RIVISTA DEL CONTENZIOSO EUROPEO
REVUE DU CONTENTIEUX EUROPÉEN
REVIEW OF EUROPEAN LITIGATION

COMMENTI
Tutela cautelare

…E IL QUATTRO VIEN DA SÉ: IL VICEPRESIDENTE DELLA CORTE SOSPENDE *EX* ART. 278 TFUE L'ESECUZIONE DI UNA SENTENZA DEL TRIBUNALE

Pour la quatrième fois, le vice-président de la Cour suspend ex *art. 278 TFUE l'exécution d'un arrêt du Tribunal*

…and Fourth to Go: the Vice-President of the Court Suspends ex *art. 278 TFEU the Execution of a Judgment of the General Court*

Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*

EDDA SAVOLDELLI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sospensione *ex* art. 278 TFUE dell'esecuzione di una sentenza impugnata. – 2.1. La sospensione di una pronuncia del Tribunale "positiva". – 2.2. La sospensione di una pronuncia del Tribunale "negativa". – 2.3. L'anticipazione dell'esecuzione di una sentenza del Tribunale che annulla un regolamento. – 3. La causa C-632/24 P-R: la sentenza impugnata. – 3.1. Sul *fumus boni iuris*: un (particolare) bilanciamento di interessi. – 3.2. Sul *periculum in mora*: un "ampliamento" degli interessi tutelabili dalla Commissione? – 4. Conclusioni. Tutela cautelare e diritto al rispetto della vita privata.

1. Premessa

Il 9 marzo u.s. ha segnato il quinto anniversario del primo *lockdown* disposto dal Governo italiano per contenere il contagio da Covid-19 e, tuttavia – nonostante gli anni trascorsi – quella della gestione emergenziale della pandemia pare una vicenda destinata ad occupare le scrivanie dei giudici del Kirchberg per ancora molto tempo e con questioni fra loro molto varie.

* Dottoranda in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

 ISSN 2975-1306

Ne sono esempio le molteplici cause incardinate presso il Tribunale[1] aventi ad oggetto i contratti di acquisto di vaccini contro la Covid-19 stipulati dalla Commissione europea con varie case farmaceutiche in attuazione della propria «Strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la Covid-19»[2].

Si tratta (com'è evidente) di un tema particolarmente "caldo", visto anche il dibattito che ha fin dall'inizio accompagnato la campagna vaccinale resa possibile proprio dai citati contratti d'acquisto. Non sorprende, dunque, che due delle pronunce adottate dal Tribunale in tale contesto – segnatamente le sentenze relative alle cause *Margrete Auken e.a. c. Commissione*[3] e *Courtois e a. c. Commissione*[4] del 17 luglio 2024 – abbiano ricevuto una certa attenzione mediatica, anche a livello nazionale[5], avendo esse censurato il rifiuto della Commissione europea di diffondere alcuni elementi dei contratti d'acquisto dei vaccini e della procedura di stipula degli stessi.

Nondimeno, la seconda delle due citate pronunce ha avuto risvolti degni di nota anche da un punto di vista più spiccatamente processuale: in data 27 settembre 2024, infatti, essa è stata impugnata dalla soccombente Commissione in una causa, la C-632/24 P (ad oggi ancora pendente), nel contesto della quale la Guardiana dei Trattati ha chiesto e ottenuto la sospensione *ex* art. 278 TFUE dell'esecuzione di parte della sentenza oggetto del *pourvoi*. Ebbene, è (solo) la quarta volta nella storia della Corte che il suo vicepresidente concede siffatto tipo di misura provvisoria. L'ordinanza cautelare del 4 febbraio 2025[6], pertanto, offre l'occasione di ritornare sulle specificità delle istanze e della procedura di concessione di una simile tutela.

---

[1] Per un quadro completo di tale contenzioso, v. E. BROSSET, *Contrats d'achats anticipés de vaccins contre la Covid-19 : quelle transparence en droit de l'Union européenne ?*, in *Revue des affaires européennes*, fasc. 3/2024, 2025, p. 611-619.

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti che stabilisce la strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la Covid-19, COM(2020) 245 final, 17 giugno 2020.

[3] Trib., 17 luglio 2024, causa T-689/21, *Margrete Auken e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:476.

[4] Trib., 17 luglio 2024, causa T-761/21, *Courtois e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:477.

[5] V., ad esempio, l'articolo *La commissione Von der Leyen condannata dalla Corte Ue per mancata trasparenza sui vaccini anti Covid*, in *La Stampa*, 17 luglio 2024.

[6] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*, ECLI:EU:C:2025:70.

2. La sospensione *ex* art. 278 TFUE dell'esecuzione di una sentenza impugnata

Come noto – e come ripetuto *verbatim* dal giudice cautelare della Corte (sia esso il vicepresidente o una sezione della stessa)[7] nella maggior parte delle sue più recenti ordinanze cautelari – «[l]'articolo 160, paragrafo 3, del regolamento di procedura dispone che le domande di provvedimenti provvisori debbono precisare "l'oggetto della causa, i motivi che provino l'urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino *prima facie* l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto". Un provvedimento provvisorio può pertanto essere accordato dal giudice del procedimento sommario solo se è comprovato che la sua concessione è giustificata *prima facie* in fatto e in diritto (*fumus boni iuris*) e che esso è urgente in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente, che sia emesso e produca i suoi effetti già prima della decisione nel procedimento principale. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco. Tali condizioni sono cumulative, di modo che i provvedimenti provvisori devono essere respinti qualora una di queste condizioni non sia soddisfatta»[8].

Siffatta formula ben riassume i presupposti della tutela cautelare, che certamente debbono essere rispettati anche nell'ipotesi in cui la richiesta di misure provvisorie sia svolta contestualmente all'impugnazione di una

---

7 Giova ricordare che l'art. 39 dello Statuto al comma 1 incarica dell'esercizio del potere cautelare il presidente della Corte di giustizia. Tuttavia, in seguito all'introduzione della figura del vicepresidente nel 2012, il comma 2 sancisce la possibilità che «i potrei di cui al primo comma possono, alle condizioni determinate dal regolamento di procedura, essere esercitati dal vicepresidente della Corte di Giustizia». Se dinanzi al Tribunale la potestà cautelare è rimasta condivisa tra presidente e vicepresidente, non è così presso la Corte, dove con la decisione 2012/671/UE della Corte di giustizia, del 23 ottobre 2012, relativa alle funzioni giurisdizionali del vicepresidente della Corte, in *GUUE* L 300, 30 ottobre 2012, p. 47, il potere cautelare è stato trasferito completamente al vicepresidente. Rimane salva la possibilità di deferire l'esame della domanda cautelare alla Corte *ex* art. 161 Regolamento di Procedura della Corte – opzione, invece, espunta dal Regolamento di procedura del Tribunale – e la possibilità che il vicepresidente sia sostituito da un altro giudice in caso di suo impedimento.

8 Corte giust., ordinanza della Corte (Grande Sezione), 8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia (regime disciplinare dei giudici)*, ECLI:EU:C:2020:277, punti 50, 51. Per un'approfondita analisi dei presupposti della tutela cautelare, nonché della loro più recente evoluzione nella giurisprudenza della Corte, v. K. LENAERTS, *Proceedings for Interim Measures Before the Union Courts*, in K.. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK (eds.), *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, segn. par. III-D), p. 550 e ss.; R. BARENTS, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Alphen aan den Rijn, 2020, segn., Part. 5, Ch. 20, segn. p. 824 e ss.; V. TERRIEN, *Interim measures*, in VIKTOR LUSZCZ (ed.), *European Court Procedure. A Practical Guide*, Oxford, 2020, p. 571-608, segn. p. 585 e ss.

sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte, come accaduto nel caso di specie; e infatti, anche l'ordinanza in commento la riporta invariata ai punti 26 e 27.

Tuttavia, una tale ricostruzione sarebbe incompleta se non si precisasse che questa particolare ipotesi di intersecazione fra lo strumento del *pourvoi* e della domanda *en référé* (diversa dal più frequente caso in cui oggetto dell'impugnazione sia la stessa ordinanza cautelare resa dal presidente o vicepresidente del Tribunale e in cui, dunque, il giudice della Corte è chiamato a svolgere una funzione di controllo circa il corretto esercizio della potestà interinale in primo grado)[9] fa sorgere la necessità di un coordinamento della disciplina relativa alla tutela cautelare con quanto sancito dall'art. 60 dello Statuto[10]. Invero, è possibile individuare tre diverse fattispecie che impongono una declinazione *sui generis* dei presupposti di cui all'art. 160 RP della Corte.

2.1. La sospensione di una pronuncia del Tribunale "positiva"

La prima ipotesi è individuabile nel caso in cui la parte soccombente dinanzi al Tribunale decida di impugnare una pronuncia "positiva", *id est* una decisione nella quale il giudice ha accolto le istanze della parte attrice annullando l'atto (diverso da un regolamento) da questa censurato – come accaduto nella causa *de qua*. In tale circostanza, poiché il comma 1 dell'art. 60 Statuto sancisce che «[l]'impugnazione non ha effetto sospensivo, salvi gli articoli 278 e 279 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», la mera introduzione del ricorso non risulta sufficiente a determinare la temporanea inoperatività dell'efficacia della pronuncia censurata, rendendosi necessaria la presentazione con atto (separato) di un'espressa istanza cautelare *ex* art. 278 TFUE, al fine di ottenere il temporaneo congelamento della decisione e dei conseguenti obblighi che la parte convenuta sarebbe tenuta ad osservare per allinearsi al *dictum* del giudice.

---

[9] Siffatta possibilità è introdotta dall'art. 57 dello Statuto. In tale ipotesi il vicepresidente della Corte è "solo" giudice di legittimità. Tuttavia, nel caso in cui, accolta l'impugnazione, ritenesse che «lo stato degli atti lo consent[e]», egli potrebbe tornare ad essere giudice anche di merito, trattenendo la causa in decisione, anziché rimetterla nuovamente al giudice cautelare del Tribunale (come accade per ogni decisione del Tribunale oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte *ex* art. 61 Statuto).

[10] Non a caso, la pronuncia in commento al punto 25 antepone alla formula sopra riportata proprio un riferimento all'art. 60 dello Statuto. Per un'attenta disamina della disposizione, cfr. C. NAÔMÉ, *Articolo 60*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, pp. 312-316.

Ebbene, in tal caso l'organo giurisdizionale procedente – che non può che essere la Corte[11] – nel rilevare la sussistenza del requisito della fondatezza *prima facie* delle istanze prospettate nel giudizio principale, dovrà volgere lo sguardo ai motivi di impugnazione dedotti, e non più alle censure indirizzate all'atto impugnato in primo grado. E sarà sufficiente che anche solo uno dei motivi di appello appaia non privo di serio fondamento – e cioè riveli l'esistenza di questioni giuridiche complesse la cui soluzione non sia ovvia, e dunque necessiti di un esame approfondito – perché il presupposto possa essere ritenuto soddisfatto[12].

Occorre osservare – così da meglio evidenziare l'eccezionalità della pronuncia in commento – come in realtà una simile istanza sospensiva sia stata raramente avanzata dinanzi al presidente nonché (a partire dal 2012) al vicepresidente della Corte, e ancora più raramente da questi concessa. Invero, a fronte di 24 domande cautelari volte ad ottenere il provvisorio congelamento dell'esecuzione di una sentenza del Tribunale resa oggetto di *pourvoi*, il presidente prima, e il vicepresidente dopo, della Corte hanno effettivamente disposto la sospensione in sole altre tre cause[13] precedenti a quella di cui si tratta, e dunque poco più che nel 17% dei casi, rigettando a vario titolo l'istanza in tutte le altre ipotesi[14].

---

[11] Così Trib., ordinanza del presidente, 22 novembre 1991, causa T-77/91 R, *Hochbaum c. Commissione*, ECLI:EU:T:1991:60. Nel caso di specie, il ricorrente aveva impugnato la pronuncia del Tribunale dinanzi alla Corte, senza tuttavia introdurre alcuna domanda diretta a sospenderne l'esecuzione (punto 20). Al contrario, aveva richiesto al Tribunale la sospensione della procedura di copertura dell'incarico relativamente al quale si controverteva (punto 21). Ebbene, la Corte, dopo aver preso atto che siffatta istanza mirava, *de facto*, ad ottenere la sospensione della sentenza del Tribunale, ha dichiarato la domanda di provvedimenti urgenti irricevibile, atteso che essa avrebbe dovuto essere incardinata dinanzi alla Corte stessa (punto 22).

[12] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*, cit., punto 54 e giurisprudenza *ivi* citata.

[13] Presidente, 31 gennaio 1991, causa C-345/90 P-R, *Parlamento c. Hanning*, ECLI:EU:C:1991:37; vicepresidente, 21 febbraio 2014, causa C-78/14 P-R, *Commissione c. ANKO*, ECLI:EU:C:2014:93, resa *inaudita altera parte* e poi confermata con ordinanza dell'8 aprile 2014, ECLI:EU:C:2014:239; 21 novembre 2019, causa C-389/19 P-R, Commissione c. Svezia, ECLI:EU:C:2019:1007.

[14] Corte giust., ordinanza del presidente 27 novembre 1990, causa C-242/90 P-R, *Commissione c. Albani e a.*; 3 aprile 1992, causa C-35/92 P-R, *Parlamento c. Frederiksen*, ECLI:EU:C:1992:160; 6 luglio 1995, causa C-166/95 P-R, *Commissione c. Daffix*, ECLI:EU:C:1995:229; 15 settembre 1995, causa C-254/95 P-R, *Parlamento c. Innamorati*, ECLI:EU:C:1995:288; 17 luglio 2001, causa C-180/01 P-R, *Commissione c. NALOO*, ECLI:EU:C:2001:423; 21 febbraio 2002, cause riunite C-486 e 488/01 P-R, *Front national c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2002:116; 8 maggio 2003, causa C-39/03 P-R, *Commissione c. Artegodan*, ECLI:EU:C:2003:269; 20 giugno 2003, causa C-156/03 P-R, *Commissione c. Laboratoires Servier*, ECLI:EU:C:2003:368; 15 dicembre 2005, causa C-326/05 P-R, *Industrias Químicas del Vallés c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:795; 12 maggio 2010, causa C-5/10 P-

Ciò risulta tanto più vero per quanto riguarda il Tribunale: dinanzi al suo presidente in veste di giudice di secondo grado rispetto alle pronunce rese dal Tribunale della funzione pubblica, durante i quasi dodici anni di attività di quest'ultimo, è stata avanzata (e rigettata) una sola domanda cautelare sospensiva[15].

Una così bassa soglia di accoglimento pare, tuttavia, in linea con il ridotto numero di *pourvoi* tendenzialmente accolti dalla Corte[16], che solitamente si trova, dunque, ad avallare le valutazioni svolte dai giudici del primo grado; non sorprende che ciò accada spesso e volentieri anche *prima facie* nei procedimenti sommari.

Ciò, tuttavia, permette di affermare che nel caso di sovrapposizione del rimedio del *pourvoi* con la tutela cautelare, l'istante misure provvisorie risulta gravato da un onere della prova particolarmente difficile, atteso che non solo deve dimostrare l'apparente non-infondatezza dei propri motivi di ricorso, ma deve anche superare una certa "resistenza" dei giudici del secondo grado a rimettere in discussione quanto affermato in prima battuta dai propri colleghi.

R, *Torresan c. UAMI*, ECLI:EU:C:2010:269; 31 gennaio 2011, causa C-404/10 P-R, *Commissione c. Éditions Odile Jacob*, ECLI:EU:C:2011:37; ordinanza del vicepresidente, 19 dicembre 2013, causa C-506/13 P-R, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:882; 3 dicembre 2014, causa C-431/14 P-R, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2418; 14 gennaio 2016, causa C-517/15 P-R, *AGC Glass Europe e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:21; 6 settembre 2016, causa C-378/16 P-R, *Inclusion Alliance for Europe c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:668; 16 luglio 2021, causa C-46/21 P-R, *ACER c. Aquind Ltd*, ECLI:EU:C:2021:633; 30 novembre 2021, causa C-466/21 P-R, Land Rheinland-Pfalz c. Deutsche Lufthansa, ECLI:EU:C:2021:972; 19 agosto 2024, causa C-600/22 P-R, *Puigdemont i Casamajó e Comín i Oliveres/ Parlamento*, ECLI:EU:C:2024:673; 17 marzo 2023, causa C-781/22 P-R, *LE c. Commissione*, ECLI:EU:C:2023:226; 28 marzo 2023, causa C-785/22 P-R, *Eulex Kosovo c. SC*, ECLI:EU:C:2023:262.

[15]Trib., ordinanza del presidente, causa T-103/10 P(R)-R, *Parlamento c. U*, ECLI:EU:T:2010:170.

[16] Segnatamente, nel 2019 la Corte ha respinto 171 impugnazioni sulle 210 propostele; nel 2020, 149 su 204; nel 2021, 157 su 183; nel 2022, 148 su 196; nel 2023, 154 su 201 (da questi numeri andrebbero, peraltro, sottratte anche le impugnazioni conclusesi con la cancellazione dal luogo, ovvero una decisione di non luogo a provvedere, ammontanti a 9 nel 2019, 12 nel 2020, 3 nel 2021, 9 nel 2022 e 10 nel 2023). Cfr, *Statistiche giudiziarie della Corte di giustizia. Relazione annuale 2023*, pag. 21, disponibile online all'indirizzo web https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/it_ra_2023_cour_statistiques_web_13052024.pdf. Per un commento alle Statistiche v. M. LANOTTE, *Statistiche giudiziarie 2023: prospettive future del contenzioso europeo*, in questa *Rivista*, 2024.

2.2. La sospensione di una pronuncia del Tribunale "negativa"

La difficoltà ad ottenere la tutela cautelare risulta ancora più evidente per la seconda delle fattispecie che può configurarsi nel caso di *crossover* tra impugnazione e richiesta di misure interinali. Trattasi, in particolare, dell'ipotesi in cui venga dedotta nel *pourvoi* una pronuncia del Tribunale "negativa" – ossia una decisione in cui il giudice non abbia accolto l'istanza di annullamento di un atto controverso – e la parte attrice chieda, quindi, non la sospensione dell'esecuzione del *dictum* del giudice, bensì del provvedimento già considerato dal giudice di prime cure non illegittimo, almeno relativamente alle specifiche censure mosse dalla parte attrice nel caso di specie. Tale "manovra" si rende necessaria giacché la sospensione di una pronuncia che ha negato l'annullamento di un atto non sarebbe idonea a modificare lo *status quo* e ad attribuire all'istante alcun vantaggio[17]. Ebbene, in siffatta ipotesi, pare sussistere non più un onere della prova "rafforzato", ma addirittura "doppio". Invero, nella giurisprudenza della Corte è stato osservato come «per quanto seri possano essere i motivi e gli argomenti invocati dalla ricorrente contro la sentenza impugnata, non possono essere sufficienti per giustificare giuridicamente, di per sé soli, la sospensione dell'esecuzione della decisione controversa. Per comprovare che è soddisfatto il requisito relativo al *fumus boni iuris*, la ricorrente deve inoltre essere in grado di evidenziare che i motivi e gli argomenti con cui si è contestata la legittimità della suddetta decisione nell'ambito del ricorso di annullamento sono tali da giustificare *prima facie* la concessione della sospensione richiesta»[18].

La pronuncia – l'unica ad avere accolto una delle sei istanze di sospensione[19] di un atto già giudicato legittimo dal Tribunale con sentenza,

---

[17] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 3 dicembre 2014, causa C-431/14 P-R, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2418, punto 17. Nel caso di specie l'attore aveva proprio richiesto la sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata. La Corte, avendo rilevato la natura negativa della decisione, aveva ritenuto che «motivi attinenti al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva esig[essero] che la ricorrente po[tesse] chiedere, nel caso di specie, la sospensione dell'esecuzione della decisione controversa», procedendo, tuttavia, a respingerla. Per un'analisi e contestualizzazione dell'ordinanza, v. K. LENAERTS, M. RADLEY, *Recent Case-law of the European Court of Justice in Interim Measures Cases*, in *European Law Reporter*, 2016, p. 10 e ss.

[18] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 2 marzo 2016, causa C-162/15 P-R, *Evonik Degussa c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:142, punto. 24 e giurisprudenza *ivi* citata.

[19] In tre casi l'istanza cautelare è stata rigettata (Corte giust., ordinanza del presidente, 31 luglio 2003, causa C-208/03 P-R, *Le Pen c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2003:424; 29 aprile 2005, causa C-404/04 P-R, *Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:267; Presidente, 19 luglio 2012, causa C-587/11 P-R, *Omincare c. UAMI*, ECLI:EU:C:2012:506), mentre in altri due la Corte ha adottato una pronuncia di non luogo a procedere (17 marzo 2009, causa C-251/08 P-R*, Ayyanarsamy c. Commissione*

per tale motivo, appellata – sembra, per l'appunto, richiedere la prova della fondatezza (seppur sempre *prima facie*) tanto delle censure rivolte alla sentenza impugnata, quanto di quelle svolte nei confronti dell'atto oggetto di ricorso per annullamento in primo grado.

L'ordinanza del 2016, infatti, continua osservando che, in tal caso, «la valutazione del requisito relativo all'esistenza di un *fumus boni iuris* deve prendere in considerazione la circostanza che [l'atto] controvers[o], di cui si chiede la sospensione dell'esecuzione, è già stat[o] esaminat[o], in termini sia di fatto che di diritto, da un giudice dell'Unione e che quest'ultimo ha dichiarato che il ricorso diretto contro tale [atto] era infondato […]. La necessità di far valere, nell'ambito della presente domanda di provvedimenti provvisori, motivi di diritto che appaiono, *prima facie*, particolarmente gravi discende quindi in particolare dal fatto che detti motivi devono essere tali da mettere in dubbio la valutazione effettuata dal Tribunale laddove statuiva sul merito dell'argomento addotto dalla ricorrente in primo grado»[20].

Questa, dunque, sembra essere la circostanza in cui l'ordinamento dell'Unione chiede, per poter accedere alla tutela cautelare, l'onere probatorio più stringente di tutti.

2.3. L'anticipazione dell'esecuzione di una sentenza del Tribunale che annulla un regolamento

Nondimeno, l'unica tipologia di tutela interinale che non ha mai visto la luce dinanzi al giudice cautelare della Corte – nel senso che mai un'istanza di tal guisa ha avuto successo ed è dunque stata accolta – è la terza fra le ipotesi generate dall'innesto di una domanda cautelare con un'istanza di *pourvoi*, e resa possibile in ragione di quanto sancito dal comma 2 dell'art. 60 dello Statuto.

Quest'ultimo dispone, infatti, che «[i]n deroga all'articolo 280 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le decisioni del Tribunale che annullano un regolamento hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine contemplato nell'articolo 56, primo comma, del presente statuto, oppure, se entro tale termine è stata proposta impugnazione, a decorrere dal relativo rigetto, salva la facoltà delle parti di presentare alla Corte di giustizia, in forza degli articoli 278 e 279 del

---

e Germania, ECLI:EU:C:2009:162; 19 maggio 2009, causa C-349/08 P-R, *Kronberger c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2009:325). A queste si può, peraltro, aggiungere la già citata ordinanza resa nella causa C-431/14 P-R, *Grecia c. Commissione*, dove – come visto *supra* – il presidente della Corte ha svolto una riqualificazione dell'istanza cautelare *ivi* avanzata.

[20] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 2 marzo 2016, causa C-162/15 P-R, *Evonik Degussa c. Commissione*, cit., punto 25 e giurisprudenza *ivi* citata.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea […], un'istanza volta alla sospensione dell'efficacia del regolamento annullato o all'adozione di un qualsiasi altro provvedimento provvisorio».

Ecco, dunque, che in questa particolare fattispecie, diversamente da quanto accade in tutte le altre ipotesi in cui venga avanzata una domanda di tutela cautelare, il soggetto istante non sarà la parte risultata soccombente nel primo grado, ma, al contrario, chi dinanzi al Tribunale ha impugnato con successo un regolamento, e – convenuto in un giudizio di *puorvoi* – abbia interesse a vedere anticipata l'efficacia della sentenza di annullamento. È evidente che questo quadro determina uno stravolgimento dell'onere della prova, segnatamente una sorta di inversione dello stesso, atteso che ciò che la "vincitrice" dovrà dimostrare sarà proprio l'opposto di quanto deve essere provato in tutti gli altri casi, e cioè «che, nonostante i motivi di impugnazione dedotti dalla controparte, i propri argomenti contrari sono sufficientemente credibili per essere, *prima facie*, meritevoli di accoglimento e che, di conseguenza, non emerge chiaramente che l'annullamento della sentenza impugnata si imponga»[21].

Ebbene – come anticipato – nei (soli) tre casi in cui fino ad ora è stata avanzata una simile istanza, le parti non sono mai riuscite ad incontrare la descritta soglia probatoria[22].

3. La causa C-632/24 P-R: la sentenza impugnata

Volgendosi, ora, nuovamente all'ordinanza cautelare del 4 febbraio scorso, si può osservare un esempio concreto del primo dei casi fra quelli qui descritti.

La questione – fra quelle dedotte nel *puorvoi* e, specularmente, nella domanda cautelare – presa in considerazione dal vicepresidente della Corte nel suo giudizio interinale insiste, essenzialmente, sulla correttezza del bilanciamento degli interessi di cui all'art. 9, par. 1, lett. b), del regolamento n. 1725/2018[23].

---

[21] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 12 giugno 2014, causa C-21/14 P-R, *Commissione c. Rusal Armenal*, ECLI:EU:C:2014:1749.

[22] Corte giust., ordinanza del presidente, 18 maggio 2011, causa C-337/09 P-R, *Consiglio c. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group*, ECLI:EU:C:2011:314; ordinanza del vicepresidente, 12 giugno 2014, causa C-21/14 P-R, *Commissione c. Rusal Armenal*, cit.; 7 luglio 2016, causa C-691/15 P-R, *Commissione c. Bilbaína de Alquitranes e a.*, ECLI:EU:C:2016:597.

[23] 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, in *GU L* 295, 21 novembre 2018, p. 39 e ss.

La vicenda prendeva il via da una lettera del 24 maggio 2021 con la quale due avvocati chiedevano alla Commissione, «a nome e per conto dei primi 86.000 firmatari della piattaforma "https://dejavu/legal/"» – sito ancora attivo tramite il quale è stata promossa la petizione "Trasparenza del vaccino Covid-19" che ad oggi conta poco meno di 290.000 firmatari[24] – «l'accesso, in forza del regolamento n. 1049/2001[25], a un certo numero di documenti riguardanti l'acquisto, da parte della Commissione e per conto degli Stati membri dell'Unione, di vaccini nell'ambito della pandemia di COVID-19 […]. In particolare la domanda iniziale verteva sugli accordi di acquisto firmati dalla Commissione con i produttori di vaccini, sull'identità dei rappresentanti dell'Unione che avevano preso parte alle trattative con detti produttori e sulle dichiarazioni di interessi diretti o indiretti tra tali rappresentati e i succitati produttori»[26].

Con lettera del 30 luglio 2021 della direttrice generale della DG della Salute e della sicurezza alimentare prima, con la decisione C(2022) 1359 final del 28 febbraio 2022 poi[27], la Commissione – previa individuazione dei documenti rilevanti – concedeva un accesso parziale agli stessi, in applicazione dell'art. 4 del citato regolamento n. 1049/2001. Infatti, se da un lato il regolamento consacra un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni – dando attuazione alla lettera dell'art. 15, par. 3 TFUE[28] – dall'altro lato, l'art. 4 dello stesso introduce svariate eccezioni per motivi di interesse pubblico o privato.

Per quanto riguarda, in particolare, la richiesta di accesso alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi degli esperti facenti parte della squadra negoziale congiunta incaricata di negoziare gli accordi

---

[24] V. https://palace.legal/dejavu/it.

[25] 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, in *GU L* 145, 31 maggio 2001, p. 43 e ss.

[26] Trib., 17 luglio 2024, causa T-761/21, *Courtois e.a. c. Commissione*, cit., punti 6, 7.

[27] Più precisamente, dopo la lettera del 30 luglio 2021, gli istanti presentavano il successivo 13 agosto «una domanda di conferma diretta ad ottenere che la Commissione rivedesse la sua posizione», relativamente alla quale si formava una decisione implicita di rigetto. Il 24 settembre 2021, infatti, la Commissione aveva informato gli istanti di non essere ancora in grado di rispondere alla domanda di conferma, ottemperando solo il 28 febbraio 2022.

[28] I primi due periodi della disposizione sanciscono che: «Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria».

preliminari di acquisto dei vaccini contro la COVID-19, la Commissione richiamava l'art. 4, par. 1, lett. b) del regolamento n. 1049/2001, secondo il quale «[l]e istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: […] b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali». Veniva, pertanto, fornito agli istanti un solo esemplare delle dichiarazioni, mantenendo oscurate le informazioni relative all'identità del firmatario, nonché firma autografa e data di sottoscrizione.

Ecco, dunque, che – incardinato il ricorso per annullamento[29] – veniva fra le altre svolta una censura con la quale i ricorrenti, relativamente al diniego parziale di accesso alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi, sostenevano l'inapplicabilità dell'eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo (art. 4, par. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001). In particolare, essi sostenevano che «la Commissione non [avesse] dimostrato in che modo la divulgazione dell'identità dei membri della squadra negoziale congiunta avrebbe arrecato in concreto pregiudizio alla vita privata o all'integrità di detti membri»[30].

Il Tribunale, relativamente a tale censura, rilevava che «i dati personali possono essere trasmessi a un terzo in base al regolamento n. 1049/2001 soltanto quando tale trasmissione soddisfa le condizioni previste all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento 2018/1725[31]»[32]. La citata lett. b), applicabile al caso di specie, prevede che «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

[29] Il ricorso veniva proposto con atto depositato il 6 dicembre 2021 e aveva, dunque, in prima battuta ad oggetto la decisione implicita di rigetto della Commissione, alla quale è sopravvenuta la decisione esplicita solo in data 28 febbraio 2022. Si è pertanto resa necessaria una memoria di adattamento, depositata dai ricorrenti presso la cancelleria del Tribunale in data 6 aprile 2022.

[30] Trib., 17 luglio 2024, causa T-761/21, *Courtois e.a. c. Commissione*, cit., punto 48.

[31] Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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, in *GU L* 295, 21 novembre 2018, pp. 39-98.

[32] Trib., 17 luglio 2024, causa T-761/21, *Courtois e.a. c. Commissione*, cit., punto 57.

personali per detto fine specifico dopo aver chiaramente soppesato i vari interessi in conflitto».

Ebbene, il Tribunale accoglieva la domanda di annullamento della decisione della Commissione nella parte in cui essa aveva negato l'accesso alle identità dei citati negoziatori, ritenendo che l'istituzione avesse errato nello svolgere il bilanciamento imposto dalla ora citata norma.

Da un lato, infatti, il giudice di primo grado riteneva che i ricorrenti avessero correttamente dimostrato che siffatto accesso costituiva «un fine specifico di servire l'interesse pubblico ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. b), del regolamento n. 1725/2018», quale quello di garantire «trasparenza quanto al processo seguito dalla Commissione durante le trattative con i produttori di vaccini contro la COVID-19 e quanto alla conclusione dei contratti in questione in nome degli Stati membro», così da «contribuire ad aumentare la fiducia dei cittadini dell'Unione nei confronti della strategia vaccinale promossa da tale istituzione e, di conseguenza, a contrastare segnatamente la diffusione di false informazioni sulle condizioni di negoziazione e sulla conclusione di detti contratti»[33].

Dall'altro lato, il Tribunale riteneva che la scelta della Commissione secondo la quale «il fatto che il ruolo dei membri della squadra negoziale congiunta fosse soltanto tecnico dovesse prevalere sull'obiettivo che i ricorrenti si erano prefissati» non fosse stata spiegata dalla Guardiana dei Trattati[34], e che la decisione contestata «non fa[cesse] emergere in maniera espressa le considerazioni aggiuntive […] relative, in particolare, all'eventuale posizione dei membri della squadra negoziale congiunta all'interno di una gerarchia»[35].

Ora, dall'annullamento della decisione di diniego della Commissione di comunicazione dei dati, derivava l'obbligo per questa di procedere proprio con la diffusione dell'identità dei negoziatori. L'istituzione, non condividendo le valutazioni svolte dal Tribunale, ha dunque tempestivamente impugnato la sentenza, inoltrando anche istanza di misure cautelari avente ad oggetto la sospensione *ex* art. 278 TFUE dell'esecuzione della pronuncia oggetto di *pourvoi*.

La Commissione ha articolato il proprio ricorso in tre censure; tuttavia, nell'ordinanza cautelare, il vicepresidente della Corte si è concentrato solo su una di queste[36], quale il presunto errore di diritto del

---

[33] *Ivi*, punto 71.

[34] *Ivi*, punto 81.

[35] *Ivi*, punto 82.

[36] Gli altri motivi di censura prospettati nell'impugnazione si articolano come segue: «snaturamento degli elementi di prova nella valutazione della necessità della trasmissione dei dati personali di cui trattasi»; «fondatezza della motivazione di diniego di accesso integrale alle clausole contrattuali relative all'indennizzo», a sua volta articolato in tre parti,

Tribunale nell'interpretazione dell'art. 9, par. 1, lett. b), del regolamento (UE) 2018/1725. Questo perché, come già accennato, per ottenere una misura cautelare come quella richiesta, nel caso di specie, dalla Guardiana dei Trattati è sufficiente che anche solo uno dei motivi a sostegno del ricorso di merito non paia privo di serio fondamento, non essendo necessario il vaglio di tutti i motivi di impugnazione[37].

Ciò premesso, è possibile osservare che – come spesso accade – la particolarità della materia affrontata, quale la tutela dei dati personali, nonché le specifiche disposizioni che trovano applicazione nel caso di specie hanno caratterizzato in maniera *sui generis* la procedura di concessione delle misure cautelari. Si è cioè determinato un vicendevole influenzamento tra sostanza e procedura, rendendo ancora una volta sfumati i confini tra l'una e l'altra.

3.1. Sul *fumus boni iuris*: un (particolare) bilanciamento di interessi

Innanzitutto, la Commissione ha difeso il proprio operato argomentando che la diffusione dei dati personali degli esperti degli Stati membri facenti parte della squadra negoziale congiunta esporrebbe questi ultimi al rischio di essere sistematicamente individuati, da gran parte dell'opinione pubblica, come responsabili di tutti le eventuali future problematiche legate ai vaccini contro la Covid-19, pericolo che si concretizzerebbe ancor più rapidamente in ragione della (probabile) diffusione dell'identità di queste persone tramite internet[38]. *Vulnus* che risulterebbe, secondo la Guardiana dei Trattati, non giustificato, attesa la natura prettamente tecnica dell'incarico svolto dai negoziatori, siti in una posizione gerarchica istituzionale non elevata[39]. Peraltro, l'attrice sostiene che l'obiettivo di verificare l'imparzialità dei firmatari «sarebbe già stato ampiamente raggiunto con la divulgazione delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi in forma anonima»[40].

Il vicepresidente della Corte – da parte sua – ha *in primis* rilevato che «la domanda di accesso a tali informazioni è intervenuta in un contesto caratterizzato dalla mancanza di fiducia di una parte dei cittadini dell'Unione verso la strategia vaccinale promossa dalla Commissione»,

---

quali « a) un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento 1049/2001; b) la violazione dell'obbligo di motivazione; c) uno snaturamento degli elementi di prova».

[37] V. *supra*, par. 2.1.

[38] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*, cit., punto 38.

[39] *Ivi*, punto 40.

[40] *Ivi*, punto 42.

elemento che rende «l'esposizione dei membri della squadra negoziale a contatti esterni non richiesti a seguito della divulgazione della loro identità non […] semplicemente ipotetica»[41]. Ha, poi, preso atto della delicatezza dell'argomento (quale la strategia vaccinale contro la Covid-19)[42], nonché l'acuizione a causa di internet, e in particolare dei *social network*, del rischio di una diffusione su ampia scala dei dati sensibili e di un conseguente loro impiego diverso rispetto a quello autorizzato[43].

Di contro, seppur il vicepresidente abbia riconosciuto che «la trasparenza […] quanto alla conclusione degli accordi preliminari di acquisto dei vaccini è idonea a contribuire ad aumentare la fiducia dei cittadini dell'Unione nei confronti della strategia vaccinale promossa da tale istituzione e, di conseguenza, a contrastare segnatamente la diffusione di false informazioni sulle condizioni di negoziazione e sulla conclusione di detti contratti»[44], ha anche preso atto che siffatto controllo «spetta prioritariamente alle autorità pubbliche competenti»[45].

Ecco, dunque, che il giudice della cautela ha ritenuto che non può a prima vista escludersi che, nell'esperimento del bilanciamento di interessi di cui all'art. 9, par. 1, lett. b), del regolamento n. 1725/2018, l'interesse dei membri della squadra negoziale a che la loro identità non sia divulgata prevalga sull'obiettivo perseguito dai ricorrenti di verificare la loro imparzialità[46].

Orbene, è possibile osservare come la valutazione della sussistenza del requisito del *fumus boni iuris* si sia nel caso di specie risolta in un vero e proprio bilanciamento di interessi. Quest'ultimo, seppur vada tenuto distinto e non debba essere confuso con la terza condizione autonoma la cui sussistenza è richiesta per la concessione di misure cautelari (separatamente analizzata dal vicepresidente ai punti 106 e ss. dell'ordinanza in commento), mostra inevitabilmente una certa affinità con l'ora citato requisito.

Dal momento, infatti, che nessuna delle due parti coinvolte nel giudizio ha negato la legittimità del fine perseguito dalla propria controparte – quale la tutela dei dati personali da parte della Commissione, e la garanzia di una maggiore trasparenza nell'operato delle istituzioni da parte dei ricorrenti – la fondatezza *prima facie* dell'impugnazione non poteva occuparsi di tali aspetti, risolvendosi necessariamente in un apprezzamento della maggior "meritevolezza" dell'uno o dell'altro

[41] *Ivi*, punto 67.
[42] *Ivi*, punto 68.
[43] *Ivi*, punto 69.
[44] *Ivi*, punto 75.
[45] *Ivi*, punto 76.
[46] *Ivi*, punto 78.

interesse ai sensi dell'art. dell'art. 9, par. 1, lett. b), del regolamento (UE) 2018/1725.

Il giudice cautelare ha, dunque, ancorato il proprio ragionamento ad una giurisprudenza – citata al punto 77 dell'ordinanza *de qua* – secondo la quale «nella *ponderazione* cui un'istituzione deve procedere, prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, *tra l'interesse dell'Unione* a garantire la trasparenza delle sue azioni *e il pregiudizio ai diritti* sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo Carta), non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali»[47].

Specularmente – a riprova della parziale sovrapposizione delle due condizioni – nella ponderazione degli interessi, intesa ora come terzo requisito per la concessione di misure cautelari, le parti si sono essenzialmente scontrate circa l'idoneità della trasmissione di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi in forma anonima a permettere di verificare l'imparzialità dei firmatari[48]; elemento già preso in considerazione nell'analisi relativa all'elemento del *fumus boni iuris*.

Peraltro, il vicepresidente della Corte, nel ritenere prevalente l'interesse della Commissione alla sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata su quello dei ricorrenti a vederla immediatamente eseguita[49], argomenta richiamando le constatazioni già svolte relativamente alla valutazione di sussistenza del *periculum in mora*[50].

Siffatta dinamica di commistione tra condizioni non deve però sorprendere: seppur la ponderazione degli interessi sia ad oggi riconosciuta come condizione autonoma in maniera pressoché unanime, non è sempre stato così, proprio in ragione dei suoi non rari contatti con gli altri due requisiti[51].

3.2. Sul *periculum in mora*: un "ampliamento" degli interessi tutelabili dalla Commissione

La materia ha determinato una particolarità anche nella valutazione della sussistenza del requisito del *periculum in mora*.

---

[47] Enfasi aggiunta.

[48] *Ivi*, punti 107, 110.

[49] *Ivi*, punto 115.

[50] *Ivi*, punto 113.

[51] Per la ricostruzione del dibattito dottrinale sulla natura del requisito del bilanciamento degli interessi, nonché dell'evoluzione del suo impiego nella giurisprudenza, cfr. M. F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Bari, 2023, p. 182 e ss.

Da un lato, in ragione dei diritti che rischierebbero di essere lesi in ragione della mancata concessione della tutela cautelare – quali il diritto al rispetto della vita privata di cui all'art. 7 Carta, e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'art. 8 Carta – il danno è ritenuto dal vicepresidente della Corte presentare «*a priori* carattere irreversibile poiché i dati di cui trattasi rischierebbero, una volta divulgati, di essere rapidamente diffusi su Internet, tenuto conto della delicatezza delle questioni che attengono ai vaccini contro la COVID-19»[52].

La delicatezza della questione affrontata data, innanzitutto, dal venir in rilievo di dati personali, ma anche dalla natura controversa della strategia vaccinale posta in essere dalla Commissione durante l'emergenza pandemica[53] – inevitabilmente acuita, nell'era del digitale, dal probabile impiego di internet e *social network* – ha portato il vicepresidente della Corte a ritenere sussistente anche la condizione relativa al *periculum in mora*.

Tuttavia, l'aspetto più interessante che viene in rilievo nell'analisi di questo requisito riguarda la natura personale del pregiudizio.

In generale, infatti, è inevitabile che essa subisca una particolare declinazione quando a richiedere la tutela cautelare sia un soggetto, come uno Stato membro o una sua entità interna, che per definizione esprime interessi generali[54]. La stessa Commissione può, alternativamente, farsi portatrice dell'interesse generale al rispetto dei Trattati – come accade per le domande cautelari avanzate nelle procedure di infrazione – ovvero l'interesse di specifiche categorie di soggetti lesi dall'inadempimento nazionale[55].

Nel caso di specie, tuttavia, la Commissione non tutela né l'interesse generale al rispetto dei trattati, né l'interesse di una specifica categoria di soggetti, bensì il suo proprio. Pare, anzi, che il vicepresidente della Corte abbia esperito una sorta di ampliamento della legittimazione attiva a richiedere misure cautelari da parte della Guardiana dei Trattati tramite

---

[52] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*, cit., punto 103.

[53] La stessa petizione «Trasparenza del vaccino Covid-19» da cui ha preso origine l'intera causa denota lo scetticismo nei confronti della stessa, atteso che la sua formulazione pare essere piuttosto "aggressiva". Si legge, infatti, fra l'altro: «Non siamo delle cavie. Con le nostre famiglie, siamo i primi ad essere coinvolti. *Esigiamo* che tutti questi elementi siano resi pubblici».

[54] Cfr. M. F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 163 e ss. L'A. rileva che, per quanto riguarda gli Stati membri, essi risultano titolari di un interesse generale che copre il territorio nella sua estensione totale, mentre le entità territoriali possono farsi portavoce di interessi corrispondenti all'area sottoposta alla loro responsabilità.

[55] *Ivi*, p. 166. È stata, tuttavia, esclusa la possibilità di far valere l'interesse di uno Stato terzo.

l'applicazione analogica della soluzione già proposta nella pronuncia *Vivendi*[56].

Infatti, è innegabile come i soggetti che rischierebbero di essere direttamente lesi dalla mancata sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata siano dei soggetti a tutti gli effetti terzi rispetto alla Commissione, quali i negoziatori degli accordi di acquisto dei vaccini contro la COVID-19 rappresentanti degli Stati membri che hanno eccezionalmente partecipato alle attività dell'organo esecutivo dell'Unione, non essendo però presso esso incardinati.

Di primo acchito, dunque, ci si sarebbe potuti aspettare che il giudice della cautela ritenesse non sussistente un interesse personale in capo alla Commissione che legittimasse la concessione delle misure interinali da questa richieste.

Ebbene, il vicepresidente della Corte – richiamando pressoché *verbatim* l'ordinanza *Vivendi* – ha affermato l'esatto opposto: preso atto che «il danno invocato dalla Commissione in relazione al diritto al rispetto della vita privata sarebbe una conseguenza diretta del comportamento che, a suo avviso, essa sarebbe costretta ad adottare»[57], nega che la Commissione stia agendo «sostituendosi a terzi», affermando invece come essa stia procedendo «a titolo personale, al fine di salvaguardare i propri interessi, evitando di essere indotta a causare essa stessa un danno grave e irreparabile a terzi, per il quale potrebbe essere peraltro ritenuta eventualmente responsabile, in un contesto in cui tale danno fosse cagionato a detti terzi a causa dei loro legami con la Commissione, senza che questi ultimi siano in grado di ottenere autonomamente una tutela provvisoria per evitare il verificarsi di detto danno»[58].

Alla Guardiana pare, dunque, essere stata riconosciuta una legittimità attiva un po' più ampia rispetto a quella attribuitele fino ad ora. L'interesse di cui essa ricerca la tutela potrebbe, infatti, essere definito di "secondo grado", atteso che la dimostrazione della sua sussistenza deve necessariamente articolarsi in due step: a) dimostrare che un soggetto terzo rischi una lesione ad un proprio diritto; b) provare che tale lesione deriverebbe direttamente dal comportamento della Commissione stessa. In capo a quest'ultima sembra così configurarsi un interesse *sui generis*:

---

[56] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 11 aprile 2024, C-90/24 P(R), *Vivendi c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:318. Per un commento della pronuncia, nonché delle altre decisioni rese relativamente al contenzioso cui essa inerisce, cfr. R. TORRESAN, *La « saga »* Vivendi *: l'impact de la procédure sur les conditions d'octroi d'un référé et sur la délimitation de ses effets*, in questa *Rivista*, 2024.

[57] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 4 febbraio 2025, causa C-632/24 P(R), *Commissione c. Courtois*, cit., punto 95.

[58] *Ivi*, punto 96.

evitare il rischio grave ed irreparabile di rendersi perpetratrice nei confronti di terzi di un danno grave ed irreparabile.

4. Conclusioni. Tutela cautelare e diritto al rispetto della vita privata

Gli argomenti della Commissione sono, dunque, risultati convincenti e hanno portato il vicepresidente della Corte a concedere una delle (come visto rare) ordinanze cautelari di sospensione *ex* art. 278 TFUE dell'esecuzione di una pronuncia impugnata, segnatamente la quarta in tutta l'attività della Corte.

La ragione di questa eccezionale "apertura" potrebbe essere individuata proprio nella materia sottoposta alle cure del giudice, quale quella della tutela dei dati sensibili e personali, nonché nel venire in rilievo di due diritti fondamentali, cioè il diritto al rispetto della vita privata di cui all'art. 7 Carta, e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'art. 8 Carta.

La pronuncia *de qua*, invero, pare inserirsi nel solco di una giurisprudenza cautelare sempre più attenta in generale alla tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto al rispetto alla vita familiare *ex* art. 7 Carta, a fronte tanto della diffusione di dati personali, quanto della divulgazione di informazioni riservate.

Una maggiore sensibilità a siffatti temi era già stato dimostrato dal giudice cautelare del Tribunale all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, segnatamente, dell'acquisizione da parte della Carta dello stesso valore giuridico dei trattati, proprio al fine di dar pregio a questo nuovo strumento, riconoscendone pienamente il ruolo nel sistema giuridico dell'Unione europea[59].

Il presidente del Tribunale, infatti, già nelle ordinanze relative alle cause *Akzo Nobel*[60], *Evonik Degussa*[61], *Alstom*[62], *Pilkington Group*[63], aveva cercato di introdurre un regime "speciale" e semplificato per la concessione di misure cautelari nel caso in cui a rischiare di essere leso fosse un diritto

---

[59] In tal senso, e per la ricostruzione della giurisprudenza cautelare riportata *infra*, cfr. V. TERRIEN, *Le référé : problematiques actuelles et derniers développements*, in S. MAHIEU (a cura di), *Contentieux de l'Union européenne. Questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 339-395, spec. p. 366.

[60] Tribunale, ordinanza del presidente, 16 novembre 2012, causa T-345/12 R, *Akzo Nobel e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:605.

[61] Tribunale, ordinanza del presidente, 16 novembre 2012, causa T-341/12 R, *Evonik Degussa c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:604.

[62] Tribunale, ordinanza del presidente, 29 novembre 2012, causa T-164/12 R, *Alstom c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:637.

[63] Tribunale, ordinanza del presidente, 11 marzo 2013, causa T-462/12 R, *Pilkington Group c. Commissione*, ECLI:EU:T:2013:119.

fondamentale. Egli si era addirittura spinto ad affermare che la violazione di un siffatto diritto – nei casi di specie, il diritto alla protezione delle informazioni coperte dal segreto professionale[64] – fosse idoneo ad integrare in maniera pressoché automatica il requisito del pregiudizio grave ed irreparabile, senza che fosse necessario esaminare il carattere della gravità e dell'irreparabilità del danno. Seppur tale ricostruzione sia stata sconfessata dal vicepresidente della Corte[65], sembra comunque essersi instillata nel giudice cautelare una maggior sensibilità al tema, dalla quale pare derivare una certa propensione a concedere la tutela interinale in maniera più "agile". Ne sono esempio concreto le ordinanze rese dal giudice cautelare della Corte nelle cause *Vivendi*[66] e *Lagardère*[67], ma anche dal giudice cautelare del

[64] Eccezion fatta per la prima ordinanza – dove viene richiamato esplicitamente l'art. 7 Carta – il giudice individua come fonte del diritto che rischia di essere leso tramite la pubblicazione/trasmissione di informazioni gli artt. 339 TFUE e 8 CEDU. V. TERRIEN, *Le référé : problematiques actuelles et derniers développements*, cit., tuttavia, rileva come quest'ultima disposizione sia di fatto stata trasposta nell'art. 7 Carta, e si possa quindi ritenere che nei casi citati il diritto fondamentale che viene concretamente in rilievo e che rischia si essere leso sia proprio quello del diritto al rispetto della vita privata (p. 369).

[65] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 10 settembre 2013, causa C-278/13 P(R), *Commissione c. Pilkington Group*, ECLI:EU:C:2013:558. La pronuncia – definita un "*coup d'audace*" da M. F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 212 – può ritenersi comunque un passo in avanti verso una più intensa tutela dei dati personali giacché ha comunque determinato un parziale *revirement* nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Con la citata ordinanza, invero, il vicepresidente ha prospettato una nozione di urgenza più ampia e flessibile, affermando che integra un danno irreparabile anche la pubblicazione di informazioni confidenziali, atteso che è una lesione che non può essere identificata o quantificata. Così S. LEFÈVRE, I. NÕMM, *The Availability of Interim Measures Before the General Court: Striking the Right Balance Between the Presumption of Legality and the Right to Provisional Protection*, in *Common Market Law Review*, 2023, pp. 999-1026, segn. p. 1012. Gli A. successivamente argomentano anche relativamente all'opportunità e possibilità di ritenere sussistente la condizione dell'urgenza, senza la necessità di comprovare il rischio di incorrere in un danno irreparabile (p. 1016 e ss.).

[66] Corte giust., ordinanza del vicepresidente, 11 aprile 2024, causa C-90/24 P(R), *Vivendi c. Commissione*, cit.

[67] Corte giust., ordinanza del vicepresidente *ex* art. 160(7) RP della Corte, 6 febbraio 2024, causa C-89/24 P(R)-R, *Lagardère c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:120, poi confermata con l'ordinanza dell'11 aprile 2024, causa C-89/24 P(R), ECLI:EU:C:2024:312. Per una prima descrizione congiunta delle due ordinanze, nonché delle ordinanze oggetto dei *pourvoi*, cfr. A. LACRESSE, C. LEMAIRE, *La Cour de justice de l'Union européenne annule deux ordonnances et renvoie au Tribunal les demandes de sursis à l'exécution des décisions de la Commission enjoignant des entreprises de fournir des renseignements susceptibles de mettre en cause la vie privée des personnes physiques concernées par une enquête portant sur la réalisation anticipée de leur opération de concentration*; *Le Vice-président du Tribunal de l'Union européenne accorde partiellement le sursis à exécution des décisions de la Commission enjoignant des entreprises de fournir des renseignements susceptibles de mettre en cause la vie privée des personnes physiques concernées par une enquête portant sur la réalisation anticipée de leur opération de concentration*, in *Concurrences*, 2024, p. 133 ss., spec. p. 134-136.

Tribunale nelle pronunce relative alle due cause *Facebook Ireland*[68], dove la tutela del diritto al rispetto della vita privata ha giocato un ruolo essenziale nel determinare la concessione delle misure interinali.

Preso, dunque, atto di questa tendenza delle due giurisdizioni, nonché della sempre crescente difficoltà nel senso di garantire una tutela effettiva dei dati sensibili e, in particolare, dei dati personali a causa, innanzitutto, della realtà di internet e dei *social network*, pare dunque lecito aspettarsi che – come già avvenuto in altri specifici settori[69] – possa instaurarsi in ragione della delicatezza e criticità della materia un regime procedurale per la concessione di misure cautelari meno gravoso.

[68] Tribunale, ordinanze del presidente, 29 ottobre 2020, causa T-451/20 R, *Facebook Ireland c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:515; causa T-452/20 R, *Facebook Ireland c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:516. Quest'ultima pronuncia è impiegata da S. LEFÈVRE, I. NÕMM, *The Availability of Interim Measures Before the General Court*, cit., p. 1006 proprio come esempio della tendenza dei giudici dell'Unione ad interpretare i requisiti di concessione della tutela cautelare in maniera flessibile, affermando che relativamente al bilanciamento degli interessi il Tribunale tende a rendere delle misure interinali "su misura".

[69] M. F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., per esempio, rileva un alleggerimento della condizione relativa all'urgenza in materia di misure restrittive implicanti il congelamento dei fondi (p. 212) e di appalti (p. 215). Nello stesso senso, v. anche S. LEFÈVRE, I. NÕMM, *The Availability of Interim Measures Before the General Court*, cit., p. 1013, 1014.

ABSTRACT

Il commento analizza l'ordinanza del 4 febbraio 2025 con cui il vicepresidente della Corte di giustizia ha concesso, per la quarta volta nella sua storia, la sospensione dell'esecuzione di una sentenza del Tribunale *ex* art. 278 TFUE. La pronuncia offre così l'occasione di richiamare le particolarità della tutela cautelare quando innestata su un'istanza di *pourvoi*. Inoltre, l'ordinanza rappresenta un caso emblematico della crescente attenzione della giurisprudenza cautelare verso i diritti fondamentali, in particolare alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e delle sfide poste dalla digitalizzazione e dai *social media* nella tutela dei dati personali.

Ce commentaire analyse l'ordonnance du 4 février 2025 par laquelle le vice-président de la Cour de justice a accordé, pour la quatrième fois de son histoire, un sursis à l'exécution d'un arrêt du Tribunal au titre de l'article 278 TFUE. Cet arrêt est donc l'occasion de rappeler les particularités de la protection en référé lorsqu'elle est greffée sur une demande de pourvoi. En outre, l'ordonnance est un cas emblématique de l'accent croissant mis par la jurisprudence en matière de protection sur les droits fondamentaux, en particulier à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et des défis posés par la numérisation et les médias sociaux en matière de protection des données à caractère personnel.

This commentary analyses the order of 4 February 2025 by which the Vice-President of the Court of Justice granted, for the fourth time in its history, a stay of execution of a judgment of the General Court under Article 278 TFEU. The ruling thus provides an opportunity to recall the particularities of interlocutory protection when grafted onto an application for a *pourvoi*. Moreover, the order is a case emblematic of the increasing focus of protective jurisprudence on fundamental rights, particularly in light of the EU Charter of Fundamental Rights and the challenges posed by digitisation and social media in the protection of personal data.