo luogo, il Tribunale statuisce sull'eventuale pregiudizio agli interessi legittimi del sig. Lagos e dei suoi assistenti, causato dalla trasmissione dei dati personali di cui trattasi. A tal riguardo, nell'ambito dell'esame della proporzionalità di tale trasmissione, il Tribunale soppesa i vari interessi in conflitto⁶¹¹. In tal senso, per quanto riguarda, da un lato, l'interesse di tutelare il libero svolgimento del mandato di deputato, con riferimento alla domanda di accesso alle informazioni relative ai rimborsi spese di viaggio e alle indennità di soggiorno versati al sig. Lagos, la conoscenza da parte del

⁶⁰⁹ Dagli articoli 25 e 26 della decisione 2009/C 159/01 dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, del 19 maggio e 9 luglio 2008, recante misure di attuazione dello statuto dei deputati al Parlamento europeo (GU 2009, C 159, pag. 1), risulta che i membri del Parlamento percepiscono, su base mensile, un'indennità forfettaria per spese generali, sulla base di una domanda unica presentata all'inizio del loro mandato.

⁶¹⁰ Ai sensi dell'articolo 10 della decisione 2005/684/CE, Euratom del Parlamento europeo, del 28 settembre 2005, che adotta lo statuto dei deputati del Parlamento europeo (GU 2005, L 262, pag. 1) (in prosieguo: lo «statuto dei deputati»), lo stipendio mensile dei deputati è corrisposto in modo automatico.

⁶¹¹ Come previsto all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725.

pubblico di tali viaggi non può limitare, in qualsivoglia maniera, il libero svolgimento del suo mandato. Pertanto, non è stato dimostrato in che modo la divulgazione di informazioni sui viaggi effettuati potesse incidere sul libero svolgimento del mandato di deputato europeo. Per quanto riguarda, dall'altro, l'interesse di garantire la sicurezza del sig. Lagos, con riferimento ai documenti relativi alle indennità di soggiorno e ai rimborsi spese di viaggio percepiti in passato, la sicurezza del deputato non può più, in linea di principio, essere considerata come messa a rischio dalla trasmissione dei dati personali di cui trattasi, dal momento che si tratta di viaggi che avevano già avuto luogo nel momento in cui i ricorrenti hanno presentato la domanda. Se è certamente vero che la divulgazione al pubblico dei viaggi ricorrenti del sig. Lagos, in particolare verso una residenza privata in Grecia, potrebbe recare pregiudizio alla sua sicurezza, il Tribunale sottolinea che il Parlamento è tenuto, nel soppesare gli interessi in conflitto, a garantire la tutela dei dati personali indispensabile alla sicurezza del sig. Lagos, quali il suo indirizzo personale. Inoltre, per quanto concerne la sicurezza del sig. Lagos in occasione dei suoi futuri viaggi nell'esercizio del suo mandato, tale questione non sussiste dal momento che il sig. Lagos si trovava in stato di detenzione alla data della decisione impugnata e non poteva, quindi, viaggiare. In tale contesto, il Tribunale considera che, dato che i viaggi in esame hanno avuto luogo in un periodo in cui il sig. Lagos era già stato condannato per reati gravi, era quindi legittimo che i ricorrenti potessero ottenere informazioni in merito all'oggetto e alle destinazioni di tali viaggi. Poiché i rischi di un eventuale pregiudizio al libero svolgimento del mandato di deputato del sig. Lagos e alla sua sicurezza non sono sufficienti a giustificare il diniego della divulgazione dei dati personali in esame, il Parlamento ha erroneamente ritenuto che la trasmissione di tali dati arrecherebbe pregiudizio agli interessi legittimi del sig. Lagos e dei suoi assistenti e che, dopo aver soppesato i vari interessi in conflitto, una tale trasmissione non sarebbe proporzionata.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale annulla la decisione impugnata nella parte in cui il Parlamento ha negato l'accesso ai documenti, contenenti dati personali relativi al sig. Lagos e riguardanti i rimborsi spese di viaggio e le indennità di soggiorno versati a quest'ultimo dal Parlamento, nonché ai documenti, contenenti dati personali relativi agli assistenti parlamentari del sig. Lagos e attinenti ai rimborsi spese di viaggio versati a questi ultimi.

XVI. Funzione pubblica

1. Procedimento disciplinare

Sentenza del 29 maggio 2024, Canel Ferreira/Consiglio (T-766/22,
[EU:T:2024:336](#))

«Funzione pubblica – Funzionari – Procedimento disciplinare – Sanzione disciplinare – Nota di biasimo – Atti contrari alla dignità della funzione – Articoli 12 e 21 dello Statuto – Competenza dell'autore dell'atto – Obbligo di motivazione – Principio di buona amministrazione – Imparzialità – Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali»

Investito di un ricorso da parte di un funzionario del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale, statuendo in Sezione ampliata, annulla la decisione di tale istituzione che infligge a detto funzionario la sanzione disciplinare della nota di biasimo.

In tale occasione il Tribunale si pronuncia, da un lato, sulla questione inedita se la decisione di sanzione disciplinare e la decisione di rigetto del reclamo avverso tale sanzione possano essere adottate da una sola e medesima persona. Dall'altro, la sua sentenza mira a porre fine alla divergenza giurisprudenziale riguardante l'ordine di trattazione, da parte del Tribunale, dei motivi diretti, in modo autonomo, contro la decisione adottata a seguito di un reclamo.

Nel caso di specie, a seguito di un'indagine amministrativa riguardante la ricorrente, l'autorità che ha il potere di nomina (APN) ha constatato che quest'ultima aveva formulato dichiarazioni ingiuriose e aggressive nei confronti della sua superiore gerarchica accusandola di molestie, e le ha inflitto la sanzione disciplinare di cui trattasi. La ricorrente ha presentato un reclamo contro tale decisione, che è stato tuttavia respinto dall'APN. Di conseguenza, la ricorrente ha adito il Tribunale ai fini, in particolare, dell'annullamento della decisione che le aveva inflitto la nota di biasimo e della decisione di rigetto del reclamo.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale ricorda che la parte ricorrente deve essere in grado di sottoporre al sindacato del giudice dell'Unione la legittimità della decisione di rigetto del suo reclamo quando deduce un motivo vertente specificamente sul procedimento di reclamo. Infatti, se la parte ricorrente fosse legittimata a contestare soltanto la decisione iniziale, qualsiasi possibilità di contestazione relativa al procedimento precontenzioso sarebbe esclusa. Essa perderebbe quindi il beneficio di un procedimento che ha lo scopo di consentire e favorire una composizione amichevole della controversia sorta tra l'agente e l'amministrazione e di imporre all'autorità da cui dipende tale agente di riesaminare la sua decisione, nel rispetto delle regole, alla luce delle eventuali obiezioni di quest'ultimo. Di conseguenza, il Tribunale ritiene che occorra esaminare, anzitutto, il motivo relativo all'illegittimità che inficia l'adozione della decisione di rigetto del reclamo, prima di statuire sui motivi diretti contro la decisione oggetto del reclamo. Infatti, se il Tribunale annulla la decisione di rigetto del reclamo, spetta all'amministrazione riesaminare il reclamo garantendo la regolarità del procedimento precontenzioso. In un'ipotesi del genere, le conclusioni dirette contro la decisione iniziale dovrebbero essere respinte in quanto irricevibili poiché premature, dal momento che tale decisione può essere soggetta al controllo del giudice solo se è stata previamente oggetto di riesame nell'ambito di un procedimento precontenzioso regolare.

Per quanto riguarda la persona competente ad adottare la decisione di rigetto del reclamo, il Tribunale osserva, da un lato, che l'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») non impone affatto che il reclamo proposto contro tale atto sia trattato da un'autorità diversa dall'APN che abbia adottato l'atto lesivo. Per contro, il Tribunale precisa che ne risulta che il legislatore dell'Unione ha preso in considerazione una situazione in cui la stessa

autorità adotta una decisione arrecante pregiudizio al funzionario e poi statuisce sul reclamo presentato contro tale decisione.

Dall'altro, per quanto riguarda la natura stessa del procedimento di reclamo, quest'ultimo non costituisce un procedimento d'impugnazione, ma ha lo scopo di obbligare l'autorità da cui dipende il funzionario a riconsiderare la sua decisione alla luce delle eventuali obiezioni di quest'ultimo.

Pertanto, tenuto conto della natura del procedimento di reclamo, il Tribunale precisa che non si può concludere nel senso di una violazione dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il diritto di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale dalle istituzioni dell'Unione, per il solo fatto che la decisione di rigetto del reclamo è stata adottata, conformemente alle norme di organizzazione interna del Consiglio, dalla stessa persona che aveva adottato la decisione oggetto di tale reclamo.

Quanto alla portata dell'obbligo di motivazione della decisione lesiva, il Tribunale precisa che essa mira, da un lato, a fornire all'interessato indicazioni sufficienti per valutare la fondatezza dell'atto che gli arreca pregiudizio e l'opportunità di proporre un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, a consentire a quest'ultimo di esercitare il suo controllo sulla legittimità dell'atto. Il carattere sufficiente della motivazione dev'essere valutato alla luce non soltanto della sua formulazione, ma anche del contesto di fatto e di diritto in cui si inserisce l'adozione dell'atto impugnato.

A tal riguardo, il Tribunale constata che, nel caso di specie, l'esposizione dei fatti considerati dall'APN a carico della ricorrente si limita a riprendere parzialmente un punto delle conclusioni della relazione d'indagine, che costituisce solo una breve sintesi delle considerazioni degli inquirenti comprese nelle parti precedenti di detta relazione. Citato al di fuori del suo contesto, tale passaggio non è tale da rivelare con esattezza i fatti addebitati alla ricorrente.

L'APN non ha neppure fornito alla ricorrente spiegazioni in merito ai fatti a lei addebitati nella decisione di rigetto del reclamo, nonostante gli argomenti della ricorrente in merito alla violazione dell'obbligo di motivazione dalla stessa sollevati a sostegno del proprio reclamo. Anche tale decisione si limita a ribadire parzialmente lo stesso punto delle conclusioni della relazione d'indagine.

Tuttavia, nonostante i vari commenti relativi alla comunicazione inappropriata della ricorrente per tutta la durata della sua collaborazione con la sua superiore gerarchica, il Tribunale precisa che non risulta in modo chiaro e oggettivo dalla relazione d'indagine su quali elementi siano fondate le conclusioni degli inquirenti relative alla violazione dello Statuto. Pertanto, anche se la decisione impugnata non è intervenuta in un contesto completamente sconosciuto alla ricorrente, quest'ultima sostiene giustamente che la decisione impugnata, letta congiuntamente alla suddetta relazione d'indagine, non contiene una motivazione sufficiente. La mancanza di precisazioni sui fatti addebitati alla ricorrente impedisce al Tribunale di controllare la fondatezza della decisione impugnata, il che ne giustifica l'annullamento.

2. Indennità

Sentenza del 5 giugno 2024, VA/Commissione (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

«Funzione pubblica – Funzionari – Retribuzione – Assegni familiari – Assegno per figli a carico – Indennità scolastica – Decisioni di revocare talune indennità – Presupposti per la concessione – Nozione di “completamento degli studi” – Parità di trattamento – Principio di buona amministrazione – Ripetizione dell'indebito – Articolo 85, primo comma, dello Statuto – Responsabilità»

Investito del ricorso proposto da un funzionario del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale annulla parzialmente le decisioni della Commissione, nella parte in cui esse revocano il diritto di tale

funzionario a percepire l'assegno per figli a carico, l'indennità scolastica e la detrazione fiscale connessa all'assegno per figli a carico, per il periodo compreso tra l'ultimo esame universitario della figlia e la messa a disposizione dei risultati finali da parte dell'istituto di insegnamento. In tale contesto, il Tribunale si pronuncia sulla questione inedita di stabilire la data a partire dalla quale un funzionario non ha più titolo a tali diritti pecuniari, in quanto il figlio non riceve più una formazione scolastica o professionale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, dell'allegato VII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»), e non frequenta più regolarmente e a tempo pieno un istituto di insegnamento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detto allegato.

Nel caso di specie, la figlia del ricorrente ha seguito studi universitari presso un'università belga. In particolare, ella ha sostenuto l'ultimo esame del suo ciclo di studi il 18 giugno 2021, ha appreso di aver superato gli esami il 2 luglio 2021 e ha ricevuto un attestato di proficuo completamento il 27 agosto 2021. L'anno accademico si è concluso il 13 settembre 2021.

Fino al settembre 2021, il ricorrente ha percepito, per sua figlia, l'assegno per figli a carico nonché l'indennità scolastica, di cui agli articoli 2 e 3 dell'allegato VII dello Statuto, e ha beneficiato della detrazione d'imposta connessa all'assegno per figli a carico. Tuttavia, poiché sua figlia aveva superato gli esami nel giugno 2021 nel corso della prima sessione d'esami, la Commissione ha deciso che il ricorrente non aveva più titolo a percepire i diritti pecuniari in questione a partire dal mese di luglio 2021 e ha quindi proceduto alla ripetizione di tali diritti pecuniari per i mesi di luglio, agosto e settembre 2021.

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale ricorda che, ai sensi degli articoli 2 e 3 dell'allegato VII dello Statuto, l'indennità scolastica può essere concessa solo se sono previamente soddisfatte le condizioni che consentono di ottenere l'assegno per figli a carico. Ne consegue che la valutazione della condizione della frequenza regolare e a tempo pieno alle lezioni di un istituto di insegnamento deve essere effettuata in una seconda fase, dopo che è stato accertato che il figlio per il quale è richiesta l'indennità scolastica è a carico del funzionario.

Nel caso in cui un figlio segua studi universitari, il diritto all'assegno per figli a carico è subordinato al rispetto di tre condizioni, vale a dire che il funzionario mantenga effettivamente il figlio, che quest'ultimo abbia un'età compresa tra i 18 e i 26 anni e che riceva una formazione scolastica o professionale.

Al riguardo, il Tribunale precisa che una «formazione» consta di più fasi, quali la partecipazione ai corsi previsti dal programma di studi e lo svolgimento degli esami relativi a tali corsi, la valutazione degli stessi e, al termine dell'ultimo di tali esami, la messa a disposizione, da parte dell'istituto di insegnamento che impartisce la formazione in questione, dei risultati finali che ne attestano il proficuo completamento. Tali fasi sono indissociabili le une dalle altre, in quanto lo svolgimento degli esami consente di valutare l'acquisizione, da parte dello studente, delle competenze e delle conoscenze trasmesse nell'ambito dei corsi impartiti.

Orbene, poiché lo studente può venire a conoscenza del proficuo completamento della sua formazione solo dopo aver sostenuto tutti gli esami e dopo che i risultati di tali esami sono stati resi disponibili dall'istituto di insegnamento, si deve ritenere che lo studente non riceva più una formazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, lettera b), dell'allegato VII dello Statuto a partire dal momento in cui i risultati finali sono disponibili.

Pertanto, il figlio di età compresa tra i 18 e i 26 anni che riceve una formazione scolastica o professionale rimane a carico del funzionario non già fino al momento in cui tale figlio supera il suo ultimo esame, bensì fino al momento in cui i risultati finali sono resi disponibili dall'istituto di insegnamento.

Ciò premesso, spetta quindi al funzionario informare l'amministrazione del completamento degli studi del proprio figlio comunicandole senza indugio la data in cui i risultati finali sono stati resi disponibili dall'istituto di insegnamento, affinché la stessa possa immediatamente interrompere il versamento di tale assegno.

Per quanto riguarda la condizione della frequenza prevista dall'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto per la concessione dell'indennità scolastica, il Tribunale applica all'analisi di tale condizione le proprie considerazioni sull'assegno per figli a carico.

Ne consegue che a partire dal momento in cui i risultati finali sono stati resi disponibili dall'istituto di insegnamento si deve ritenere che il figlio del funzionario non frequenti più regolarmente e a tempo pieno un istituto di insegnamento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto.

Sentenza del 26 giugno 2024, Paraskevaidis/Consiglio e Commissione (T-698/21, [EU:T:2024:425](#))

«Funzione pubblica – Funzionari – Retribuzione – Assegni familiari – Indennità scolastica – Diniego di concessione – Articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto – Formazione professionale – Istruzione superiore – Delega di poteri – Riassunzione dei poteri delegati – APN competente»

Investito di un ricorso proposto da un funzionario del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale, statuendo in sezione ampliata, annulla la decisione di tale istituzione, nella parte in cui nega la concessione dell'indennità scolastica al ricorrente in ragione del fatto che il programma di formazione seguito dalla figlia non poteva essere considerato come insegnamento superiore ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»). In occasione di tale ricorso, il Tribunale è chiamato a determinare quale sia l'autorità competente e quale sia l'atto lesivo qualora un'istituzione riassuma, nel corso del procedimento precontenzioso e per un singolo caso, poteri che aveva delegato ad un'altra istituzione. Il Tribunale si pronuncia altresì sulla questione se l'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto debba essere interpretato nel senso che esso consente la concessione dell'indennità scolastica nell'ipotesi in cui la formazione seguita sia di natura professionale.

Con decisione del 13 maggio 2019⁶¹², il Consiglio ha affidato all'Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO) della Commissione l'esercizio dei poteri relativi alla concessione e alla gestione delle indennità scolastiche. In conformità all'articolo 1, paragrafo 2, di tale decisione, il PMO rinuncia ad esercitare i poteri che gli sono delegati a favore del Consiglio se, in un singolo caso, l'autorità che ha il potere di nomina (APN) del Consiglio ne fa richiesta.

Nel caso di specie, tra il novembre 2019 e l'agosto 2020, la figlia del ricorrente ha seguito un programma di formazione in psicopedagogia. In forza dell'articolo 3 dell'allegato VII dello Statuto, durante tale formazione è stata versata al ricorrente un'indennità scolastica. Nel febbraio 2021, il PMO ha notificato al ricorrente una decisione con la quale gli è stato negato il diritto all'indennità scolastica, in quanto il programma di formazione di cui si trattava non era di livello superiore. Di conseguenza, gli importi che gli erano stati versati a titolo di indennità scolastica dovevano essere recuperati.

A seguito di una domanda di riesame del ricorrente, il PMO ha reiterato la sua decisione. Il ricorrente ha presentato al Consiglio un reclamo contro le decisioni del PMO. Egli ha altresì presentato un reclamo, in termini identici, alla Commissione. Il Consiglio ha informato il ricorrente della riassunzione dei poteri delegati e ha nel contempo respinto il reclamo.

⁶¹² Decisione (UE) 2019/792 del Consiglio, del 13 maggio 2019, che affida alla Commissione europea - Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO) - l'esercizio di taluni poteri conferiti all'autorità che ha il potere di nomina e all'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione (GU 2019, L 129, pag. 3).

Giudizio del Tribunale

Anzitutto, il Tribunale constata che il Consiglio, con la decisione sul reclamo, ha completamente modificato la motivazione contenuta nelle decisioni del PMO effettuando un riesame della situazione del ricorrente. Detta decisione, dunque, ha un contenuto autonomo e una portata diversa rispetto alle decisioni del PMO e non può essere considerata meramente confermativa di queste ultime. Pertanto, la decisione sul reclamo si è sostituita alle decisioni del PMO e costituisce, nella fattispecie, l'atto lesivo.

Per quanto riguarda la competenza del Consiglio a procedere a una riassunzione dei poteri delegati per un singolo caso, il Tribunale rileva, da un lato, che il legislatore non ha esplicitamente escluso, nello Statuto, la possibilità di una siffatta riassunzione. Dall'altro lato, il principio della certezza del diritto, che è sotteso alla natura formale delle operazioni di delega di competenza, impone che l'autorità delegante adotti previamente un atto esplicito in forza del quale recupera la competenza delegata. Pertanto, così come una delega di competenza richiede l'adozione di un atto esplicito che trasferisca il potere di cui trattasi, la riassunzione dei poteri delegati deve anch'essa avvenire mediante l'adozione di un atto esplicito. Peraltro, il principio di buona amministrazione presuppone in particolare che la ripartizione delle competenze in materia di gestione del personale sia chiaramente definita e debitamente pubblicata.

Nel caso di specie, la riassunzione dei poteri delegati ha rispettato i requisiti derivanti dal principio della certezza del diritto. Infatti, in primo luogo, l'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 2019/792 autorizza esplicitamente il Consiglio a procedere alla riassunzione dei poteri delegati, proprio in singoli casi e a seguito della presentazione di un reclamo. In secondo luogo, detta decisione è stata debitamente pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. In terzo luogo, il Consiglio ha esercitato la propria competenza solo a seguito di un atto esplicito e preventivo, con il quale ha chiesto al PMO di rinunciare all'esercizio dei poteri delegati nel caso di specie, richiesta alla quale quest'ultimo ha ottemperato. Benché l'informazione relativa alla riassunzione dei poteri delegati sia stata trasmessa al ricorrente solo nella fase della decisione di rigetto del reclamo, non per questo egli ne è stato lesa, considerato che aveva presentato il reclamo anche al Consiglio.

In tali circostanze, il fatto, in particolare, che l'articolo 90 *quater* dello Statuto indichi che le domande e i reclami vertenti sui poteri delegati sono presentati all'APN delegata non può essere assimilato ad un divieto legislativo della riassunzione di tali poteri da parte del loro titolare, sia essa integrale o individuale. Non si può neppure ritenere che detta disposizione vieti una riassunzione dei poteri delegati nel corso del procedimento precontenzioso tenuto conto, in particolare, del carattere evolutivo di quest'ultimo.

Quanto alla natura professionale della formazione, il Tribunale conclude che essa non incide sulla concessione dell'indennità scolastica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto, purché essa sia impartita da un istituto di insegnamento.

Infatti, tale disposizione impone in particolare tre condizioni per la concessione di un'indennità scolastica, vale a dire, in primo luogo, la frequenza di un istituto di insegnamento superiore, in secondo luogo, il carattere regolare di detta frequenza e, in terzo luogo, il fatto che tale frequenza si svolga a tempo pieno.

Orbene, se il legislatore non ha menzionato la natura della formazione impartita da un istituto di insegnamento superiore nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto, mentre lo ha fatto nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 3, lettera b), del medesimo allegato, non spetta né all'APN dell'istituzione di cui trattasi né al Tribunale erigere tale natura a condizione ulteriore.

Pertanto, certamente la distinzione tra formazione scolastica e formazione professionale di cui all'articolo 2, paragrafo 3, lettera b), dell'allegato VII dello Statuto consente di escludere il versamento dell'indennità scolastica prevista all'articolo 3, paragrafo 1, di detto allegato qualora il figlio a carico

segua una formazione professionale senza alcun legame con un istituto di insegnamento. Per contro, tale distinzione non osta al versamento dell'indennità scolastica qualora un figlio a carico riceva una formazione professionale impartita da un istituto di insegnamento superiore che egli frequenti regolarmente e a tempo pieno.

3. Status di informatore

Sentenza dell'11 settembre 2024, TU/Parlamento (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

«Funzione pubblica – Assistenti parlamentari accreditati – Cessazione dal servizio – Contratto a tempo determinato – Mancato rinnovo – Status di informatore – Articoli da 22 bis a 22 quater dello Statuto – Misure di protezione – Riservatezza – Danno morale»

Accogliendo parzialmente un ricorso proposto da TU, ex assistente parlamentare accreditato (in prosieguito: «APA») del Parlamento europeo, il Tribunale, statuendo in sezione ampliata, si pronuncia sulla questione inedita di quale protezione tale istituzione sia tenuta a fornire a un APA sulla base del suo status di informatore.

Il ricorrente era assunto come APA da un raggruppamento di deputati per assistere una deputata per il periodo compreso tra agosto 2019 e febbraio 2022. Nel luglio 2021, presentava domanda di assistenza e di protezione ai sensi dell'articolo 24 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguito: lo «Statuto»), in relazione ad episodi di molestie che, a suo dire, la deputata in questione aveva posto in essere nei suoi confronti. Nel suo messaggio di posta elettronica, inoltre, il ricorrente affermava che intendeva tutelare gli interessi finanziari dell'Unione fornendo, in tale domanda, informazioni su asserite irregolarità finanziarie commesse dalla medesima deputata. Inoltre, egli denunciava tali irregolarità all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Lo stesso mese, il Parlamento adottava una misura di protezione provvisoria diretta a porre il ricorrente sotto la responsabilità del presidente di una delegazione, che era anche membro del raggruppamento di cui faceva parte la deputata. Successivamente, a seguito di asserite ritorsioni da parte della direzione di tale delegazione, il ricorrente era dispensato dalle sue funzioni presso la delegazione, su sua richiesta, fino alla fine del suo contratto.

Il ricorrente chiedeva altresì di essere trasferito su qualsiasi altro posto all'interno del Parlamento e che quest'ultimo valutasse la possibilità di prorogare il suo contratto al fine di consentirgli di cooperare con tale istituzione e con l'OLAF nelle indagini in corso godendo al contempo di piena protezione. Egli presentava, infine, diverse domande di rinnovo del suo contratto.

Poiché tali domande erano respinte, il ricorrente adiva il Tribunale con ricorso diretto ad ottenere, da un lato, l'annullamento della decisione del Parlamento di non rinnovare il suo contratto di APA e della decisione implicita con la quale gli sono stati negati il riconoscimento dello status di informatore e l'adozione di misure di protezione ulteriori rispetto alla misura di dispensa dalle funzioni e, dall'altro, il risarcimento del danno subito.

Giudizio del Tribunale

In via preliminare, il Tribunale osserva che il Parlamento non era tenuto ad adottare una decisione con la quale riconosceva che il ricorrente beneficiava dello status di informatore. Infatti, la protezione di cui all'articolo 22 *bis*, paragrafo 3, dello Statuto è concessa, senza formalità alcuna, ai funzionari che hanno fornito informazioni su fatti che lasciano presumere l'esistenza di un'attività illecita, per il solo fatto di aver fornito tali informazioni.

Tale constatazione, tuttavia, non pregiudica la necessità che l'istituzione rispetti i diritti derivanti dallo status di informatore della persona interessata.

A tal riguardo, in primo luogo, indipendentemente dagli obblighi d'informazione dell'OLAF nei confronti del ricorrente, spetta al Parlamento, in quanto autorità competente a garantire la protezione dei propri agenti che abbiano denunciato gravi irregolarità ai sensi degli articoli 22 *bis* e 22 *ter* dello Statuto, dopo essere stato edotto dei fatti di cui all'articolo 22 *bis* dello Statuto, dapprima di confermare la ricezione di tale denuncia, e poi, in un secondo momento, di informare l'agente del seguito dato alle sue denunce, conformemente al suo dovere di sollecitudine e in applicazione delle regole interne relative all'attuazione dell'articolo 22 *quater* dello Statuto.

In secondo luogo, riguardo all'onere della prova dell'adeguatezza delle misure di protezione, in una situazione come la presente, in cui il ricorrente fornisce elementi credibili a supporto della propria allegazione di aver subito un pregiudizio a seguito dell'adozione della misura di trasferimento, e in cui le sue denunce sulle presunte ritorsioni da parte della direzione della delegazione sono ancora in esame, spetta al Parlamento dimostrare di aver adempiuto al proprio dovere di proteggere l'informatore adottando misure sufficienti a tal fine.

Infatti, in una situazione in cui un'istituzione è obbligata ad attuare le disposizioni di cui agli articoli da 22 *bis* a 22 *quater* dello Statuto, dirette in particolare a garantire la protezione degli informatori contro eventuali ritorsioni, tale istituzione non può prevedere norme che conferiscano una protezione minore di quelle specificamente adottate, al riguardo, dal legislatore dell'Unione in materia di protezione degli informatori da parte degli Stati membri ⁶¹³.

In terzo luogo, quanto alla portata dell'obbligo dell'istituzione di proteggere gli informatori, il Tribunale osserva che dall'articolo 22 *bis*, paragrafo 3, dello Statuto, si evince che l'istituzione deve adottare tutte le misure necessarie per garantire loro una protezione equilibrata ed efficace contro qualsiasi forma di ritorsione, comprese le minacce e i tentativi di ritorsione.

È vero che, in assenza di espressa domanda da parte di uno o più membri del raggruppamento, al Parlamento non è consentito rinnovare un contratto di APA. Infatti, l'iniziativa di rinnovare un contratto di APA appartiene esclusivamente a uno o più deputati, ai quali non può essere richiesto di collaborare o continuare a collaborare con APA che non avrebbero liberamente scelto. Un APA mantiene, con il deputato o i deputati che assiste, un rapporto di lavoro caratterizzato dall'esistenza di un rapporto di fiducia.

Parimenti, il dovere di sollecitudine non può implicare che il Parlamento, in violazione della norma, contenuta nell'articolo 21 dello statuto dei deputati, secondo cui i deputati scelgono liberamente i propri collaboratori personali, rinnovi il contratto di un APA, anche se quest'ultimo ha acquisito lo status di informatore.

Tuttavia, tale constatazione non incide sul dovere, in capo al Parlamento, di adottare tutte le misure necessarie per garantire al ricorrente una protezione equilibrata ed efficace contro qualsiasi forma di ritorsione.

Il Tribunale ritiene, a tale riguardo, che, limitandosi a informare il ricorrente che la misura di dispensa era l'unica misura di protezione da considerare possibile, il Parlamento non abbia dimostrato di aver adottato tutte le misure necessarie per garantire che il ricorrente non subisse alcun pregiudizio da parte dell'istituzione a causa del suo status di informatore, ai sensi dell'articolo 22 *bis*, paragrafo 3, dello Statuto. In considerazione dello status di informatore del ricorrente e in applicazione dell'articolo 22 *bis*, paragrafo 3, dello Statuto, il Parlamento avrebbe dovuto sostenere il ricorrente, cercando di aiutarlo a trovare una soluzione, in aggiunta alla misura di dispensa.

⁶¹³ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU 2019, L 305, pag. 17).

Peraltro, limitandosi a indicare al ricorrente che non era possibile considerare nessun'altra misura rispetto alla dispensa per proteggerlo a titolo del suo status di informatore e che il rinnovo del suo contratto non era una misura da poter considerare a tale titolo, il Parlamento non ha dimostrato di avergli fornito la consulenza e l'assistenza dovuta.

Infine, informando il presidente della delegazione che il ricorrente sarebbe stato dispensato dalle funzioni svolte presso di lui a causa della sua domanda di assistenza, ma anche del suo status di informatore, senza che il ricorrente avesse autorizzato la divulgazione di tale status, il Parlamento ha violato il proprio obbligo di riservatezza e di protezione dell'identità del ricorrente in quanto informatore.

Di conseguenza, il Tribunale conclude nel senso dell'esistenza di un danno morale subito dal ricorrente che non può essere risarcito con il solo annullamento della decisione implicita, in quanto con essa il Parlamento ha rifiutato di concedergli, in risposta alla sua domanda, un'altra misura di protezione oltre alla misura di dispensa. In tali circostanze, il Tribunale annulla detta decisione, accoglie parzialmente la domanda risarcitoria, per un importo pari a EUR 10 000, e respinge il ricorso quanto al resto.

XVII. Domande di provvedimenti provvisori

Ordinanza del 9 febbraio 2024, Bytedance/Commissione (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

«Procedimento sommario – Servizi digitali – Regolamento (UE) 2022/1925 – Designazione di un gatekeeper – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza»

Il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori della Bytedance Ltd volta a ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione con cui la Commissione l'ha designata come gatekeeper ai sensi del regolamento sui mercati digitali ⁶¹⁴ (in prosieguo: il «DMA»), in mancanza della prova del soddisfacimento della condizione relativa all'urgenza.

La Bytedance è una società di partecipazione non operativa fondata in Cina nel 2012 che, tramite società figlie locali, fornisce la piattaforma di intrattenimento TikTok. Con decisione del 5 settembre 2023 ⁶¹⁵, la Commissione europea l'ha designata come gatekeeper ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del DMA.

Detta decisione è stata impugnata mediante ricorso di annullamento proposto dalla Bytedance dinanzi al Tribunale. Con atto separato, la Bytedance ha presentato al Tribunale una domanda di provvedimenti provvisori diretta, sostanzialmente, ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata nella misura in cui le impone obblighi gravanti sui gatekeeper ai sensi del DMA.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare il presidente del Tribunale ricorda che la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati se è comprovato che la loro concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti. Trattandosi di condizioni cumulative, il presidente del Tribunale esamina anzitutto il soddisfacimento, nel caso di specie, della condizione relativa all'urgenza.

In termini generali, la condizione relativa all'urgenza deve essere valutata in relazione alla necessità di statuire in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia cagionato alla parte richiedente la tutela provvisoria.

Orbene, per dimostrare il carattere grave e irreparabile del danno invocato, la Bytedance ha sostanzialmente sostenuto che, in caso di mancata sospensione dell'esecuzione della decisione che la designa come gatekeeper, essa sarebbe tenuta a conformarsi agli obblighi enunciati, in particolare, agli articoli 5, 6 e 15 del DMA entro un termine di sei mesi a decorrere dalla sua designazione, il che comporterebbe una violazione irrimediabile della riservatezza e modifiche irreversibili del mercato.

Per quanto concerne, da un lato, l'asserita violazione irrimediabile della riservatezza, la Bytedance sosteneva che l'attuazione immediata degli obblighi previsti all'articolo 15 del DMA rischierebbe di comportare la divulgazione di informazioni altamente strategiche riguardanti le pratiche di TikTok in materia di profilazione degli utenti, che non sarebbero altrimenti rese pubbliche e che

⁶¹⁴ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) (GU 2022, L 265, pag. 1).

⁶¹⁵ Decisione C(2023) 6102 final della Commissione, del 5 settembre 2023, che designa la ByteDance come gatekeeper (controllore dell'accesso), a norma dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) (GU 2022, L 265, pag. 1).

consentirebbero ai concorrenti di TikTok e ad altri soggetti terzi di acquisire informazioni sulle strategie commerciali di TikTok con modalità tali da nuocere significativamente alle sue attività. Tuttavia, a tal proposito, il presidente del Tribunale osserva che la Bytedance si limita a dedurre che le informazioni di cui trattasi devono essere considerate riservate ai fini dell'accertamento dell'urgenza, senza però aver dimostrato che una tale affermazione soddisfa la condizione del *fumus boni iuris*.

In tale contesto, il presidente del Tribunale osserva, inoltre, che, benché l'articolo 15, paragrafo 1, del DMA imponga al gatekeeper di comunicare alla Commissione e, indirettamente, al comitato europeo per la protezione dei dati (CEPD) una descrizione sottoposta ad audit indipendente delle tecniche di profilazione dei consumatori applicate ai suoi servizi di piattaforma di base, tale disposizione non richiede che detta descrizione sia resa pubblica.

Più in particolare, l'articolo 15, paragrafo 3, del DMA si limita a imporre al gatekeeper di pubblicare «una panoramica» della descrizione sottoposta ad audit indipendente, elaborata dal gatekeeper stesso, che può «tenere conto della necessità di rispettare i propri segreti aziendali». A tal riguardo, il modello finale di comunicazione ai sensi dell'articolo 15 del DMA prevede esplicitamente che la panoramica non riservata prevista all'articolo 15, paragrafo 3, del DMA consente al gatekeeper, se del caso, di sintetizzare e omettere informazioni della descrizione, segnatamente, al fine di tenere conto della necessità di tutelare i segreti aziendali o altre informazioni riservate.

La Bytedance non ha peraltro dimostrato, in modo giuridicamente sufficiente, che l'asserito rischio di divulgazione di informazioni riservate comporterebbe un danno grave e irreparabile o che il danno grave e irreparabile dedotto sia probabile o imminente, come richiesto dalla giurisprudenza.

Per quanto concerne, dall'altro, le asserite modifiche irreversibili del mercato, la Bytedance deduceva che gli articoli 5 e 6 del DMA le impedirebbero di utilizzare la propria piattaforma TikTok per innovare e offrire nuove funzionalità e nuovi prodotti. In particolare, la Bytedance evidenziava le conseguenze negative delle restrizioni, previste all'articolo 5, paragrafo 2, del DMA, con riferimento alla combinazione e all'utilizzo in modo incrociato dei dati personali.

Su tale punto, il presidente del Tribunale osserva, tuttavia, che il danno dedotto dalla Bytedance è, da un lato, puramente ipotetico e, dall'altro, di carattere finanziario.

A quest'ultimo riguardo, il presidente del Tribunale ricorda che un danno di tipo pecuniario non può essere considerato, salvo circostanze eccezionali, come irreparabile o anche solo difficilmente riparabile, atteso che, in linea generale, un risarcimento pecuniario è in grado di ripristinare la situazione del soggetto leso anteriore al verificarsi del danno.

Orbene, nella specie, la Bytedance non ha sostenuto, né tanto meno dimostrato, il carattere grave e irreparabile del danno finanziario che potrebbe subire. Infatti, il danno dedotto, quand'anche dimostrato, potrebbe fare oggetto di una domanda di risarcimento del danno che la Bytedance potrebbe proporre laddove dovesse risultare vittoriosa nell'ambito del procedimento principale.

Infine, il presidente del Tribunale sottolinea che, nella misura in cui il danno dedotto dalla Bytedance è di tipo pecuniario, quest'ultima avrebbe potuto presentare, conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, del DMA, una domanda di sospensione degli obblighi di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettere b) e c), di detto regolamento dimostrando che l'osservanza di detti obblighi metterebbe a rischio, a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, la redditività economica della sua attività nell'Unione. Orbene, come confermato dalla Commissione, quest'ultima non ha, ad oggi, ricevuto alcuna domanda in tal senso dopo la notifica della decisione impugnata alla ricorrente.

Alla luce di tutto quanto precede, non avendo la Bytedance dimostrato il soddisfacimento della condizione relativa all'urgenza, il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori senza che si renda necessario pronunciarsi sul *fumus boni iuris* o procedere al bilanciamento degli interessi.

**Ordinanza del 13 giugno 2024, Vivendi/Commissione (T-1097/23 R-RENV,
[EU:T:2024:381](#))⁶¹⁶**

«Procedimento sommario – Concorrenza – Concentrazioni – Richiesta di informazioni – Articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 139/2004 – Domanda di provvedimenti provvisori – Fumus boni iuris – Bilanciamento degli interessi»

**Ordinanza del 13 giugno 2024, Lagardère/Commissione (T-1119/23 R-RENV,
[EU:T:2024:382](#))**

«Procedimento sommario – Concorrenza – Concentrazioni – Richiesta di informazioni – Articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 139/2004 – Domanda di provvedimenti provvisori – Fumus boni iuris – Ponderazione degli interessi»

Adito su rinvio, il vicepresidente del Tribunale accoglie le domande di provvedimenti provvisori presentate dalla Vivendi SE e dalla Lagardère SA con riferimento a una richiesta di informazioni inviata dalla Commissione europea nell'ambito di un'operazione di concentrazione.

La Lagardère e la Vivendi (in prosieguo, congiuntamente: le «ricorrenti») sono le società madri di gruppi francesi attivi nel settore dei media. Nel 2023 la Commissione ha autorizzato un'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo della Lagardère da parte della Vivendi, fatto salvo il rispetto degli impegni assunti da quest'ultima. Sospettando, tuttavia, una potenziale realizzazione anticipata dell'operazione di concentrazione, la Commissione ha avviato un'indagine formale al riguardo e, in tale contesto, ha inviato alle ricorrenti richieste di informazioni mediante due decisioni del 19 settembre 2023 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»)⁶¹⁷.

Ciascuna delle ricorrenti ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso diretto all'annullamento delle decisioni impugnate. Esse hanno altresì depositato due domande di provvedimenti provvisori chiedendo, da un lato, la sospensione dell'esecuzione di dette decisioni e, dall'altro, che venisse ingiunto loro, a titolo cautelare, di conservare l'insieme dei documenti oggetto di dette decisioni.

Con ordinanze del 19 gennaio 2024⁶¹⁸, il presidente del Tribunale aveva respinto le domande di provvedimenti provvisori. Il 24 gennaio 2024 la Commissione aveva prorogato i termini fissati dalle decisioni impugnate e previsto per i termini così prorogati una penalità di mora. Le ricorrenti hanno in seguito fornito alla Commissione una parte dei documenti rispondenti ai criteri definiti dalle decisioni impugnate.

Con ordinanze dell'11 aprile 2024⁶¹⁹, il vicepresidente della Corte ha annullato le summenzionate ordinanze del 19 gennaio 2024. Inoltre, pronunciandosi definitivamente sulla condizione relativa all'urgenza, egli ha dichiarato che detta condizione era soddisfatta e ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale ai fini della pronuncia sulla condizione relativa al *fumus boni iuris* e, se del caso, ai fini della ponderazione degli interessi in gioco.

⁶¹⁶ Sintesi comune per le cause **Vivendi/Commissione** (T-1097/23 R-RENV) e **Lagardère/Commissione** (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Decisioni C(2023) 6428 final e C(2023) 6429 final della Commissione, del 19 settembre 2023, relative a una procedura di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio (caso M.11184 – Vivendi/Lagardère), come modificate dalle decisioni C(2023) 7463 final e C(2023) 7464 final della Commissione, del 27 ottobre 2023.

⁶¹⁸ Ordinanze del 19 gennaio 2024, Vivendi/Commissione (T-1097/23 R, non pubblicata, EU:T:2024:15) e Lagardère/Commissione (T-1119/23 R, non pubblicata, EU:T:2024:16).

⁶¹⁹ Ordinanze dell'11 aprile 2024, Lagardère/Commissione [C-89/24 P(R), non pubblicata, EU:C:2024:312] e Vivendi/Commissione [C-90/24 P(R), non pubblicata, EU:C:2024:318].

Giudizio del vicepresidente del Tribunale

Il vicepresidente del Tribunale esamina anzitutto la persistenza dell'interesse ad agire e dichiara che, per quanto concerne la Lagardère, non vi è più luogo a statuire sulla domanda di provvedimenti provvisori nella misura in cui essa si riferiva a documenti già forniti alla Commissione in esecuzione della decisione impugnata che la riguardava. Infatti, il danno grave e irreparabile identificato dal vicepresidente della Corte nella sua ordinanza⁶²⁰ risultava dalla raccolta e dalla trasmissione, da parte della ricorrente, dei documenti di cui trattasi e non dall'accesso a tali documenti da parte degli agenti e dei funzionari della Commissione o dal loro utilizzo. Tuttavia, la Lagardère conserva un interesse ad agire con riferimento a tutti i documenti non ancora forniti alla Commissione.

Per quanto riguarda la Vivendi, il danno grave e irreparabile identificato, in maniera definitiva, dal vicepresidente della Corte⁶²¹, risulterebbe, in particolare, dal fatto che i dati personali che devono essere raccolti e trasmessi alla Commissione in applicazione della decisione impugnata sono tali da consentire di trarre conclusioni precise sulla vita privata degli interessati. Orbene, poiché i documenti forniti alla Commissione in esecuzione della decisione impugnata sono stati posti sotto sigilli senza che la Commissione vi abbia preliminarmente avuto accesso, la Vivendi mantiene un interesse a chiedere la sospensione di detta decisione per tutti i documenti che ne sono oggetto.

Nel merito, il vicepresidente del Tribunale inizia esaminando la condizione relativa al *fumus boni iuris* e dichiara che essa è soddisfatta per le due ricorrenti.

Per quanto concerne la Lagardère, egli ritiene che le censure vertenti, in sostanza, sull'impossibilità per detta società di dare attuazione alla decisione impugnata senza esporsi a responsabilità non risultino, a prima vista, destituite di un serio fondamento. Infatti, per dare piena esecuzione a detta decisione, la Lagardère dovrebbe accedere alle comunicazioni di alcuni dei suoi dipendenti e mandatarî, pur non essendo un'autorità pubblica e benché il diritto francese non le conferisca esplicitamente un siffatto potere. Essa sarebbe così costretta ad adottare una condotta che potrebbe esporla a sanzioni penali.

Quanto alla Vivendi, il vicepresidente del Tribunale considera che il motivo vertente su una violazione del diritto alla vita privata⁶²² non appare, a prima vista, privo di serio fondamento. In tal senso, esso osserva in particolare che, tenuto conto dell'ampiezza degli obblighi imposti alla Vivendi dalla decisione impugnata, risulta molto probabile che numerosi documenti che devono pertanto essere trasmessi alla Commissione non rientrerebbero, in ampia misura, nella sfera professionale e potrebbero fornire informazioni sulla vita privata degli interessati. Orbene, la decisione impugnata non contempla alcun meccanismo volto a impedire, in via generale, la raccolta e la trasmissione alla Commissione di documenti relativi alla vita privata degli interessati o a offrire garanzie quanto al trattamento di siffatti documenti.

Il vicepresidente del Tribunale procede quindi al bilanciamento degli interessi e conclude che l'interesse pubblico a preservare l'efficacia delle regole di concorrenza dell'Unione deve cedere dinanzi all'interesse difeso da ciascuna delle ricorrenti, poiché il rigetto delle rispettive domande di provvedimenti provvisori priverebbe di effetto utile una sentenza di annullamento.

Nel caso di specie, deve prevalere l'interesse della Lagardère a evitare il danno grave e irreparabile che può derivare dal fatto di essere costretta, per dare esecuzione alla decisione impugnata, ad adottare un comportamento che la espone verosimilmente a sanzioni penali. Il rigetto della domanda

⁶²⁰ Ordinanza dell'11 aprile 2024, Lagardère/Commissione [C-89/24 P(R), non pubblicata, EU:C:2024:312].

⁶²¹ Ordinanza dell'11 aprile 2024, Vivendi/Commissione [C-90/24 P(R), non pubblicata, EU:C:2024:318].

⁶²² Garantito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

di provvedimenti provvisori obbligherebbe, infatti, la Lagardère ad adottare un siffatto comportamento e, quindi, a contribuire al danno grave e irreparabile che ne può derivare.

Allo stesso modo, deve prevalere l'interesse della Vivendi a evitare il danno grave e irreparabile che può risultare da una violazione del diritto alla vita privata degli interessati in ragione dell'attuazione della decisione impugnata, poiché il rigetto della domanda di provvedimenti provvisori la obbligherebbe a trasmettere le informazioni richieste che non sono state fornite e a consentire la consultazione di quelle che lo sono state, contribuendo così a tale pregiudizio.

Essendo soddisfatte tutte le condizioni a tal fine previste, il vicepresidente del Tribunale accoglie le domande di sospensione dell'esecuzione delle decisioni impugnate per quanto attiene, da un lato, ai documenti non forniti alla Commissione dalla Lagardère e, dall'altro, nel caso della Vivendi, ai documenti contenenti dati relativi alla vita privata degli interessati. Egli ordina, inoltre, alle parti l'adozione di misure complementari per assicurare la conservazione dei documenti considerati.

Ordinanza del 12 agosto 2024, Nuctech Warsaw Company Limited e Nuctech Netherlands/Commissione (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

«Procedimento sommario – Sovvenzioni estere – Ispezioni all'interno dell'Unione – Regolamento (UE) 2022/2560 – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza – Assenza del fumus boni iuris – Ponderazione degli interessi»

Il presidente del Tribunale respinge la domanda di provvedimenti provvisori proposta dalla Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. e dalla Nuctech Netherlands BV (in prosieguo: le «ricorrenti») con riferimento a una decisione della Commissione europea che impone loro di sottoporsi ad ispezioni, non essendo soddisfatte le condizioni per la concessione della sospensione dell'esecuzione.

Le ricorrenti sono società attive nel settore dello sviluppo, della produzione e della fornitura di apparecchiature per controlli di sicurezza e di servizi post-vendita per tali apparecchiature. Esse sono integralmente detenute dalla Nuctech Hong Kong Co. Ltd, una società registrata in Cina.

Il 16 aprile 2024 la Commissione ha adottato una decisione⁶²³ che impone un'ispezione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno⁶²⁴.

In applicazione di detta decisione, la Commissione ha effettuato un'ispezione nei locali delle ricorrenti. In tale contesto, ha chiesto a queste ultime di sottoporre a blocco giuridico le caselle di posta elettronica dei dipendenti i cui dati si trovano su server siti in Cina.

Le ricorrenti hanno proposto dinanzi al Tribunale un ricorso diretto, in particolare, all'annullamento della decisione impugnata. Contemporaneamente, hanno presentato una domanda di provvedimenti provvisori chiedendo la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata, nonché di ogni conseguente atto o richiesta della Commissione e delle richieste di blocco giuridico.

Giudizio del presidente del Tribunale

In via preliminare il presidente del Tribunale ricorda che la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati se è comprovato che la loro concessione è

⁶²³ Decisione della Commissione europea del 16 aprile 2024 che impone ad un'impresa attiva nel settore dei sistemi di individuazione delle minacce di sottoporsi ad ispezioni ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio (caso FS.100068 – MARE) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

⁶²⁴ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (GU 2022, L 330, pag. 1).

giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti, fermo restando che dette condizioni sono cumulative. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco.

Per quanto concerne la condizione relativa al *fumus boni iuris*, il presidente del Tribunale osserva che una domanda di provvedimenti provvisori deve essere sufficientemente chiara e precisa da consentire, da sola, alla parte convenuta di predisporre le proprie osservazioni e al giudice del procedimento sommario di pronunciarsi su detta domanda. Orbene, limitandosi a enunciare in una sola frase determinati motivi, le ricorrenti non hanno adempiuto l'onere ad esse incombente di dimostrare l'esistenza di un *fumus boni iuris* con riferimento a detti motivi.

Il presidente del Tribunale ritiene che nemmeno gli altri motivi dedotti siano idonei a dimostrare l'esistenza di un *fumus boni iuris*. Per quanto attiene al primo motivo, anzitutto, il presidente del Tribunale osserva che l'approccio della Commissione consistente nell'inviare una decisione di ispezione a un'impresa costituita al di fuori dell'Unione ma operante all'interno di essa, e nell'effettuare ispezioni nei locali di detta impresa siti nell'Unione non è nuovo. Infatti, dalla giurisprudenza pertinente in materia di diritto della concorrenza emerge che, per giustificare la competenza della Commissione sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, è sufficiente dimostrare o gli effetti qualificati della pratica o la sua attuazione nell'Unione. Da quanto precede si evince che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la Commissione deve poter chiedere informazioni alle imprese site al di fuori dell'Unione per verificare se il loro comportamento violi il diritto dell'Unione e se possa produrre un effetto sostanziale sul mercato interno. Tale constatazione si impone a maggior ragione per le distorsioni della concorrenza all'interno di tale mercato causate dalle sovvenzioni estere considerate all'articolo 1 del regolamento 2022/2560. Per quanto concerne le disposizioni del diritto cinese che prevedono sanzioni penali, le ricorrenti non hanno dimostrato né che dette disposizioni si applicano alle informazioni richieste, né che esse hanno cercato di ottenere le autorizzazioni necessarie ai fini della loro trasmissione alla Commissione. Inoltre, le ricorrenti non hanno proposto altri metodi che consentano di fornire le informazioni senza violare il diritto cinese. Quanto al motivo secondo cui la decisione impugnata sarebbe illegittima in quanto obbligherebbe le ricorrenti a violare il diritto cinese, il presidente del Tribunale osserva che la validità di detta decisione e di qualsiasi misura adottata in forza di essa deve essere valutata alla luce del diritto dell'Unione e non del diritto cinese.

Quanto, poi, alla condizione relativa all'urgenza, il presidente del Tribunale ricorda che la parte richiedente la tutela provvisoria deve fornire la prova che essa non può attendere l'esito del procedimento relativo al ricorso nel merito senza subire un danno grave e irreparabile.

Nel caso di specie, le ricorrenti sostenevano che il proseguimento dell'ispezione avrebbe causato loro un danno siffatto per la loro reputazione, da un lato, e per la loro sostenibilità finanziaria, dall'altro.

Per quanto attiene alla lesione della reputazione, il presidente del Tribunale osserva che il danno deriva dall'impatto della copertura mediatica dell'ispezione, cosicché ogni asserita lesione della reputazione si è già concretizzata. Orbene, la finalità di un procedimento sommario non consiste nel garantire il risarcimento di un danno che si è già realizzato.

Quanto alla messa a repentaglio della sostenibilità finanziaria delle ricorrenti, il presidente del Tribunale ricorda che un danno di tipo pecuniario non può essere considerato, salvo circostanze eccezionali, come irreparabile. Inoltre, il giudice del procedimento sommario deve, in ogni caso, disporre di indicazioni concrete e precise, suffragate da prove documentali dettagliate e certificate, che dimostrino la situazione in cui si trova la parte che chiede i provvedimenti provvisori.

Orbene, nel caso di specie, le ricorrenti non hanno dimostrato e nemmeno affermato di trovarsi in una situazione tale da mettere in pericolo la loro sostenibilità finanziaria prima dell'adozione della decisione che definisce il procedimento di merito. Inoltre, la tesi delle ricorrenti secondo cui l'ottemperanza alla decisione impugnata esporrebbe il gruppo di cui fanno parte e i loro

rappresentanti al rischio di sanzioni penali in Cina è respinta, in quanto esse non hanno dimostrato che sarebbero costrette ad adottare un comportamento che potrebbe verosimilmente giustificare l'insorgenza di una loro responsabilità penale.

Il presidente del Tribunale procede, infine, al bilanciamento degli interessi e dichiara che l'interesse pubblico a preservare l'efficacia del diritto dell'Unione prevale sull'interesse delle ricorrenti a evitare l'asserito danno che può derivare dall'essere costrette, per dare esecuzione alla decisione impugnata, ad adottare un comportamento idoneo a implicare una loro responsabilità giuridica, anche di natura penale.

In tal senso, egli osserva che, scegliendo di esercitare attività commerciali sul mercato interno dell'Unione, le ricorrenti si sono assoggettate alle regole dell'Unione che disciplinano il funzionamento di detto mercato e non possono avvalersi di norme di uno Stato terzo per sottrarsi. Per contro, per quanto attiene agli interessi della Commissione, questa ha il compito di garantire che le condizioni della concorrenza nel mercato interno dell'Unione non siano falsate. Essa deve, quindi, poter condurre le proprie indagini in maniera efficace e chiedere informazioni a tutte le imprese che svolgono attività commerciali nell'Unione, a prescindere dal fatto che siano controllate da entità degli Stati membri o di Stati terzi.

Ordinanza del 22 novembre 2024, UniCredit/BCE (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

«Procedimento sommario – Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Fissazione dei requisiti prudenziali – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza – Insussistenza del fumus boni iuris – Ponderazione degli interessi»

Adito sul fondamento degli articoli 278 e 279 TFUE, il presidente del Tribunale respinge una domanda di provvedimenti provvisori volta ad ottenere la sospensione dell'esecuzione di una decisione della Banca centrale europea (BCE) che stabilisce i requisiti prudenziali per ridurre ulteriormente i rischi connessi alle attività della ricorrente, UniCredit SpA, nel territorio della Federazione russa.

La ricorrente è un ente creditizio a capo di un gruppo bancario attivo a livello internazionale, che opera in Russia tramite quattro società figlie, fra cui AO UniCredit Bank, possedute al 100% e ricomprese nel perimetro del bilancio consolidato della ricorrente. In quanto ente significativo⁶²⁵, essa è soggetta alla vigilanza prudenziale diretta della BCE.

Il 22 aprile 2024 la BCE ha adottato la decisione impugnata⁶²⁶, con cui ha imposto alla ricorrente cinque requisiti e ha formulato una raccomandazione. La ricorrente ha poi presentato un piano di azione per l'attuazione di alcuni dei requisiti imposti dalla decisione impugnata. Tuttavia, essa ha ribadito la propria impossibilità di attuare integralmente i requisiti imposti dalla decisione impugnata a causa di vincoli connessi al quadro normativo russo.

Contemporaneamente alla proposizione di un ricorso volto, in via principale, all'annullamento della decisione impugnata, la ricorrente ha presentato la domanda di provvedimenti provvisori in esame che, a seguito di una rinuncia parziale, ha ad oggetto la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata nella parte in cui prevede il requisito relativo ai depositi e il requisito relativo ai pagamenti nella misura in cui riguarda i pagamenti in euro, dollari statunitensi (USD), yuan cinesi (CNY) e tenge kazaki (KZT).

⁶²⁵ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63).

⁶²⁶ In applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, lettere e) ed f), del regolamento n. 1024/2013.

Giudizio del presidente del Tribunale

Il presidente del Tribunale ricorda le condizioni cumulative affinché la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario, vale a dire che sia comprovato che la loro concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che essi siano emanati e producano i loro effetti prima della decisione nel procedimento principale. Inoltre, il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco.

In primo luogo, il presidente del Tribunale esamina anzitutto, unicamente sulla base delle informazioni presentate nell'ambito della domanda di provvedimenti provvisori di cui trattasi, se sia soddisfatta la condizione relativa al *fumus boni iuris*. A tale titolo, egli respinge tutti i motivi dedotti dalla ricorrente per dimostrare che la decisione impugnata è viziata da illegittimità e dichiara che tale condizione non è soddisfatta nel caso di specie.

In particolare, sotto un primo profilo, per quanto attiene al motivo vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione per difetto d'istruttoria, il presidente del Tribunale rigetta la prima parte relativa a una violazione dell'obbligo di motivazione. Egli osserva che dalla decisione impugnata risulta che la BCE ha effettuato un'analisi dei rischi⁶²⁷. Infatti, anzitutto, essa ha indicato che la ricorrente e il suo gruppo operano in un contesto giuridico divenuto sempre più complesso a causa di una molteplicità di regimi di misure restrittive e di sanzioni. La BCE ha inoltre individuato gli aspetti del diritto russo che creano rischi per la gestione solida e la conformità. Per quanto riguarda poi il rapporto tra i requisiti imposti alla ricorrente e il suo complessivo profilo di rischio, la BCE ha ritenuto che sussistano per la ricorrente i principali ostacoli ad una copertura globale del rischio di conformità.

Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la BCE non può presumere che la ricorrente violerà il quadro normativo sanzionatorio senza fornire prove dettagliate e puntuali, il presidente del Tribunale rileva che la BCE ha indicato gli elementi di fatto connessi al quadro normativo russo e i problemi di gestione delle società controllate che aumenterebbero il rischio di non conformità. Il presidente del Tribunale sottolinea altresì che l'analisi prudenziale effettuata dalla BCE è di natura previsionale.

Infine, per quanto riguarda la motivazione circa la proporzionalità dei requisiti contestati, il presidente del Tribunale rileva che la BCE ha esposto le ragioni per le quali il piano di azione della ricorrente o l'imposizione di requisiti patrimoniali e di liquidità aggiuntivi non sarebbero adeguati e sufficienti a rispondere ai rischi.

Il presidente del Tribunale respinge anche la parte vertente su un asserito difetto di istruttoria. Dal testo medesimo della decisione impugnata risulta che la BCE stessa ha messo in evidenza i vincoli giuridici e operativi derivanti dal contesto normativo russo. Sono proprio tali vincoli e restrizioni che hanno indotto la BCE ad adottare la decisione impugnata, dal momento che essi ostacolano l'adeguata gestione dei rischi da parte della ricorrente.

Il presidente del Tribunale respinge parimenti la terza parte del primo motivo, vertente su un'asserita violazione dell'obbligo della BCE di procedere a un esame individuale. La BCE ha infatti individuato nella decisione impugnata i rischi derivanti dalle attività della ricorrente in Russia precisando gli aspetti del diritto russo che mettono a repentaglio la gestione solida e la copertura dei rischi. Essa ha proceduto all'analisi delle azioni già intraprese dalla ricorrente concludendo per la sussistenza di carenze che non consentivano una gestione solida e la copertura dei rischi.

⁶²⁷ Alla luce dei requisiti di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1024/2013.

Sotto un secondo profilo, il presidente del Tribunale respinge il motivo vertente sull'impossibilità di esecuzione della decisione impugnata a causa degli impedimenti derivanti dal quadro normativo russo. Da un lato, egli dichiara che la ricorrente non può invocare il diritto russo e l'aleatorietà della sua applicazione da parte delle autorità russe al fine di sottrarsi ai suoi doveri derivanti dal diritto dell'Unione. In quanto soggetto sottoposto alla vigilanza prudenziale della BCE, la ricorrente è tenuta a porre rimedio ai rischi prudenziali individuati dalla BCE. Dall'altro, e in ogni caso, nelle sue osservazioni di cui disponeva la BCE, la ricorrente si limitava ad invocare in termini generici l'incompatibilità dei requisiti imposti dalla decisione impugnata con il diritto russo.

Sotto un terzo profilo, il presidente del Tribunale respinge il motivo vertente sulla violazione del principio di proporzionalità. A tal riguardo, egli ricorda che il regolamento n. 1024/2013 ha lo scopo di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione. L'obiettivo delle misure adottate⁶²⁸ è quello di porre rimedio per tempo ai rischi individuati nell'ambito della valutazione prudenziale effettuata dalla BCE. Inoltre, la BCE deve basarsi, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone, su scenari che non siano privi di plausibilità in considerazione dei dati disponibili, senza che essa sia tuttavia tenuta a dimostrare l'esistenza di eventi passati che presentino le stesse caratteristiche dello scenario analizzato.

Sotto un quarto profilo, il presidente del Tribunale respinge il motivo vertente sull'incompetenza della BCE ad adottare la decisione impugnata. A tale titolo, dopo aver ricordato che la decisione impugnata è indirizzata esclusivamente alla ricorrente in quanto società controllante del gruppo UniCredit, ente creditizio soggetto alla vigilanza prudenziale della BCE, il presidente del Tribunale osserva in particolare che⁶²⁹ i rischi per la sicurezza e la solidità di un ente creditizio possono porsi sia a livello di singolo ente sia a livello di gruppo bancario o di conglomerato finanziario. Meccanismi specifici di vigilanza per attenuare questi rischi sono importanti per assicurare la sicurezza e la solidità degli enti creditizi. È opportuno incaricare la BCE, oltre che della vigilanza sui singoli enti creditizi, anche della vigilanza su «base consolidata».

In secondo luogo, il presidente del Tribunale ritiene che la condizione relativa all'urgenza non sia soddisfatta nel caso di specie.

Anzitutto, per quanto riguarda il danno che deriverebbe dall'incompatibilità della decisione impugnata con il contesto normativo russo, l'esistenza di una siffatta incompatibilità non costituisce di per sé un danno. Nella specie, la ricorrente non ha presentato elementi che consentano di identificare il verificarsi di un danno e di valutarne il carattere grave e irreparabile. Inoltre, le conseguenze negative derivanti dall'incompatibilità con la normativa russa lamentate dalla ricorrente costituiscono un danno di natura pecuniaria.

A tal riguardo, il presidente del Tribunale ricorda che un danno di tipo pecuniario non può essere considerato, salvo circostanze eccezionali, come irreparabile, atteso che, in linea generale, un risarcimento pecuniario è in grado di ripristinare la situazione del soggetto leso anteriore al verificarsi del danno. Tuttavia, nel caso di specie, la ricorrente non ha fornito alcuna informazione che consenta di individuare con precisione e quantificare il pregiudizio pecuniario che potrebbe concretizzarsi.

Per quanto riguarda poi il pregiudizio connesso al rischio di perdita del controllo e della proprietà delle società controllate russe, il presidente del Tribunale rileva, anzitutto, che la ricorrente non fornisce alcun elemento che consenta di comprendere come tale pregiudizio possa concretizzarsi o le ragioni che inducono a ritenere che esso sia di natura grave e irreparabile. Inoltre, il pregiudizio derivante dalla perdita del controllo e della proprietà delle società controllate sarebbe di natura pecuniaria. Orbene, la ricorrente non ha fornito alcuna informazione che consenta di individuare con precisione e quantificare il pregiudizio pecuniario che potrebbe concretizzarsi.

⁶²⁸ In applicazione dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 1024/2013.

⁶²⁹ Conformemente al considerando 26 del regolamento n. 1024/2013.

Per quanto riguarda infine il danno connesso alle potenziali gravissime sanzioni personali per il personale dirigente delle società controllate russe, la ricorrente si limita ad indicare che i requisiti imposti dalla decisione impugnata comporterebbero siffatte sanzioni senza fornire precisazioni supplementari.

In terzo e ultimo luogo, quanto alla ponderazione degli interessi, il presidente del Tribunale ricorda che l'oggetto stesso del bilanciamento degli interessi in gioco è valutare se, malgrado il danno arrecato agli interessi del richiedente che rischia di subire un danno grave e irreparabile, la presa in considerazione degli interessi legati all'esecuzione immediata della decisione contestata possa giustificare il rifiuto di accordare i provvedimenti provvisori richiesti.

Orbene, nel caso di specie, anzitutto, la ricorrente non dedica alcun approfondimento alla ponderazione degli interessi in gioco. Per quanto riguarda poi gli interessi perseguiti dalla decisione impugnata, il presidente del Tribunale ricorda che alla BCE sono stati attribuiti compiti specifici al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro. Inoltre, l'autorizzazione data alla BCE a imporre agli enti creditizi di adottare per tempo le misure necessarie per affrontare i problemi da essa individuati illustra l'importanza che il legislatore attribuisce all'adozione più rapida possibile di misure adeguate per evitare la concretizzazione dei rischi individuati. Infine, la stessa ricorrente ha affermato che il quadro normativo russo è particolarmente ostile e in continua evoluzione in forza di dinamiche locali non sempre prevedibili o che non corrispondono alle norme derivanti da processi democratici. Inoltre, la loro interpretazione e applicazione dipendono dall'evoluzione della guerra condotta dalla Russia in Ucraina.

Il presidente del Tribunale ne conclude che l'interesse della ricorrente deve cedere dinanzi all'interesse difeso dalla BCE.



Corte di giustizia
L-2925 Lussemburgo
Tel. +352 4303-1

Tribunale
L-2925 Lussemburgo
Tel. +352 4303-1

La Corte su Internet:
curia.europa.eu

Manoscritto ultimato nel febbraio 2025 / Dati al 31.12.2024

Impaginazione: Corte di giustizia dell'Unione europea / Direzione della Ricerca e Documentazione, 2025

Tutte le fotografie: © Unione europea, salvo diversamente indicato.

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'Unione europea, occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.
© Unione europea, 2025

Direzione della Ricerca e Documentazione