

## L'OBBLIGO DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE DI CONFORMARSI ALLE PRONUNCE DI ACCERTAMENTO DELL'ILLEGITTIMITÀ DI PROPRI ATTI

*L'obligation des institutions de l'Union de se conformer aux décisions constatant  
l'illegalité de leurs propres actes*

*The obligation of the institutions of the Union to comply with judgments finding the  
illegality of their own acts*

NICOLE LAZZERINI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'obbligo delle istituzioni di conformarsi alla sentenza di annullamento. – 3. Portata e limiti della discrezionalità dell'istituzione obbligata quanto alla scelta delle misure necessarie. – 4. (*segue*) Il contenzioso relativo alla natura e alla quantificazione degli interessi dovuti in caso di rimborso di somme pagate a titolo di sanzioni successivamente annullate o ridotte. – 5. Sull'esistenza di un obbligo per le istituzioni di conformarsi all'accertamento dell'illegittimità compiuto con meccanismi diversi dal ricorso di annullamento. – 6. L'ipotesi di illegittimità tramite una sentenza "interpretativa di rigetto".

### 1. Introduzione

La qualificazione dell'Unione europea quale "Unione di diritto" poggia, come noto, sull'idea che i Trattati delineano «un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti [delle istituzioni]» da parte del giudice dell'Unione<sup>1</sup>. Sin dalla sentenza *Les Verts*<sup>2</sup>, che ha inaugurato questo

---

\* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Così, *ex multis*, Corte giust., 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:21, punto 92.

<sup>2</sup> Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23. Per una formulazione più recente si v. Corte giust., 30

orientamento, la Corte di giustizia ha infatti posto l'accento sull'esistenza di una pluralità di strumenti di *accesso* a tale sindacato, presentando le "vie indirette" per ottenere tale controllo, ossia il rinvio pregiudiziale di validità (art. 267 TFUE) e l'eccezione di illegittimità (art. 277 TFUE), come correttivi alle condizioni di *locus standi* che, nonostante i cambiamenti intervenuti con il trattato di Lisbona<sup>3</sup>, tutt'ora circoscrivono in modo rigoroso la possibilità per i privati di esperire la "via diretta" dell'azione di annullamento (art. 263 TFUE). L'illegittimità di un atto può inoltre essere verificata, sebbene *incidenter tantum*, nell'ambito di un ricorso relativo alla responsabilità extra-contrattuale dell'Unione (artt. 268 e 340, comma 2, TFUE).

Quando si considerano gli effetti di questi diversi strumenti processuali emerge tuttavia chiaramente che essi non sono di per sé necessariamente sufficienti ad assicurare, da un lato, la tutela giurisdizionale ai privati la cui sfera giuridica sia stata incisa dalla condotta illegittima delle istituzioni, e, dall'altro lato, a ripristinare la legalità dell'ordinamento. Solo in caso di accoglimento del ricorso di annullamento l'atto illegittimo viene rimosso dall'ordinamento giuridico dell'Unione (di regola, con efficacia *ex tunc*)<sup>4</sup>, dove invece continua a vigere (almeno formalmente) quando la sua condizione patologica emerge nel contesto di una delle altre modalità ricordate. Inoltre, anche l'annullamento dell'atto può da solo risultare insufficiente ai fini anzidetti: ove vi sia stata un'attività di esecuzione, occorrerà provvedere a eliminare le conseguenze della stessa (si pensi, ad esempio, alla riscossione di una sanzione o alla richiesta di rimborsare una somma che siano disposte sulla base di un atto poi annullato, oppure all'adozione di atti ulteriori sulla base di quest'ultimo); in taluni casi potrebbe essere altresì necessaria l'adozione di un nuovo atto, come nel caso di annullamento di un atto dovuto.

---

maggio 2017, causa C-45/15 P, *Safa Nicu Sepaban c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:402, punto 35: «l'Unione è un'Unione di diritto nella quale le sue istituzioni sono assoggettate alla verifica della conformità dei loro atti, segnatamente, al Trattato FUE e ai principi generali del diritto e in cui le persone fisiche e giuridiche devono beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva».

<sup>3</sup> Si fa principalmente riferimento all'introduzione, all'art. 263, comma 4, TFUE, della categoria degli «atti regolamentari [...] che non comportano alcuna misura d'esecuzione», che i ricorrenti privati possono impugnare previa dimostrazione del solo requisito dell'essere riguardati «direttamente» (e non anche «individualmente»), secondo quanto richiesto dalla nota formula *Plaumann*.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 264, comma 1, TFUE, «[se] il ricorso è fondato, la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato». La stessa disposizione tuttavia aggiunge, al comma 2, che la Corte «ove lo reputi necessario, precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi».

Ne deriva che, come osservato dal Tribunale, il diritto a un ricorso effettivo sarebbe «illusorio» se l'ordinamento giuridico dell'Unione permettesse che una sentenza pronunciata dai giudici dell'Unione restasse priva di efficacia a scapito di una parte; pertanto, l'«esecuzione»<sup>5</sup> di una tale sentenza deve essere concepita come una parte integrante del «processo» ai fini del diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 47 della Carta<sup>6</sup>. Come si vedrà meglio, ciò non significa che la parte privata debba necessariamente ottenere il provvedimento desiderato; l'esigenza di dare seguito all'accertamento di illegittimità mira infatti, in primo luogo, a ripristinare la legalità dell'ordinamento.

In questo contributo l'attenzione è rivolta allo scenario in cui la rimozione delle conseguenze degli atti illegittimi compete alle istituzioni dell'Unione<sup>7</sup>, che i Trattati contemplano in modo espresso unicamente con riguardo all'ipotesi in cui l'illegittimità venga accertata nell'ambito del ricorso *ex art. 263 TFUE* (oltre che nel caso, che qui non verrà considerato, di una carenza ai sensi dell'art. 265 TFUE). L'art. 266 TFUE prevede, segnatamente al comma 1, che «[l']istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato [...] sono tenuti a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta»<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Sulla correttezza di tale terminologia si v. *infra*, il par. 2.

<sup>6</sup> Cfr. Trib., 14 settembre 2016, causa T-207/15, *National Iranian Tanker Company c. Consiglio* («NITC I»), ECLI:EU:T:2016:471, punto 61 (citando Corte EDU, 19 marzo 1997, *Hornsby c. Grecia*, punti 40 e 41). Lo stesso rilievo si trova nelle conclusioni dell'avvocato generale Tanchev nel successivo giudizio di impugnazione, 29 novembre 2018, causa C-600/16 P, *NITC II*, ECLI:EU:C:2018:966, punto 111.

<sup>7</sup> Non ci si occuperà invece dell'ipotesi in cui tale attività grava sugli Stati membri, ovvero quando vi sia stata un'attuazione a livello nazionale dell'atto illegittimo.

<sup>8</sup> In dottrina, si v. A. FRANCHI, *Commento all'art. 266 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, 2012, p. 1917 ss.; C. HONORATI, *Commento all'art. 266 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1322 ss.; G. PALMISANO, *Commento all'art. 266 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2097 ss.; M. KOTZUR, *sub art. 266*, in R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR (eds.), *European Union Treaties*, München-Oxford, 2015, p. 891 ss.; B. SCHIMA, *sub Article 266*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 1820–1821; A. ADINOLFI, *Article 266 TFEU on the obligation of EU Institutions to comply with the judgments of the Court of Justice*, in P. HERZOG, C. CAMPBELL, G. ZAGEL (eds.), *Smit & Herzog on The Law of the European Union*, 2022, New York, p. 1 ss. Più in generale, sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, si v. F. SCHOCKWEILER, *L'exécution des arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Liber amicorum Pescatore*, 1987, p. 613 ss.; D. WAELBROECK, *L'exécution des arrêts d'annulation de la Cour de justice des Communautés*

Alla luce di quanto detto sopra, sebbene – come si vedrà – altra sia la ragione primaria sottesa all'enunciazione, sin dal Trattato CEE, di tale obbligo, esso ben può essere considerato, oggi, un “braccio operativo” del valore dello Stato di diritto con riguardo all'attività dell'Unione, sotto il duplice profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale dei singoli e del principio di legalità.

Dopo aver ricordato alcuni tratti essenziali dell'obbligo *ex art. 266*, comma 1, TFUE (par. 2), ci si concentrerà su due aspetti, uno “interno” e l'altro “esterno” a tale previsione, quali emergono dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale<sup>9</sup>. Da un lato, si approfondirà il tema della discrezionalità di cui gode, in linea di principio, l'istituzione obbligata quanto alla scelta dei provvedimenti conseguenti alla sentenza di annullamento, evidenziando i (non pochi) limiti che essa incontra (par. 3). In tale contesto si esaminerà la questione – su cui è tornata a pronunciarsi recentissimamente la Corte di giustizia, nella composizione della Grande sezione – relativa alla natura e alla quantificazione degli interessi che la Commissione è tenuta a corrispondere, ai sensi dell'art. 266, comma 1, TFUE, all'impresa che ha pagato una sanzione per violazione del diritto della concorrenza poi annullata, in tutto o in parte (par. 4). Dall'altro lato, si esaminerà lo stato della giurisprudenza sul punto dell'esistenza (o meno) di un obbligo di conformarsi all'accertamento dell'illegittimità di un atto in situazioni diverse da quella descritta dall'art. 266, comma 1, TFUE (annullamento dell'atto impugnato). A tal fine si terrà conto sia degli ulteriori mezzi processuali che consentono tale accertamento (par. 5), sia dell'ipotesi in cui requisiti utili ai fini della valutazione della legittimità di (altri) atti emergano da una sentenza “interpretativa di rigetto” (par. 6). In tutto il contributo, se non diversamente specificato, il riferimento all'art. 266 TFUE è da intendersi al comma 1 dello stesso.

---

*européennes*, in M. DONY, A. DE WALSCHE (dirs.), *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, 1999, p. 695 ss; B. NATENS, S. DE KNOP, A. WILLEMS, *Effect of and Compliance with Judgments of the Court of Justice of the European Union: The Case of Trade Defence Measures*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2020, p. 54 ss.

<sup>9</sup> Si precisa che, sebbene i parr. da 2 a 4 siano dedicati al ricorso di annullamento, in nota sono riportati riferimenti bibliografici anche alla giurisprudenza sviluppata nell'esercizio della competenza pregiudiziale, atteso che la Corte ha affermato che l'obbligo *ex art. 266* TFUE si applica per analogia anche alla sentenza che dichiara l'invalidità di un atto (sul punto si v. il par. 5).

## 2. L'obbligo delle istituzioni di conformarsi alla sentenza di annullamento

Se si escludono le ipotesi in cui il giudice dell'Unione può esercitare un sindacato esteso al merito<sup>10</sup>, la sentenza che accoglie il ricorso di annullamento si limita a «dichiara[re] nullo e non avvenuto» l'atto impugnato, salva la possibilità di precisare quali effetti già prodotti devono considerarsi definitivi<sup>11</sup>, in particolare quando lo esigono ragioni attinenti alla certezza del diritto<sup>12</sup>. Come chiarito dalla Corte, essa (e, ugualmente, il Tribunale) non può infatti ordinare a un'istituzione di adottare i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza «senza usurpare le prerogative dell'autorità amministrativa»<sup>13</sup>. Stabilendo l'obbligo per l'istituzione interessata di adottare i provvedimenti conseguenti all'annullamento di un atto, l'art. 266 TFUE assicura quindi che l'«esecuzione» avvenga nel rispetto «[della] ripartizione di competenze tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa»<sup>14</sup> e, dunque, del principio della separazione dei poteri.

Invero, come ben evidenziato dalla dottrina, nonostante l'art. 266 TFUE utilizzi la terminologia dell'«esecuzione», la circostanza che la sentenza di annullamento non possa contenere ingiunzioni nei confronti delle istituzioni implica che è più corretto parlare di un obbligo di queste ultime di conformarsi al giudicato, ovvero di ottemperarlo, ponendo in essere tutte quelle attività (o, eventualmente, astenendosi dal compiere

---

<sup>10</sup> Cfr. art. 261 TFUE. Sul tema, si v. per tutti M. MESSINA, *La competenza di «piena giurisdizione» della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

<sup>11</sup> Cfr. *supra*, nota 4.

<sup>12</sup> Cfr., *ex multis*, Corte giust. 15 luglio 2021, causa C-584/20 P, *Commissione c. Landesbank Baden-Württemberg e SRB*, ECLI:EU:C:2021:601, punto 175.

<sup>13</sup> Così, ad es., Corte giust., 9 giugno 1983, causa 225/82, *Verzyck c. Commissione*, ECLI:EU:C:1983:165, punto 19.

<sup>14</sup> Così Trib., 14 aprile 2021, causa T-504/19, *Crédit Lyonnais c. BCE*, ECLI:EU:T:2021:185, punto 35. Si v., nello stesso senso, Corte giust., 13 novembre 1963, cause 98/63 R e 99/63 R, *Erba e Reynier c. Commissione*, ECLI:EU:C:1963:46; Trib., 8 ottobre 1992, causa T-84/91, *Meskens c. Parlamento*, ECLI:EU:T:1992:103, punto 73; 5 settembre 2014, T-471/11, *Éditions Odile Jacob c. Commissione*, ECLI:EU:T:2014:739, punto 55; 26 settembre 2018, causa T-574/14, *European Association of Euro-Pharmaceutical Companies (EAEPIC) c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:605, punto 48; Trib. funzione pubblica, F-44/06 e F-94/06, 17 aprile 2007, *C e F c. Commissione*, ECLI:EU:F:2007:66, punto 33.

attività) necessarie a ripristinare una situazione coerente con quanto definito dal giudice<sup>15</sup>.

Una disposizione analoga figurava già all'art. 176 CEE (divenuta, con Maastricht, l'art. 233 CE). Poche sono le modifiche della formulazione intercorse nel tempo. Si può tuttavia ricordare che nell'art. 233 CE figurava l'espressione «[l']istituzione o le istituzioni da cui emana l'atto impugnato [...] sono tenute» (corsivo aggiunto), in luogo dell'utilizzo del solo singolare nell'art. 176 CEE. In costanza di quest'ultimo, il Parlamento europeo aveva in un'occasione avanzato la tesi – respinta dalla Corte – secondo cui «il bilancio della Comunità, poiché risulta dall'operato di due istituzioni, sarebbe sottratto all'applicazione [della norma in questione]»<sup>16</sup>. La modifica ha dunque verosimilmente inteso superare ogni dubbio sull'applicabilità dell'obbligo di ottemperanza anche nei casi di annullamento di atti adottati congiuntamente dalle istituzioni.

Nella formulazione attuale, viene considerata anche l'ipotesi in cui l'atto annullato sia stato adottato da un organo o organismo dell'Unione, come conseguenza dell'estensione a tali atti dell'oggetto del ricorso di annullamento<sup>17</sup>. Nella versione italiana si è inoltre optato per il riferimento al singolare all'istituzione, organo o organismo dal quale emana dell'atto impugnato. La varietà di soluzioni accolte nelle diverse versioni linguistiche, ma soprattutto la stretta correlazione tra gli artt. 263 e 266 TFUE escludono, comunque, in radice la possibilità di sostenere che l'obbligo di conformarsi non sussiste nel caso di annullamento di atti congiunti. Ciò non significa, allo stesso tempo, che in tali casi si renderà sempre necessaria un'attività da parte di tutte le istituzioni coinvolte: secondo una giurisprudenza consolidata, ispirata al principio di efficienza dell'azione delle istituzioni, la procedura può infatti essere riassunta dal momento in cui si è verificata l'illegittimità<sup>18</sup>.

Nonostante il tenore letterale dell'art. 266 TFUE (e delle precedenti versioni, identiche su questo punto), l'istituzione obbligata non è

---

<sup>15</sup> Sul punto si v., per tutti, A. TIZZANO, *Commento all'art. 176 TCEE*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Milano, 1965, p. 1303 ss., p. 1304.

<sup>16</sup> Corte giust., 3 luglio 1986, causa 34/86, *Consiglio c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:221, punti 10 e 13.

<sup>17</sup> In questo contributo viene fatto esclusivo riferimento, per semplicità, alle istituzioni dell'Unione, ma i principi giurisprudenziali esaminati e le considerazioni svolte si applicano *mutatis mutandis* anche agli organi e organismi.

<sup>18</sup> Cfr., ad es., Corte giust., 29 novembre 2007, causa C-417/06 P, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2007:733, punto 52; 28 gennaio 2016, causa C-283/14, *CM Eurologistik*, ECLI:EU:C:2016:57, punto 51; 11 gennaio 2024, causa C-517/22 P, *Eurobolt BV e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:9, punto 47.

necessariamente quella «da cui emana» l'atto impugnato. Questa è una conseguenza della natura della disposizione in questione che, come chiarito dalla Corte, «sebbene [...] crei certamente un obbligo di agire a carico dell'istituzione interessata, [...] non costituisce una fonte di competenza per la medesima». Pertanto, il principio di attribuzione, in particolare nella sua accezione orizzontale sancita dall'art. 13, comma 2, TUE, e il principio dell'equilibrio istituzionale richiedono di «interrogarsi [...] ancora prima che sull'adozione di tali misure da parte dell'istituzione da cui emana l'atto annullato, sulla competenza di detta istituzione»<sup>19</sup>. Così, ad esempio, ove occorra provvedere alla sostituzione dell'atto annullato con un nuovo atto, un'istituzione diversa dovrà provvedere se l'illegittimità del primo è stata determinata per ragioni di incompetenza dell'istituzione che ha inizialmente agito.

Per la stessa ragione, l'art. 266 TFUE non può determinare la “reviviscenza” di una base giuridica nel frattempo abrogata. Pertanto, i provvedimenti richiesti per conformarsi alla sentenza dovranno essere adottati dall'istituzione, eventualmente diversa da quella il cui atto è stato annullato, che risulta legittimata in forza di una base giuridica sostanziale in vigore al momento dell'adozione degli stessi e secondo le regole procedurali da quella previste<sup>20</sup>.

Ad esempio, la Corte ha ritenuto che il Tribunale era incorso in un errore di diritto per aver deciso di mantenere gli effetti di un dazio fino a che la Commissione e il Consiglio non avessero adempiuto all'obbligo *ex* art. 266 TFUE, atteso che in pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale la competenza, inizialmente del Consiglio, era stata trasferita in via esclusiva alla Commissione<sup>21</sup>. Un'ipotesi analoga potrebbe verificarsi nel caso in cui il trasferimento di competenza da un'istituzione all'altra sia la conseguenza della modifica, tramite revisione, di una base giuridica prevista dai Trattati.

L'annullamento di un atto potrebbe inoltre avere conseguenze su atti diversi, che rientrano nella competenza di un'istituzione diversa da quella che ha adottato il primo. Si pensi, ad esempio, al caso in cui l'atto annullato

---

<sup>19</sup> Così Corte giust., 3 dicembre 2020, causa C-461/18 P, *Changmao Biochemical Engineering c. Distillerie Bonollo e a.*, ECLI:EU:C:2020:979, punti 102 e 103.

<sup>20</sup> Cfr., ad es., Corte giust., 19 giugno 2019, causa C-612/16, *C & J Clark International*, ECLI:EU:C:2019:508, punto 39; 29 marzo 2011, causa C-352/09 P, *ThyssenKrupp Nirosta c. Commissione*, ECLI:EU:C:2011:191, punto 88.

<sup>21</sup> Si v. Corte giust., causa C-461/18 P, *Changmao Biochemical Engineering c. Distillerie Bonollo e a.*, cit., punti 99-103. Un'ipotesi simile veniva in rilievo in Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-361/14 P, *Commissione c. McBride e a.*, ECLI:EU:C:2016:434, dove la base giuridica in base alla quale la Commissione aveva adottato l'atto annullato era stata medio tempore abrogata senza attribuzione della competenza ad altra istituzione.

abbia costituito la base per l'adozione di atti delegati o di esecuzione<sup>22</sup>. In tali casi, le istituzioni dovranno operare all'insegna del principio di leale cooperazione, alla stregua del caso in cui la base giuridica dei provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza di annullamento preveda il necessario coinvolgimento di più istituzioni.

Nel configurare un obbligo di risultato<sup>23</sup>, l'art. 266 TFUE non fornisce indicazioni circa le modalità e le tempistiche dell'"esecuzione". A tal proposito, la Corte ha affermato che l'istituzione interessata «dispone [...] di un ampio potere discrezionale nella scelta [delle] misure [necessarie]», cosicché «solo il carattere manifestamente inidoneo di detti provvedimenti in relazione allo scopo che si intende perseguire può inficiare la loro legittimità»<sup>24</sup>. Un più attento esame della giurisprudenza rilevante evidenzia, invero, una serie di vincoli in virtù dei quali la discrezionalità dell'istituzione può in concreto risultare ridimensionata anche in modo significativo.

Prima di affrontare questo aspetto, conviene tuttavia ricordare che l'obbligo dell'istituzione interessata di conformarsi alla sentenza di annullamento è autonomo rispetto a quello di risarcire il danno eventualmente derivato dall'atto annullato. L'art. 266, comma 2, TFUE, chiarisce infatti che l'obbligo previsto al comma 1 «non pregiudica quello eventualmente risultante dall'applicazione dell'art. 340, secondo comma».

### **3. Portata e limiti della discrezionalità dell'istituzione obbligata quanto alla scelta delle misure necessarie**

Poiché la scomparsa dell'atto impugnato dall'ordinamento giuridico «è una naturale conseguenza [del suo] annullamento [...] da parte del giudice», l'obbligo di cui all'art. 266 TFUE riguarda «l'eliminazione degli effetti delle illegittimità accertate nella sentenza di annullamento»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr., ad es., Trib., 18 settembre 2015, causa T-45/14, *HTIS e Bateni c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2015:650, punti 46-48 e 18 ottobre 2018, causa T-364/16, *ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:696, punto 66.

<sup>23</sup> La circostanza che la Corte o il Tribunale rinviino o meno espressamente gli atti all'istituzione interessata non ha alcuna incidenza su tale obbligo, che discende direttamente dal Trattato: cfr. Corte giust., 15 ottobre 2022, cause C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. C. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:582, punto 50.

<sup>24</sup> Così, ad es., Corte giust., 28 gennaio 2016, causa C-283/14, *CM Eurologistik*, punto 76, e 15 marzo 2018, causa C-256/16, *Deichmann SE c. Hauptzollamt Duisburg*, ECLI:EU:C:2016:57, punto 88.

<sup>25</sup> Cfr., *inter alia*, Trib., 14 settembre 1995, cause T-480/93 e T-483/93, *Antillean Rice Mills NV c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:162, punto 60; 9 settembre 2011, C-



L'assenza di effetto sospensivo del ricorso di annullamento, unitamente ai tempi di trattazione, rende molto probabile che la sentenza intervenga quando l'atto impugnato è già stato eseguito; ciò a meno che la sospensione sia stata disposta a titolo di misura cautelare, oppure l'istituzione interessata si sia astenuta dall'eseguirlo in pendenza di giudizio<sup>26</sup>.

Diversi fattori concorrono alla determinazione delle misure necessarie *ex art.* 266 TFUE, tra cui la natura dell'atto annullato (ad esempio, se a portata generale o individuale), il vizio o i vizi accertati, il carattere totale o parziale dell'annullamento e, non da ultimo, il contenuto della sentenza. A questo proposito rilevano due linee giurisprudenziali ormai piuttosto consolidate.

Da un lato, l'istituzione obbligata *ex art.* 266 TFUE è vincolata «soltanto nei limiti di quanto è necessario per garantire l'esecuzione della sentenza di annullamento», con ciò intendendo che la conformità deve essere assicurata rispetto al giudicato, ovvero unicamente ai «punti di fatto e di diritto che sono stati effettivamente o necessariamente decisi», mentre la stessa esigenza non si estende anche a eventuali *obiter dicta*<sup>27</sup>. Rientra

---

457/07, *Dow AgroSciences e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:445, punto 69; 17 luglio 2014, T-457/09, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband c. Commissione*, EU:T:2014:683, punto 132.

<sup>26</sup> Nella prassi recente, si pensi, ad esempio, al “congelamento” dell’operatività del cd. regolamento condizionalità (regolamento UE, Euratom, 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, in *GUUE* L 433I, 22.12.2020, p. 1 ss.) sostanzialmente disposta dal Consiglio europeo al fine di consentire l’adozione stessa di tale atto: al punto 2 delle conclusioni del 10-11 dicembre 2020, sub c), si legge che la Commissione non proporrà misure a norma del regolamento fino all’adozione, da parte della stessa, di linee guida sulle modalità della sua applicazione e che, «[q]ualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza». La circostanza prospettata si è in effetti verificata, con la presentazione dei ricorsi di annullamento di Polonia e Ungheria, che sono stati respinti nei cd. *Conditionality judgments*: Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2022:97, e 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2022:98. A tali sentenze fanno ampio riferimento le linee guida a poca distanza adottate dalla Commissione: cfr. Comunicazione della Commissione, Orientamenti sull’applicazione del [regolamento condizionalità], C/2022/1382, in *GUUE* C 123, 18.3.2022, p. 12 ss.

<sup>27</sup> Così, ad es., Corte giust., 19 febbraio 1991, causa C-281/89, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1991:59, punto 14; 29 novembre 2007, C-417/06 P, *Italia c. Commissione*, EU:C:2007:733, punto 52; 29 marzo 2011, causa C-352/09 P, *ThyssenKrupp Nirosta c. Commissione*, ECLI:EU:C:2011:191, punto 132. Si v. altresì Trib., 5 settembre 2014, T-471/11, *Éditions Odile Jacob c. Commissione*, cit., punto 57, e T-461/16, 31 maggio 2018, *Kaddour c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2018:316, punto 68.

dunque nel margine di manovra dell'istituzione la decisione se tenere anche questi ultimi in considerazione ai fini delle adottande misure, e nel caso come.

Dall'altro lato, la Corte ha precisato che la «piena esecuzione» della sentenza esige che le istituzioni interessate rispettino non solo il dispositivo «ma anche la motivazione da cui quest'ultima discende e che ne costituisce il sostegno necessario, nel senso che essa è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato nel dispositivo»<sup>28</sup>. La considerazione della motivazione si rende infatti necessaria per identificare correttamente sia la disposizione o le disposizioni illegittime sia le ragioni esatte dell'illegittimità, al fine della loro non reiterazione nell'eventuale atto sostitutivo<sup>29</sup>. Come osservato in dottrina, questa giurisprudenza ha una valenza duplice in quanto agevola il compito dell'istituzione rispetto all'individuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza, ma al contempo può circoscrivere, anche in modo significativo, la discrezionalità rispetto alla scelta e al contenuto delle misure di «esecuzione»<sup>30</sup>.

Alla luce dei diversi fattori ricordati, l'istituzione interessata potrà essere tenuta a ripristinare la situazione anteriore all'adozione dell'atto ed eventualmente anche ad adottare un nuovo atto. Ad esempio, se con l'atto annullato erano state attribuite delle somme, dovrà esserne disposto il recupero; viceversa, in caso di annullamento di una sanzione si dovrà restituire l'importo già pagato, maggiorato dagli interessi applicabili<sup>31</sup>. Se l'atto annullato era dovuto, si renderà necessaria l'adozione di un nuovo atto, che non dovrà reiterare il vizio o i vizi che hanno inficiato la

---

<sup>28</sup> Così si legge nel *leading case* Corte giust., 26 aprile 1988, cause 97, 193, 99 e 215/86, *Asteris AE e a. e Repubblica ellenica c. Commissione*, ECLI:EU:C:1988:199, punto 27.

<sup>29</sup> *Ibid.* Cfr., nello stesso senso, *ex multis*, Corte giust., causa C-415/96, 12 novembre 1998, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:1998:533, punto 31; 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, *Industrie des poudres sphériques c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:531, punto 81; 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, *Interporc c. Commissione*, ECLI:EU:C:2003:125, punto 29; 29 novembre 2007, causa C-417/06 P, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2007:733, punto 50; 28 gennaio 2016, cause C-283/14 e C-284/14, *CM Eurologistik e GLS*, ECLI:EU:C:2016:57, punto 49; nonché Trib. 13 settembre 2005, causa T-283/03, *Recalde Langarica c. Commissione*, ECLI:EU:T:2005:315, punto 50; 9 luglio 2008, T-301/01, *Alitalia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:262, punto 98; 14 aprile 2021, causa T-504/19, *Crédit lyonnais c. BCE*, ECLI:EU:T:2021:185, punto 36.

<sup>30</sup> ADINOLFI, *op. cit.*, 2022, §266.02.

<sup>31</sup> Sulla questione dell'obbligo di corrispondere interessi sull'importo dovuto a titolo principale si v. *infra*, il par. 4.

legittimità del primo<sup>32</sup>. Ciò implica che, ove l'irregolarità riscontrata abbia riguardato aspetti di forma o di procedura, l'istituzione obbligata potrà fondarsi sugli stessi elementi di fatto o di diritto alla base dell'atto annullato, eventualmente addivenendo – nel rispetto delle rilevanti regole formali e procedurali – all'adozione di un atto che coincide, nel merito, al precedente<sup>33</sup>. Inoltre, l'annullamento di un atto non travolge necessariamente anche gli atti preparatori, cosicché per adottare un atto sostitutivo l'istituzione interessata potrà riaprire il procedimento alla fase in cui si è verificata l'illegittimità accertata<sup>34</sup>.

Al di fuori dell'ipotesi dell'atto dovuto, la decisione relativa all'*an* dell'adozione di un atto sostitutivo rientra nella valutazione dell'istituzione interessata, ma ovviamente anche in tale caso non potrà adottare un atto identico a quello annullato. Nel contesto specifico delle misure restrittive, la Corte ha precisato che la nuova decisione del Consiglio che reitera l'iscrizione in una *blacklist* di una persona fisica o giuridica può essere basata anche su elementi di fatto che erano già disponibili all'epoca dell'adozione dell'atto poi annullato<sup>35</sup>.

È peraltro possibile che, in un caso concreto, l'adozione delle misure *ex art. 266 TFUE* non sia più materialmente possibile o, all'inverso, necessaria. Si pensi all'annullamento, da un lato, di un atto relativo a una gara ormai conclusa<sup>36</sup> e, dall'altro, di un atto (relativo, ad esempio,

---

<sup>32</sup> Così, ad es., Corte giust., 26 aprile 1988, cause 97, 193, 99 e 215/86, *Asteris AE e a. e Repubblica ellenica c. Commissione*, cit., punto 28, e 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, *Interporc c. Commissione*, ECLI:EU:C:2003:125, punto 30.

<sup>33</sup> Sul punto si v., recentemente, Trib., 6 settembre 2023, causa T-108/22, *Sopra Steria Benelux and Unisys Belgium c. Commissione*, ECLI:EU:T:2023:495, in particolare, punti 40-41 e da 47 a 50.

<sup>34</sup> V., in tal senso, Corte giust., 12 novembre 1998, causa C-415/96, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:C:1998:533, punto 31; 15 ottobre 2022, cause C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, EU:C:2002:582, punto 73; 29 novembre 2007, C-417/06 P, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2007:733, punto 52. Più recentemente si v. Trib. 9 novembre 2022, causa T-667/19, *Ferriere Nord c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:692, punti 54-55. Peraltro, la Corte ha chiarito che la riapertura del procedimento a seguito di una sentenza di annullamento (o di invalidità: cfr. *infra*, il par. 5) è possibile anche in assenza di un'esplicita previsione in tal senso: Corte giust., 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, *Industrie des poudres sphériques c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:531, punti 82 e 94, nonché 28 gennaio 2016, cause C-283/14 e C-284/14, *CM Eurologistik e GLS*, cit., punto 52.

<sup>35</sup> Cfr. Corte giust., 29 novembre 2018, causa C-600/16 P, *National Iranian Tanker Company c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:966, punto 56, e causa C-248/17 P, *Bank Tejarat c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:967, punto 81.

<sup>36</sup> Cfr. Corte giust., 5 marzo 1980, causa 76/79, *Könecke Fleischwarenfabrik c. Commissione*, ECLI:EU:C:1980:68, punto 9.

all'iscrizione del ricorrente in una *blacklist*) che è stato abrogato in pendenza del ricorso<sup>37</sup>.

L'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente "vittorioso" è tuttavia uno soltanto degli obiettivi sottesi all'art. 266 TFUE; l'obbligo ivi previsto è infatti funzionale anche alla garanzia del principio di legalità. Potrebbero quindi rendersi necessari, o almeno opportuni, interventi ulteriori, ad esempio a beneficio della certezza del diritto in caso di annullamento parziale dell'atto. Si pensi altresì all'esigenza di modificare o revocare atti dell'Unione diversi da quello illegittimo, ma ad esso collegati, ad esempio quando l'atto annullato ha costituito il presupposto giuridico per l'adozione di altri atti, quali atti delegati o di esecuzione<sup>38</sup>, oppure in caso di atti reiterati, adottati in pendenza del ricorso<sup>39</sup>.

L'atto annullato potrebbe anche essere la diretta conseguenza di un altro atto, la cui illegittimità viene in sostanza evidenziata (benché non giudizialmente accertata) dall'annullamento del primo: è il caso dell'annullamento di un regolamento *ex art. 215 TFUE* che attua una decisione PESC, fondata sull'art. 29 TUE, in materia di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche<sup>40</sup>.

La Corte di giustizia ha tuttavia individuato un preciso limite alla configurabilità di un obbligo *ex art. 266 TFUE* con riguardo ad atti diversi

---

<sup>37</sup> Si v. Corte giust., 28 maggio 2013, causa C-239/12 P, *Abdulbasit Abdulrahim c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:331, punto 80.

<sup>38</sup> Cfr. Trib., 18 settembre 2015, causa T-45/14, *HTTS e Bateni c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2015:650, punti da 46 a 48 e 18 ottobre 2018, causa T-364/16, *ArvelorMittal Tubular Products Ostrava e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:696, punti da 66 a 68.

<sup>39</sup> Nella sentenza 26 aprile 1988, cause 97, 193, 99 e 215/86, *Asteris AE e a. e Repubblica ellenica c. Commissione*, cit., punto 30, la Corte ha osservato che, «in forza dell'efficacia retroattiva che accompagna le sentenze di annullamento, la dichiarazione di illegittimità risale alla data di entrata in vigore della normativa annullata. Bisogna quindi dedurne che nella fattispecie l'istituzione interessata ha anche l'obbligo di eliminare dalle norme già emanate all'atto della sentenza di annullamento, e che disciplinano stagioni successive alla stagione 1983/1984, le disposizioni che hanno lo stesso contenuto di quella dichiarata illegittima».

<sup>40</sup> Cfr. avvocato generale Kokott, 31 maggio 2016, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2016:381, punto 93: «sebbene le misure restrittive introdotte dagli articoli 4 e 4 bis della decisione 2014/512 rientrano nell'ambito di applicazione della clausola di "carve-out" e non in quello della clausola di "claw-back", la tutela giurisdizionale non viene meno, in quanto il regolamento n. 833/2014 [...] rientra pienamente nella competenza della Corte e riprende quasi parola per parola la formulazione letterale di tali disposizioni ai suoi articoli 3, 3bis e 4, paragrafi 3 e 4. Nel caso in cui la Corte sia indotta ad annullare tali disposizioni del regolamento n. 833/2014, il Consiglio dovrebbe adottare le misure necessarie per rendere le disposizioni equivalenti della decisione 2014/512 compatibili con la sentenza della Corte, e ciò, come ha ammesso il Consiglio in udienza, conformemente all'art. 266 TFUE».

da quello annullato: tale disposizione non comporta, infatti, che l'istituzione interessata «debba, su domanda degli interessati, riesaminare decisioni identiche o analoghe, che si asseriscono inficiate dalla stessa irregolarità, rivolte a destinatari diversi dal ricorrente»<sup>41</sup>. La Corte ha giustificato tale approccio con l'esigenza di salvaguardare la certezza del diritto, cui è preordinata la previsione di termini rigorosi per proporre il ricorso *ex art 263 TFUE*. Fermo restando che in questi casi l'istituzione *può* decidere di riesaminare le situazioni analoghe, ed eventualmente di revocare le misure in questione, l'assetto che risulta dalla giurisprudenza crea perplessità dal punto di vista sia della tutela giurisdizionale effettiva sia del principio di legalità<sup>42</sup>.

L'art. 266 TFUE nulla dispone quanto al termine entro il quale l'istituzione interessata deve provvedere a conformarsi alla sentenza di annullamento. Su questo punto, l'interpretazione giurisprudenziale si è allineata a quella dell'analoga disposizione del Trattato CECA, l'art. 34, che conteneva un riferimento esplicito all'adozione dei provvedimenti di esecuzione «entro un termine ragionevole». Secondo la Corte questa previsione muove dalla considerazione che «l'esecuzione di una sentenza d'annullamento che richieda l'adozione di vari provvedimenti amministrativi non può, di regola, effettuarsi immediatamente»; pertanto, pur in assenza di un riferimento esplicito, ha senso estenderla anche all'ipotesi dell'adempimento dell'obbligo *ex art. 266 TFUE*<sup>43</sup>.

Ove investito della questione della ragionevolezza dei tempi dell'esecuzione, il giudice dell'Unione dovrà tenere conto «[della] natura dei provvedimenti da adottare nonché [delle] circostanze contingenti proprie di ciascun caso»<sup>44</sup>. Ad esempio, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, la circostanza che sia ormai decorso il termine

---

<sup>41</sup> Così Corte giust., 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, *Commissione c. AssiDomän Kraft Products e a.*, ECLI:EU:C:1999:407, punto 56. Più recentemente si v. Trib., 8 maggio 2019, causa T-185/18, *Lucchini c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:298, punti da 33 a 37.

<sup>42</sup> Evidenziano, in senso critico, l'approccio particolarmente restrittivo della Corte, R. BARATTA, *Sugli effetti soggettivi della sentenza di annullamento di una decisione unitaria a carattere «unitario»*. Nota a Corte giust. Ce, 14 settembre 1999, causa C-310/97, in *Giustizia civile*, 2000, p. 635 ss., e N. MOLONEY, *Case comment on Case C-310/97*, in *CMLRev.*, 2000, p. 971 ss. Emerge, peraltro, il rapporto complesso tra principio di legalità e certezza del diritto, quale componente del primo che può tuttavia concretamente porsi in contraddizione (almeno apparente) con esso.

<sup>43</sup> Corte giust., 12 gennaio 1984, 266/82, *Turner c. Commissione*, ECLI:EU:C:1984:3, punti 5 e 6. Cfr. anche Trib., 19 marzo 1997, T-73/95, *Oliveira c. Commissione*, ECLI:EU:T:1997:39, punto 41; 9 luglio 2008, causa T-301/01, *Alitalia c. Commissione*, cit., punto 155.

<sup>44</sup> Corte giust., 11 dicembre 2017, causa T-125/16, *Firma Léon Van Parys NV c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:884, punto 51.

previsto per l'adozione del provvedimento annullato non osta alla riapertura del procedimento (ad esempio, *antidumping*) dal momento in cui si è verificata l'illegittimità. Infatti, la previsione di un tale termine «mira ad assicurare una rapida trattazione dei procedimenti [in questione]»; tale obiettivo verrebbe frustrato se l'istituzione fosse obbligata «a ricominciare integralmente siffatti procedimenti in seguito a una sentenza [di annullamento] e, quindi, a ritardare la conclusione di essi»<sup>45</sup>.

Un limite all'apprezzamento del termine ragionevole per l'esecuzione che, come si è appena visto, spetta in prima battuta all'istituzione obbligata deriva tuttavia dalla possibilità che la Corte (o il Tribunale) faccia salvi gli effetti dell'atto annullato fino alla sua sostituzione con un nuovo atto, in particolare stabilendo una specifica *deadline* a tal fine<sup>46</sup>.

L'obbligo dell'istituzione interessata di adempiere la sentenza di annullamento pronunciata dal Tribunale sussiste anche in pendenza dell'impugnazione dinanzi alla Corte, che non ha di per sé efficacia sospensiva; ciò a meno che la sospensione dell'esecuzione sia formalmente disposta dalla Corte. Ove non ricorra quest'ultima ipotesi, il rifiuto di un'istituzione di eseguire una sentenza del Tribunale «integra [...] una violazione dell'affidamento che chiunque deve riporre nell'ordinamento giuridico dell'Unione, basato, segnatamente, sul rispetto delle decisioni emanate dai giudici dell'Unione» e, pertanto, «comporta, di per sé, indipendentemente da qualsiasi danno materiale che può derivarne, un danno morale per la parte che ha ottenuto una sentenza favorevole»<sup>47</sup>.

La discrezionalità dell'istituzione tenuta ad adempiere all'obbligo *ex* art. 266 TFUE trova, infine, un limite nel sindacato giurisdizionale sulle

---

<sup>45</sup> Corte giust., 28 gennaio 2016, causa C-283/14 e C-284/14, *CM Eurologistik e GLS*, cit., punti 58-60.

<sup>46</sup> Nella giurisprudenza più recente si v., ad es., Corte giust., 20 aprile 2023, causa C-144/21, *Parlamento c. Commissione (Autorisation d'une substance extrêmement préoccupante)*, ECLI:EU:C:2023:302, in particolare punti 136 e da 141 a 143, nella quale la Corte, dopo aver parzialmente annullato una decisione della Commissione che autorizzava alcuni utilizzi di una sostanza chimica pericolosa (triossido di cromo), ha ritenuto di dover disporre, nell'interesse della salute umana, il mantenimento provvisorio degli effetti di tale decisione (così da assicurare che gli usi della sostanza non colpiti dall'annullamento rimanessero soggetti alle misure di gestione dei rischi e di sorveglianza previsti dalla stessa decisione); al contempo, tenuto conto della possibilità che i lavoratori fossero esposti a rischi ingiustificati per la propria salute, a motivo dei vizi inficianti la decisione, la Corte ha deciso di limitarne la perdurante vigenza a un periodo non superiore a un anno dalla sentenza.

<sup>47</sup> Trib., 13 aprile 2018, causa T-119/17, *Ruben Alba Aguilera e a. c. SEAE*, ECLI:EU:T:2018:183, punto 47. Cfr. anche, *inter alia*, sentenza del 12 dicembre 2000, causa T-11/00, *Hantem c. BEI*, ECLI:EU:T:2000:295, punto 51, e del 15 ottobre 2008, T-457/04 e T-223/05, *Camar c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:439, punto 60.

misure adottate (o meno) a tal fine<sup>48</sup>. Si tratta infatti, pur sempre, di un potere di valutazione che deve essere esercitato «sotto il controllo del giudice»<sup>49</sup>. L'art. 266 TFUE non prevede un rimedio specifico tramite il quale far valere la violazione dell'obbligo ivi previsto, discostandosi, anche sotto questo profilo, dall'art. 34 del Trattato CECA<sup>50</sup>. Dal canto suo, la Corte ha chiarito che l'art. 266 TFUE, poiché non istituisce strumenti di ricorso, non può fornire il fondamento per una domanda volta a lamentare l'inadempimento da parte dell'istituzione obbligata<sup>51</sup>.

Dovranno quindi essere utilizzati i rimedi generalmente previsti dai Trattati per assicurare il controllo di legalità sull'operato delle istituzioni, sarà dunque esperibile il ricorso in carenza laddove l'istituzione interessata abbia omesso di adottare, in tutto o in parte, le misure ritenute necessarie, previa formale diffida della stessa, secondo quanto previsto dall'art. 265 TFUE; al contrario, ove si ritenga che le misure adottate siano a loro volta illegittime, si potrà esperire una nuova azione di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>52</sup>. A questo proposito, la Corte ha ritenuto che «[è] incontestabile che i destinatari di una sentenza [...] che annulla un provvedimento di un'istituzione sono direttamente toccati dal modo in cui l'istituzione dà esecuzione alla sentenza]; essi] sono dunque legittimati ad adire [il giudice dell'Unione] per far rilevare le eventuali inadempienze dell'istituzione rispetto agli obblighi che le incombono»<sup>53</sup>.

Fermo restando il limite dell'impossibilità di rivolgere ingiunzioni all'istituzione obbligata, il controllo giurisdizionale sull'azione (o inazione) di quest'ultima dopo la sentenza di annullamento può indirettamente contribuire a precisare il margine di discrezionalità nell'attuazione. Resta, tuttavia, il fatto che si tratta sempre di un controllo di legittimità e non sulle ragioni della condotta contestata<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> Per uno studio recente su questo aspetto si v. G. D'AGNONE, *Su alcuni casi di inadempimento alle sentenze di annullamento degli atti dell'Unione europea*, in DUE, 2023, p. 55 ss.

<sup>49</sup> Si v. Trib., 22 gennaio 2013, causa T-308/00 RENV, *Salzgitter c. Commissione*, EU:T:2013:30, punto 19.

<sup>50</sup> Cfr. Trib., 22 dicembre 2022, causa T-480/21, *British Airways plc c. Commissione*, EU:T:2022:863, punto 31.

<sup>51</sup> Così Trib., 21 aprile 2005, causa T-28/03, *Holcim (Deutschland) AG c. Commissione*, ECLI:EU:T:2005:139, punto 32.

<sup>52</sup> Un recente esempio, al riguardo, è fornito da Trib., 6 settembre 2023, causa T-108/22, *Sopra Steria Benelux and Unisys Belgium c. Commissione*, cit.

<sup>53</sup> Corte giust., 25 novembre 1976, causa 30/76, *Berthold Künster c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1976:165, punto 8.

<sup>54</sup> Lo evidenzia criticamente TIZZANO, *op. cit.*, p. 1306, secondo cui «sarebbe necessario [...] un controllo più profondo delle scelte dell'istituzione che hanno provocato il comportamento in contestazione».

Un ulteriore strumento a disposizione del ricorrente a fronte del mancato adempimento dell'obbligo *ex* art. 266 TFUE è l'azione relativa alla responsabilità extra-contrattuale dell'Unione, in base agli artt. 268 e 340, comma 2, TFUE. A questo riguardo, il Tribunale ha affermato che «l'art. 266, primo comma, TFUE è una norma di legge il cui scopo è quello di conferire diritti ai singoli [; infatti] tale disposizione prevede un obbligo assoluto e incondizionato dell'istituzione da cui emana l'atto annullato di adottare, nell'interesse del ricorrente risultato vittorioso, le misure che l'esecuzione della sentenza di annullamento comporta, cui corrisponde un diritto del ricorrente al pieno rispetto di tale obbligo»<sup>55</sup>.

Due precisazioni si rendono tuttavia necessarie. Da un lato, a meno che la condotta dell'istituzione non sia vincolata e, in particolare, il corretto esercizio del potere vincolato esiga il riconoscimento di quanto reclamato dal ricorrente, le misure di esecuzione non dovranno essere necessariamente nell'interesse di quest'ultimo<sup>56</sup>. Dall'altro, il risarcimento è subordinato alla dimostrazione, da parte del ricorrente, degli ulteriori presupposti cui soggiace, in linea generale, l'accertamento della responsabilità extra-contrattuale dell'Unione, ovvero l'illiceità della condotta dell'istituzione – che a sua volta richiede una violazione sufficientemente qualificata di una norma diretta a conferire diritti ai singoli –, l'esistenza di un danno effettivo e il nesso causale tra quest'ultimo e la condotta suddetta<sup>57</sup>.

Secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata, la mera trasgressione del diritto dell'Unione può di per sé integrare una violazione sufficientemente qualificata quando l'istituzione in questione dispone «solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente»<sup>58</sup>. Nella materia che ci occupa ciò si verifica, ad esempio, nel caso in cui l'istituzione rifiuti di ripetere la somma versata in esecuzione di un atto poi annullato, oppure restituisca l'importo pagato senza gli interessi dovuti. Come in più occasioni chiarito dalla Corte, infatti, il diritto dell'Unione impone che le somme riscosse da un'istituzione in base a un atto dell'Unione successivamente annullato

---

<sup>55</sup> Così Trib., 19 gennaio 2022, causa T-610/19 P, *Deutsche Telekom AG c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2022:15, punto 71.

<sup>56</sup> Lo sottolinea ADINOLFI, *op. cit.*, 2022, §266.02, osservando come, ad esempio, nel caso l'annullamento sia la conseguenza di un vizio procedurale, l'istituzione può adempiere l'obbligo *ex* art. 266 TFUE adottando un atto dal medesimo contenuto, ma nel rispetto della procedura prevista.

<sup>57</sup> Cfr., *ex multis*, Corte giust., 20 settembre 2016, cause da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising e a. c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:701, punto 64.

<sup>58</sup> Cfr., *ex multis*, Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, *Bergaderm e Goupil c. Commissione*, ECLI:EU:C:2000:361, punto 44.



siano rimborsate corredate da interessi<sup>59</sup>. In particolare, al pari del rimborso della somma principale, il pagamento degli interessi costituisce una misura necessaria ai sensi dell'art. 266 TFUE<sup>60</sup>. Dibattuta, come si vedrà nel paragrafo successivo, è tuttavia la questione della natura di tali interessi, e quindi anche del *dies a quo* della loro decorrenza, come pure quella della loro quantificazione.

#### **4. (segue) Il contenzioso relativo alla natura e alla quantificazione degli interessi dovuti in caso di rimborso di somme pagate a titolo di sanzioni successivamente annullate o ridotte**

La giurisprudenza appena ricordata trova un'applicazione significativa nel settore del diritto della concorrenza, a motivo dell'entità delle sanzioni che possono essere inflitte dalla Commissione alle imprese. Ciò spiega i ripetuti tentativi di tale istituzione di affermare che gli interessi dovuti a titolo di esecuzione di una sentenza che annulla, in tutto o in parte, una tale sanzione sono solo quelli *eventualmente prodotti* dalla somma riscossa nel periodo tra il suo pagamento – che avviene in via solo provvisoria fino all'esaurimento delle vie di ricorso disponibili – e la sentenza di annullamento. Gli importi riscossi a titolo di sanzioni vengono infatti investiti dalla Commissione in attivi finanziari<sup>61</sup>.

L'orientamento giurisprudenziale che si è gradualmente consolidato afferma, invece, che gli interessi sono *sempre dovuti*, a prescindere dall'andamento dell'investimento, quindi anche se pari a zero o negativo, e che essi devono essere calcolati dalla data in cui è avvenuto il pagamento provvisorio. La Commissione ha da ultimo chiesto alla Corte di riconsiderare tale approccio nell'ambito della causa *Deutsche Telekom*, recentemente definita con sentenza della Grande sezione<sup>62</sup>. Come si dirà,

---

<sup>59</sup> Cfr., ad esempio, Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-591/10, *Littlewoods Retail e a.*, ECLI:EU:C:2012:478, punto 26, e 18 gennaio 2017, causa C-365/15, *Wortmann*, ECLI:EU:C:2017:19, punto 37. Questo orientamento si applica sia quando la riscossione è stata effettuata da un'istituzione dell'Unione sia quando hanno provveduto le autorità nazionali; in quest'ultimo caso la disciplina degli interessi (in particolare, il tasso d'interesse e la data a partire dalla quale gli interessi devono essere calcolati) è rimessa al diritto nazionale, nel rispetto dei principi di effettività e di equivalenza: si v., ad es., Corte giust., 27 settembre 2012, cause C-113/10, C-147/10 e C-234/10, *Zuckerfabrik Jülich*, ECLI:EU:C:2012:591, punti 60 e 61.

<sup>60</sup> Cfr. *infra*, par. 4.

<sup>61</sup> Cfr. l'art. 107 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, in *GUUE* L 193, 30.7.2018, p. 1 ss.

<sup>62</sup> Corte giust., 11 giugno 2024, causa C-221/22 P, *Commissione europea c. Deutsche Telekom AG*, ECLI:EU:C:2024:488.

la Corte ha disatteso la richiesta della Commissione, ma al contempo ha – opportunamente – superato la precedente qualificazione degli interessi in questione quali “moratori”.

La Deutsche Telekom, dopo aver ottenuto con sentenza del Tribunale<sup>63</sup> l’annullamento parziale della cospicua sanzione ad essa irrogata dalla Commissione, riceveva il rimborso dell’importo pagato in eccesso ma non anche la corresponsione di interessi. Le norme di diritto derivato applicabili *ratione temporis* (ovvero, il regolamento delegato relativo all’applicazione del regolamento finanziario anteriore a quello ora vigente<sup>64</sup>) prevedevano infatti che, in caso di annullamento o riduzione della sanzione, venissero rimborsati «gli importi indebitamente riscossi e gli interessi prodotti»; tuttavia, se il rendimento complessivo dell’investimento fosse risultato negativo, avrebbe dovuto essere rimborsato solo il valore nominale dei suddetti importi<sup>65</sup>. Poiché nel caso di specie il rendimento era stato appunto negativo, la Commissione riteneva di dover rimborsare solo il valore nominale senza interessi. L’impresa si rivolgeva quindi nuovamente al Tribunale chiedendo, in via principale, il risarcimento del lucro cessante, a causa della privazione del godimento dell’importo principale e, in subordine, il risarcimento del danno risultante dal diniego della Commissione di versare interessi – qualificati nella domanda come *moratori* – su detto importo.

Il Tribunale<sup>66</sup> respingeva la prima parte del ricorso, ritenendo che l’impresa non avesse dimostrato di aver subito un mancato guadagno reale e certo; al contrario, accoglieva la richiesta relativa agli interessi di mora, allineandosi ai principi affermati nella precedente sentenza *Printeos*<sup>67</sup> della Corte. In essa si legge infatti che gli interessi *moratori* mirano «a risarcire forfettariamente la privazione del godimento di un credito e a spingere il debitore ad adempiere, quanto prima, l’obbligo di pagare tale credito» e

---

<sup>63</sup> Trib., 13 dicembre 2018, causa T-827/14, *Deutsche Telekom c. Commissione*, ECLI:EU:T:2018:930.

<sup>64</sup> Si trattava, in particolare, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, in *GUUE* L 298, 26.10.2012, p. 1 ss., il cui art. 83 prevedeva, al pari dell’art. 90 del vigente regolamento finanziario, che le somme riscosse a titolo provvisorio venissero investite in attivi finanziari.

<sup>65</sup> Cfr. l’art. 90 del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, in *GUUE* L 362, 31.12.2012, p. 1 ss. L’attuale regolamento finanziario ha introdotto una significativa novità a quest’ultimo proposito, sulla quale si tornerà più avanti in questo paragrafo.

<sup>66</sup> Trib., 19 gennaio 2022, causa T-610/19, 19 gennaio 2022, *Deutsche Telekom AG c. Commissione*, ECLI:ECLI:EU:T:2022:15.

<sup>67</sup> Corte giust., 20 gennaio 2021, causa C-301/19 P, *Commissione c. Printeos*, ECLI:EU:C:2021:39.

presuppongono «che il credito principale sia certo quanto al suo ammontare, o quantomeno determinabile sulla base di comprovati elementi oggettivi»; gli interessi *compensativi*, invece, sono volti «a compensare il decorso del tempo fino alla valutazione dell'importo giudiziale del danno, indipendentemente da qualsiasi ritardo imputabile al debitore»<sup>68</sup>. Seguendo tale distinzione, gli interessi compensativi riguardano il contenzioso in materia di responsabilità extra-contrattuale dell'Unione ai sensi degli artt. 266, comma 2, e 340, comma 2, TFUE, mentre gli interessi dei quali deve essere maggiorato l'importo della sanzione da restituire *ex art.* 266, comma 1, TFUE, essendo relativi a un credito certo, andrebbero qualificati come *moratori*<sup>69</sup>. Ciò a prescindere dall'esistenza di un reale ritardo nel pagamento dell'importo principale da parte del debitore (la Commissione); gli interessi *ex art.* 266, comma 1, TFUE devono infatti essere calcolati dalla data del pagamento della sanzione, sebbene in quel momento non esistesse alcun obbligo di restituzione, che sorge solo in conseguenza della sentenza di annullamento.

Peraltro, poiché l'obbligo di corrispondere tali interessi moratori discende direttamente dal diritto primario, ossia dall'art. 266, comma 1, TFUE, la Commissione non può giustificare il rifiuto di corrispondere interessi attraverso norme di diritto derivato secondo cui essi non sono dovuti in caso di rendimento negativo dell'investimento; solo nel caso in cui l'importo degli interessi prodotti sia uguale o superiore a quello degli interessi moratori essi non saranno dovuti<sup>70</sup>.

In dottrina è stato osservato che la concettualizzazione degli interessi moratori offerta dalla Corte nella sentenza *Printeos*, prescindendo dal requisito della *mora debitoris* e garantendoli dal momento del pagamento della somma (poi risultata indebitamente percepita) rende evanescente la linea di demarcazione rispetto agli interessi compensativi<sup>71</sup>. La stessa Corte pare consapevole, nella sentenza *Printeos*, di questa operazione di estensione della categoria degli interessi moratori: essa ha infatti osservato che nel caso degli interessi dovuti a titolo di esecuzione di una sentenza viene in rilievo unicamente il primo dei due obiettivi sottesi agli interessi

---

<sup>68</sup> *Ivi*, punti 55 e 56.

<sup>69</sup> *Ivi*, punti 56 e 79.

<sup>70</sup> *Ivi*, punti da 70 a 74. Sul punto, cfr. T. BUYTAERT, *Obligation for EU institutions to pay default interest on repaid fines: Case C-301/19 P Printeos*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, p. 352 ss., p. 354.

<sup>71</sup> In tal senso si v. G. BANHA COELHO, *Printeos: Obligation to pay default interest when repaying a fine after annulment*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2019, p. 552 ss., e P. CANO GÁMIZ, *The EC's obligation to pay default interest following Printeos and Deutsche Telekom*, in *European Competition Law Review*, 2022, p. 480 ss.

moratori, ovvero «il risarcimento forfettario dell'impresa che ha pagato [l']ammenda per la privazione del godimento dei suoi fondi durante il periodo compreso tra la data del pagamento provvisorio di detta ammenda e la data del rimborso di quest'ultima»<sup>72</sup>. Ha poi aggiunto, a sostegno dell'esigenza di calcolare gli interessi dalla data della riscossione della sanzione, che la prospettiva del loro pagamento «costituisce un incentivo per l'istituzione interessata a prestare particolare attenzione al momento dell'adozione di decisioni siffatte, che possono comportare, per un singolo, l'obbligo di versare immediatamente somme considerevoli»<sup>73</sup>.

Questi argomenti suggeriscono che l'impostazione accolta dalla Corte in *Printeos* è ispirata soprattutto a considerazioni di *fairness*, in quanto mira, in definitiva, a compensare l'impresa che a causa di una decisione illegittima della Commissione non ha potuto destinare ad altro uso importi che possono essere molto significativi; tuttavia, ascrivendo gli interessi in questione all'obbligo *ex art. 266, comma 1, TFUE*, si solleva infatti l'impresa dall'onere di dimostrare che sono soddisfatti i requisiti della responsabilità extra-contrattuale, ai sensi degli artt. 266, comma 2, e 340, comma 2, TFUE (ferma restando, ovviamente, la possibilità di proporre comunque una tale azione per chiedere il risarcimento di un danno di entità superiore agli interessi di mora riconosciuti)<sup>74</sup>.

Con l'impugnazione della sentenza *Deutsche Telekom* del Tribunale, la Commissione invitava, in sostanza, la Corte a riconsiderare la correttezza dell'orientamento espresso nella sentenza *Printeos*.

Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Collins ha criticato la ricordata assenza di un'adeguata distinzione tra interessi compensativi e moratori nella giurisprudenza pregressa<sup>75</sup>. Ha altresì sottolineato la difficoltà di configurare un obbligo di corrispondere interessi moratori dalla data del pagamento dell'indebitto quale componente dell'obbligo di esecuzione *ex art. 266, comma 1, TFUE*, atteso che quest'ultimo presuppone la sentenza che accerta l'illegittimità della condotta dell'istituzione, prima della quale non è pertanto configurabile una *mora debitoris*<sup>76</sup>. Inoltre, la *ratio* dell'incentivo nei confronti dell'istituzione a conformarsi alla legge, evocata dalla Corte in *Printeos*, introduce secondo l'AG «un elemento punitivo per cui l'art. 266, comma 1, TFUE non

---

<sup>72</sup> Corte giust., 20 gennaio 2021, causa C-301/19 P, *Commissione c. Printeos*, ECLI:EU:C:2021:39, punto 85.

<sup>73</sup> *Ivi*, punto 86.

<sup>74</sup> Così CANO GÁMIZ, *op. cit.*, pp. 482 e 483.

<sup>75</sup> Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Collins, 23 novembre 2023, causa C-221/22 P, *Commissione c. Deutsche Telekom*, ECLI:EU:C:2023:906, punti da 58 a 71.

<sup>76</sup> *Ivi*, punto 53.

fornisce alcun fondamento giuridico»; gli interessi dovuti ai sensi di tale disposizione dovrebbero dunque essere solo quelli – qualificati «di restituzione» – volti ad assicurare che il creditore riceva esattamente lo stesso valore in termini monetari da esso pagato<sup>77</sup>.

Come anticipato, nella sentenza *Deutsche Telekom* la Corte, riunita nella composizione della Grande sezione, ha confermato l'obbligo della Commissione di corrispondere interessi sulla somma indebitamente percepita calcolati dal momento della riscossione della stessa. Invero, la Corte ha esplicitamente ammesso che la qualificazione di tali interessi quali *moratori* risultante dalla giurisprudenza pregressa è «discutibile alla luce della finalità degli interessi in questione», i quali sono primariamente tesi a «compensare l'indisponibilità [della] somma»<sup>78</sup>. Tuttavia, ha ritenuto che il problema relativo alla qualificazione non fosse tale da rimettere in discussione il ragionamento del Tribunale<sup>79</sup>. Il necessario carattere retroattivo degli interessi in questione discende, secondo la Corte, dall'efficacia *ex tunc* della sentenza che annulla in tutto o in parte la sanzione, ed è pertanto una componente essenziale dell'obbligo, *ex art.* 266, comma 1, TFUE, di «conformarsi a tale sentenza rimettendo l'impresa nella situazione in cui si sarebbe trovata se non fosse stata privata, per tutto tale periodo, del godimento della somma corrispondente [all']importo indebitamente percepito»<sup>80</sup>.

Parimenti, la Corte ha confermato la correttezza della conclusione del Tribunale circa la configurabilità di una responsabilità extracontrattuale della Commissione: poiché essa non ha alcuna discrezionalità quanto all'obbligo di corrispondere gli interessi in questione, il mero rifiuto di pagarli è idoneo a integrare una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione<sup>81</sup>.

Non sorprende, date tali premesse, che sia stato respinto l'argomento della Commissione relativo alla necessità di applicare la disposizione del ricordato regolamento delegato che, in caso di rendimento negativo dell'investimento, prevedeva il rimborso del solo valore nominale della somma indebitamente riscossa. La Corte ha infatti sottolineato la diversa *ratio* di questa disposizione, ossia evitare un arricchimento senza causa dell'Unione, rispetto a quella dell'obbligo di corresponsione degli interessi

---

<sup>77</sup> *Ivi*, punto 74.

<sup>78</sup> Cfr. Corte giust., 11 giugno 2024, causa C-221/22 P, *Commissione europea c. Deutsche Telekom AG*, ECLI:EU:C:2024:488, rispettivamente punti 60 e 55.

<sup>79</sup> *Ivi*, punto 60.

<sup>80</sup> *Ivi*, punto 61.

<sup>81</sup> *Ivi*, punto 62.

che scaturisce direttamente all'art. 266, par. 1, TFUE e che, pertanto, attiene piuttosto al principio della *restitutio in integrum*<sup>82</sup>.

Alla luce di queste ultime considerazioni risulta *a fortiori* in contrasto con l'art. 266, comma 1, TFUE l'art. 108, comma 4, del regolamento finanziario vigente<sup>83</sup>. Esso, infatti, dopo aver previsto che nell'ipotesi di annullamento o riduzione della sanzione «gli importi riscossi in via provvisoria o [...] la parte pertinente di essi sono rimborsati al terzo interessato, compresi eventuali rendimenti», aggiunge che «se il rendimento complessivo dell'importo riscosso in via provvisoria è negativo, la perdita subita è detratta dall'importo da rimborsare».

Da ultimo, la Corte ha altresì replicato all'argomento della Commissione secondo cui l'obbligo di corrispondere gli interessi dalla data della riscossione provvisoria pregiudicherebbe la funzione dissuasiva delle sanzioni. In linea con il Tribunale, ha ribadito l'esigenza di conciliare detta funzione con le esigenze della tutela giurisdizionale effettiva dei destinatari della sanzione annullata o ridotta, osservando inoltre che un'istituzione non può avvalersi a fini dissuasivi di un atto illegittimo<sup>84</sup>.

Anche con riguardo alla quantificazione dell'interesse dovuto dalla Commissione la Corte ha condiviso la conclusione raggiunta dal Tribunale, che aveva ritenuto applicabile per analogia il tasso previsto dall'art. 83, comma 2, lett. b), del regolamento delegato, ossia il tasso di rifinanziamento della BCE maggiorato di 3,5 punti percentuali. La Corte ha osservato che, effettivamente, come sostenuto dalla Commissione, tale disposizione «riguarda l'ipotesi, estranea alla presente causa, di un ritardo nel pagamento»<sup>85</sup>. Ciononostante, ha ritenuto che, in assenza di disposizioni specifiche nel regolamento delegato, ben poteva il Tribunale procedere, nell'esercizio del suo potere discrezionale, all'applicazione analogica della disposizione in questione e, così facendo, esso ha agito in un modo che «non appare irragionevole o sproporzionato»<sup>86</sup>. La proposta, avanzata in subordine dalla Commissione, di applicare lo stesso tasso di interesse previsto dal regolamento delegato (segnatamente, dall'art. 83, comma 4) per l'ipotesi in cui l'impresa abbia costituito una garanzia bancaria (ossia, il tasso di rifinanziamento della BCE maggiorato di 1,5 punti percentuali) non è stata ritenuta praticabile in quanto tale situazione non è comparabile con quella dell'impresa che versa l'importo a titolo

---

<sup>82</sup> *Ivi*, punto 65.

<sup>83</sup> Cfr. la nota 62 *supra*.

<sup>84</sup> Corte giust., 11 giugno 2024, causa C-221/22 P, *Commissione europea c. Deutsche Telekom AG*, ECLI:EU:C:2024:488, punto 68.

<sup>85</sup> *Ivi*, punto 83.

<sup>86</sup> *Ivi*, punti 83 e 84.

provvisorio; nel primo caso, infatti, il pagamento viene sospeso e, pertanto, in caso di successivo annullamento o riduzione della sanzione «il solo pregiudizio finanziario eventualmente subito dall'impresa proviene dalla sua propria decisione di costituire una garanzia bancaria»<sup>87</sup>.

Interessanti sono anche gli ultimi paragrafi della sentenza, nei quali la Corte ha rammentato che, ove la Commissione non ritenga il quadro giuridico di diritto derivato appropriato rispetto a situazioni quale quella in questione, spetta «ad essa, o eventualmente al legislatore dell'Unione procedere agli adeguamenti necessari nell'interesse della certezza del diritto e della prevedibilità dell'azione della Commissione»<sup>88</sup>. Al contempo, la Corte ha anche precisato che «qualsiasi nuovo metodo o modalità di calcolo di tali interessi deve rispettare gli obiettivi [da essi] perseguiti», con ciò intendendo che il tasso specifico eventualmente introdotto deve mirare a coprire forfettariamente il creditore per l'indisponibilità della somma, e non soltanto a compensare la svalutazione monetaria fruttanto intercorsa<sup>89</sup>.

La sentenza *Deutsche Telekom* è senza dubbio di particolare rilievo sia dal punto di vista teorico, per il contributo alla determinazione del contenuto dell'obbligo *ex art.* 266, comma 1, TFUE, sia per i risvolti pratici, in termini di oneri restitutori a carico della Commissione<sup>90</sup>. Peraltro, alcune cause simili a quella di *Deutsche Telekom*, già pendenti dinanzi al Tribunale, erano state sospese in attesa della pronuncia della Corte, alla luce della quale dovranno ora essere decise<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> *Ivi*, punto 87.

<sup>88</sup> *Ivi*, punto 89. Verosimilmente, la Corte si riferisce anche al “legislatore dell'Unione” perché il suo sguardo è rivolto non solo al passato, ma anche al presente: l'attuale regolamento finanziario (cfr. *supra*, nota contempla infatti direttamente le disposizioni che prima erano oggetto del regolamento delegato applicabile alla causa *Deutsche Telekom*.

<sup>89</sup> *Ivi*, punto 90.

<sup>90</sup> In una prima analisi della sentenza si è tuttavia osservato che «[g]oing forward, with interest rates today much higher than in the past decade, the impact of the ruling may be less important than the EC has claimed. [...] Nevertheless, the ruling may cause the EC to consider whether it is appropriate to impose high fines for antitrust infringements that are based on novel theories of harm of the sort that are more vulnerable to successful challenge before the EU courts»: cfr. J. KILLICK, H. GAFSEN, P. CITRON, “No interest in a U-turn: the ECJ affirms the right to interest on overpaid antitrust fines”, 13 giugno 2024, <https://www.whitecase.com>.

<sup>91</sup> Si vedano Trib., causa T-321/21, *Lietuvos geležinkeliai c. Commissione*; causa T-292/21, *Singapore Airlines Cargo c. Commissione*; causa T-1092/23, *Slovak Telekom c. Commissione*. La causa T-321/21 si distingue, invero, dalla causa *Deutsche Telekom* in quanto il Tribunale (nella precedente sentenza 18 novembre 2020, causa T-814/2017, *Lietuvos geležinkeliai c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:545) non ha annullato, neanche in parte, la

## 5. Sull'esistenza di un obbligo per le istituzioni di conformarsi all'accertamento dell'illegittimità compiuto con meccanismi diversi dal ricorso di annullamento

Dopo aver esaminato la giurisprudenza relativa alla portata e al contenuto dell'obbligo sancito dall'art. 266, comma 1, TFUE, è opportuno soffermarsi brevemente sulle ipotesi di accertamento dell'illegittimità di un atto che esorbitano dall'ambito applicativo di tale disposizione, che, come già ricordato, si riferisce unicamente alla sentenza di annullamento (nonché alla sentenza emessa all'esito di un ricorso per carenza, ipotesi tuttavia non esaminata in questo contributo).

Nulla è detto nei Trattati con riguardo ai casi in cui l'illegittimità è accertata in via pregiudiziale, nel contesto di un'eccezione di illegittimità, oppure nell'ambito di un ricorso relativo alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Questo dato, unito al tenore letterale dell'art. 266 TFUE, potrebbe suggerire che, nei casi appena ricordati, deve essere escluso un obbligo analogo a quello previsto da tale disposizione per l'ipotesi dell'annullamento dell'atto. Quindi gli atti in questione, che non vengono formalmente rimossi in via giudiziale, potrebbero continuare a vivere nell'ordinamento giuridico dell'Unione, eventualmente producendo ulteriori effetti giuridici, nonostante la loro acclarata condizione patologica. Ciò a meno che l'istituzione interessata non reperi *opportuno* intervenire.

Un quadro giuridico diverso, anche se non ancora del tutto chiaro, emerge dall'analisi della giurisprudenza.

Secondo un orientamento ormai ben consolidato, quando l'illegittimità viene accertata in via pregiudiziale, «la [...] decisione produce la conseguenza giuridica di imporre alle istituzioni interessate l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio all'illegittimità accertata, essendo applicabile per analogia l'obbligo previsto all'articolo

---

decisione con cui la Commissione aveva constatato la violazione dell'art. 102 TFUE; tuttavia, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito *ex art. 261 TFUE*, ha ricalcolato l'importo dell'ammenda, riducendolo. In questo caso sembra possibile operare un distinguo, giacché non sussiste, a monte, l'obbligo della Commissione *ex art. 266, comma 1, TFUE* di conformarsi a una sentenza di annullamento. Non potrebbe inoltre operare l'argomento, svolto dalla Corte in *Deutsche Telekom*, secondo cui l'effetto dissuasivo delle sanzioni non può essere invocato in caso di illegittimità dell'atto con cui sono state irrogate. D'altro canto, però, dal punto di vista dell'impresa la situazione non è poi così diversa, atteso che essa ha comunque pagato – a titolo provvisorio – un importo superiore rispetto a quello successivamente ritenuto, dal giudice dell'Unione, adeguato rispetto all'infrazione commessa. L'obbligo di corrispondere, *ex tunc*, gli interessi collegati alla mancata disponibilità della somma pagata in eccesso potrebbe dunque essere ancorato a un fondamento giuridico diverso dall'art. 266, comma 1, TFUE.



266 TFUE in caso di sentenze di annullamento»<sup>92</sup>. Trovano dunque applicazione gli stessi principi enucleati nella giurisprudenza esaminata nelle sezioni precedenti e, anzi, l'orientamento indicato ha dato spesso occasione alla Corte di consolidare o precisare tali principi anche nell'esercizio della sua competenza pregiudiziale. Non si può tuttavia non notare che l'ipotesi dell'annullamento e quella dell'invalidazione dell'atto sono diversi dal punto di vista del contenuto dell'obbligo di provvedere delle istituzioni, che nel primo caso riguarda l'adozione delle misure conseguenti alla rimozione giudiziale dell'atto dall'ordinamento, mentre nel secondo si sostanzia, innanzitutto, nell'esigenza di intervenire su un atto che continuerebbe altrimenti a vigere, modificandolo o abrogandolo<sup>93</sup>.

Non si rintracciano invece indicazioni conclusive nel senso dell'esistenza (o meno) di un obbligo analogo a quello di cui all'art. 266 TFUE quando l'illegittimità dell'atto (a portata generale) è accertata attraverso il meccanismo della c.d. eccezione di illegittimità di cui all'art. 277 TFUE, il cui accoglimento implica, come si ricorderà, solo l'inapplicabilità dell'atto in questione nella controversia. Qualche elemento potrebbe trarsi dalla sentenza *Razzouk*<sup>94</sup>. Ivi la Corte ha annullato la decisione con cui la Commissione aveva negato al ricorrente, vedovo di una funzionaria di tale istituzione, di ottenere la pensione di reversibilità, accogliendo l'argomento relativo alla contrarietà dello Statuto dei dipendenti con il principio della parità di trattamento, atteso che tale beneficio era riservato solo alle mogli dei funzionari; ha poi affermato che «[a] seguito di questo annullamento, tocca al legislatore comunitario trarre le conseguenze dalla presente sentenza adottando opportuni provvedimenti al fine di stabilire la parità tra i sessi per quanto riguarda il regime pensionistico comunitario»<sup>95</sup>. Non vi è però alcun riferimento al fondamento di tale obbligo, come, del resto, nelle conclusioni degli avvocati generali che sembrano ritenerlo esistente.

---

<sup>92</sup> Così Corte giust., 28 gennaio 2016, cause C-283/14 e C-284/14, *CM Eurologistik e GLS*, ECLI:EU:C:2016:57, punto 48. Cfr. anche, *ex multis*, Corte giust., 19 ottobre 1977, cause 117/76 e 16/77, *Ruckdeschel e Ströb*, EU:C:1977:160, punto 13; 29 giugno 1988, causa 300/86, *Van Landschoot*, EU:C:1988:342, punto 22; 8 novembre 2007, causa C-421/06, *Fratelli Martini e Cargill*, ECLI:EU:C:2007:662, punto 52; 22 dicembre 2008, causa C-333/07, *Regie Networks*, ECLI:EU:C:2008:764, punto 124; 19 giugno 2019, causa C-612/16, *C & J Clark International*, ECLI:EU:C:2019:508, punto 38.

<sup>93</sup> Così, A. ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Milano, 1997, pp. 331-332.

<sup>94</sup> Cfr. Corte giust., 20 marzo 1984, cause riunite 75/82 e 117/82, *Razzouk e Beydoun c. Commissione*, ECLI:EU:C:1984:116.

<sup>95</sup> *Ivi*, punto 19.

Un'affermazione nel senso della natura generale dell'obbligo in questione si trova nella sentenza *FLAMM*<sup>96</sup>, relativa a un ricorso per la responsabilità extra-contrattuale dell'Unione. Vi si legge infatti che «qualsiasi dichiarazione di illegittimità di un atto comunitario proveniente dal giudice comunitario, anche quando non avviene a titolo del potere di annullamento attribuito a tale giudice dall'art. 230 CE [ora, art. 263 TFUE], è per sua natura idonea ad avere conseguenze sull'atteggiamento che deve adottare l'istituzione da cui proviene l'atto di cui trattasi»<sup>97</sup>. Dopo aver ricordato il proprio orientamento relativo all'applicazione analogica dell'art. 266 TFUE alla sentenza pregiudiziale che attesta l'invalidità, la Corte ha poi concluso che non «vi è nulla che consenta, a priori, di ritenere che la soluzione debba essere diversa nel caso di una sentenza che, pronunciata nell'ambito del contenzioso di risarcimento, dichiara l'illegittimità di un atto [, atteso che] qualsiasi dichiarazione di illegittimità effettuata dal giudice comunitario [...] beneficia dell'autorità di giudicato e costringe quindi l'istituzione interessata ad adottare tutti i provvedimenti necessari per eliminare l'illegittimità rilevata»<sup>98</sup>.

Il collegamento così stabilito tra il giudicato e l'obbligo dell'istituzione di conformarsi all'accertamento dell'illegittimità desta, invero, qualche perplessità, dovuta innanzitutto al fatto che tale accertamento ha natura solo incidentale nell'ambito del ricorso per la responsabilità extra-contrattuale dell'Unione. Più in generale, se davvero esistesse tale collegamento, l'obbligo in questione sarebbe un effetto della sentenza stessa, anche (e soprattutto) nel ricorso di annullamento, rendendosi così superfluo l'art. 266 TFUE. Si è invece visto che tale disposizione è espressione del principio della separazione tra il potere giudiziario e quello esecutivo.

Nelle ipotesi in cui l'accertamento dell'illegittimità è solo incidentale, un fondamento per l'obbligo delle istituzioni di conformarsi potrebbe essere ravvisato, piuttosto, nel principio della certezza del diritto. Infatti, se ragioni riconducibili a tale principio possono giustificare taluni limiti alla possibilità di ottenere l'annullamento di atti *ex* art. 263 TFUE, e altresì che siano riconosciuti effetti diversi alle varie modalità di accertamento della legittimità dell'azione delle istituzioni, pare invece difficile sostenere che le stesse esigenze di certezza giuridica impongono di configurare solo una mera *facoltà* delle istituzioni di conformarsi. Si può, al contrario, ritenere che quando un accertamento dell'illegittimità di un atto si è

---

<sup>96</sup> Corte giusta., cause C-120/06 P e C-121/06 P, 9 settembre 2008, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA e a. c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:476.

<sup>97</sup> *Ivi*, punto 122.

<sup>98</sup> *Ivi*, punti 123 e 124.

prodotto nelle forme previste, la perdurante esistenza nell'ordinamento giuridico di quell'atto mina la certezza del diritto. La revoca con efficacia solo *ex nunc* può in tali casi salvaguardare l'affidamento dei privati sulla legittimità dell'atto durante la sua vigenza.

Più in generale, la “naturale idoneità” di qualsiasi dichiarazione di illegittimità di un atto a creare un vincolo per le istituzioni, cui si fa riferimento in *FLAMM*, sembrerebbe scaturire, più che dal giudicato, dal ruolo del giudice dell'Unione di garante del rispetto del diritto nell'applicazione dei Trattati, in combinato con il principio di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 19 e 13 TUE. La funzione che i Trattati affidano alla Corte di giustizia dell'Unione verrebbe infatti sostanzialmente svuotata se le altre istituzioni potessero – non solo di fatto ma di diritto – ignorare l'esistenza di un tale accertamento, a prescindere dalla sua modalità, e quindi continuare a operare *tamquam non esset*.

## **6. L'ipotesi di illegittimità tramite una sentenza “interpretativa di rigetto”**

Tutte le ipotesi fin qui considerate sono accomunate dall'esistenza di un accertamento dell'illegittimità di un atto delle istituzioni, o di alcune sue disposizioni, benché diverse siano le “strade” che portano a tale esito e, almeno in parte, i suoi effetti. Diverso è invece il caso in cui la Corte o il Tribunale giungono alla conclusione della legittimità dell'atto in questione, ma in virtù di un'interpretazione “adeguatrice” dello stesso. Costituisce, infatti, un «principio ermeneutico generale» quello secondo cui «un atto dell'Unione deve essere interpretato, per quanto possibile, in un modo che non pregiudichi la sua validità e in conformità con l'insieme del diritto primario [...]»; così, qualora [esso] si presti a più di un'interpretazione, occorre preferire quella che [lo] rende [...] conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità con quest'ultimo»<sup>99</sup>.

È però ben possibile che la motivazione di una sentenza che rigetta il ricorso di annullamento (o che fa salva in via pregiudiziale la legittimità di un atto) evidenzii *indirettamente* l'illegittimità di altri atti. Un esempio al riguardo si trae dal lungo contenzioso tra le istituzioni dell'Unione e il Fronte Polisario.

La Corte di giustizia ha escluso la legittimazione di quest'ultimo soggetto a impugnare la decisione del Consiglio relativa alla conclusione

---

<sup>99</sup> Così, ad es., Corte giust., 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2022:491, punto 86.

di un accordo di liberalizzazione tra l'Unione e il Marocco ritenendo che tale accordo alla luce delle norme di diritto internazionale generale relative all'autodeterminazione dei popoli e all'effetto relativo dei Trattati, dovesse essere interpretato nel senso che non vincola il territorio autonomo del Sahara occidentale<sup>100</sup>. Successivamente alla sentenza, e facendo riferimento all'esigenza di darvi esecuzione, il Consiglio ha adottato una decisione relativa alla conclusione di un accordo con il quale l'Unione e il Marocco hanno convenuto di inserire, nell'accordo di associazione, una dichiarazione che esplicitamente inserisce nell'ambito di applicazione dello stesso taluni prodotti originari del Sahara occidentale. Il Fronte Polisario ha proposto un ricorso di annullamento, facendo valere, tra l'altro, che non avendo acquisito il consenso del popolo Saharawi, il Consiglio avrebbe violato l'obbligo di conformarsi alla precedente sentenza della Corte, ai sensi dell'art. 266 TFUE<sup>101</sup>.

Il Tribunale ha affermato che «non risulta né dal testo dell'art. 266 TFUE né dalla giurisprudenza [ad esso relativa] che l'obbligo previsto da tale articolo si estende alla motivazione di una sentenza che ha respinto un ricorso di annullamento avverso un atto dell'Unione»; di conseguenza, il ricorrente non può invocarlo per far valere l'obbligo del Consiglio di conformarsi alla sentenza in questione della Corte<sup>102</sup>. Allo stesso tempo, ricordando la natura dell'Unione quale «Unione di diritto», il Tribunale ha ritenuto che «[n]ell'ambito di un ricorso di annullamento, spetta dunque al giudice dell'Unione, investito di un motivo in tal senso, verificare la conformità della decisione impugnata con la giurisprudenza della Corte, allorché quest'ultima ha desunto dal diritto dell'Unione o dal diritto internazionale applicabili requisiti rilevanti per la valutazione della legittimità di tale decisione»<sup>103</sup>. Pur in assenza di un riferimento espresso, nulla sembra precludere la possibilità che un tale accertamento si svolga anche nell'ambito di un rinvio pregiudiziale di validità.

Da questa conclusione<sup>104</sup> sembrano potersi trarre due obblighi delle istituzioni che vanno oltre quello di “esecuzione” ai sensi dell'art. 266

---

<sup>100</sup> Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio c. Fronte Polisario*, ECLI:EU:C:2016:973. Si v. anche 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, ECLI:EU:C:2018:118.

<sup>101</sup> Trib., 29 settembre 2021, causa T-279/19, *Front Polisario c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2021:639.

<sup>102</sup> *Ivi*, punti 262 e 265.

<sup>103</sup> *Ivi*, punti da 268 a 272.

<sup>104</sup> Avverso la sentenza del Tribunale nella causa T-279/19, *Front Polisario c. Consiglio*, è pendente un'impugnazione davanti alla Corte: cfr. Corte giust., causa C-779/21 P, *Commissione c. Front polsario*. Nelle sue conclusioni del 21 marzo 2024,

TFUE: da un lato, quello di verificare se, per effetto di sentenze quali quelle in questione, si ponga l'esigenza di modificare o abrogare atti diversi già adottati; dall'altro lato, quello (*pro futuro*) di evitare la formazione di atti che non soddisfino i requisiti di legittimità emersi dalla giurisprudenza.

Peraltro, il secondo obbligo appena enucleato pare configurabile (*a fortiori*) anche rispetto alle sentenze che, contenendo un accertamento positivo dell'illegittimità, determinano l'insorgenza dell'obbligo *ex art. 266* TFUE. Invero, almeno in un'ipotesi la Corte ha suggerito che quest'ultimo obbligo può incidere anche sull'attività normativa *futura* dell'istituzione interessata. Si trattava di un caso in cui l'annullamento aveva riguardato un atto che doveva essere adottato a cadenza annuale, così che era evidente che l'istituzione avrebbe reiterato l'illegittimità se non avesse tenuto conto della sentenza anche con riguardo agli atti adottati dopo la stessa<sup>105</sup>.

L'"esecuzione" *ex art. 266* TFUE mira, tuttavia, all'eliminazione degli effetti dell'atto annullato. Di tali effetti non si può invece parlare con riguardo all'attività delle istituzioni successiva alla sentenza di annullamento. Il vincolo *pro futuro* trova quindi un più adeguato ancoraggio nell'obbligo delle istituzioni, diverso da quello di cui all'art. 266 TFUE, di conformarsi alla giurisprudenza rilevante in punto di legittimità degli atti.

---

ECLI:EU:C:2024:260, l'AG Čapeta ha chiesto di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha accolto il motivo relativo alla violazione dell'obbligo delle istituzioni di conformarsi alla pregressa giurisprudenza della Corte dalla quale emergono requisiti rilevanti ai fini del controllo di legittimità degli atti. Tuttavia, la richiesta dell'AG fa seguito non tanto alla contestazione dell'obbligo in sé quanto a un diverso apprezzamento della giurisprudenza rilevante.

<sup>105</sup> Cfr. Corte giust., 26 aprile 1988, cause 97, 193, 99 e 215/86, *Asteris AE e a. e Repubblica ellenica c. Commissione*, cit., punti 28 e 29: «[se] l'accertamento dell'illegittimità nella motivazione della sentenza di annullamento obbliga, innanzitutto, l'istituzione da cui emana l'atto ad eliminare tale illegittimità nell'atto destinato a sostituirsi all'atto annullato, esso, in quanto riguardi una disposizione di un determinato contenuto in una data materia, può anche comportare altre conseguenze per tale istituzione. Trattandosi, come nella fattispecie, dell'annullamento di un regolamento il cui effetto è limitato ad un periodo di tempo ben definito (cioè la stagione 1983/1984), l'istituzione da cui emana l'atto ha innanzitutto l'obbligo di escludere dalle nuove normative che devono essere emanate dopo la sentenza di annullamento, per disciplinare stagioni successive a tale sentenza, qualsiasi disposizione che abbia lo stesso contenuto di quella ritenuta illegittima».

## ABSTRACT

L'obbligo dell'istituzione il cui atto sia stato annullato di «prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta» è sancito espressamente dall'art. 266 TFUE. Il contributo si concentra sulla discrezionalità di cui gode, in linea di principio, l'istituzione riguardata quanto alla scelta delle misure necessarie, evidenziandone al contempo i limiti. Particolare attenzione viene dedicata alla questione, di grande attualità, relativa alla natura e alla quantificazione degli interessi che la Commissione è tenuta a corrispondere all'impresa che ha pagato una sanzione per violazione del diritto della concorrenza poi annullata o ridotta. Infine, viene esaminato lo stato della giurisprudenza sul punto dell'esistenza di un obbligo delle istituzioni di conformarsi all'accertamento dell'illegittimità di propri atti in ipotesi diverse dall'accoglimento di un ricorso di annullamento.

L'obligation pour l'institution dont l'acte a été annulé « de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne » est expressément prévue à l'article 266 TFUE. Le présent article se concentre sur le pouvoir d'appréciation dont dispose, en principe, l'institution concernée quant au choix des mesures nécessaires, tout en soulignant les limites de ce pouvoir. Par ailleurs, une attention particulière est accordée à la question, très actuelle, de la nature et du montant des intérêts que la Commission est tenue de verser à une entreprise à la suite de l'annulation ou de la réduction d'une amende qui a été infligée pour violation du droit de la concurrence de l'UE. Enfin, l'article examine l'existence d'une obligation pour les institutions de se conformer à la constatation d'illégalité de leurs propres actes dans des hypothèses autres que celles où un recours en annulation est accueilli.

The obligation of the institution whose act has been annulled «to take the necessary measures to comply with the judgment of the Court of Justice of the European Union» is expressly laid down in Article 266 TFEU. The article focuses on the discretion enjoyed, in principle, by the institution concerned as to the choice of the necessary measures, while highlighting its limits. Particular attention is paid to the highly topical question of the nature and *quantum* of the interests that the Commission is required to pay to an undertaking following to the annulment or reduction of a fine under EU competition law. Finally, the article deals with the existence of an obligation on the part of the institutions to comply with a finding of illegality of their own acts which does not derive from a successful annulment action.