

PIERO DE LUCA

Ricercatore confermato di Diritto dell'Unione Europea
presso l'Università di Cassino e del Lazio Meridionale

piero.deluca@hotmail.it

**PORTATA E LIMITI DELLA COMPETENZA DI PIENA
GIURISDIZIONE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE
EUROPEA**

**THE SCOPE AND LIMITS OF THE UNLIMITED JURISDICTION
IN THE EU LEGAL ORDER**

SINTESI

Il presente contributo è volto ad elaborare alcune riflessioni in ordine alla natura, alla portata e ai “limiti” della competenza di piena giurisdizione riconosciuta in capo agli organi giurisdizionali nell'ordinamento dell'Unione, con particolare attenzione all'ambito antitrust. Tale competenza configura una modalità di attuazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, che trova espressione nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e corrisponde, nel diritto dell'Unione, all'art. 6 della CEDU. Lo scopo principale di una simile competenza è quello di integrare l'effettività del sindacato di legittimità svolto dal giudice dell'Unione in virtù dell'art. 263 TFUE, assicurando l'effetto utile di una sentenza che annulli una decisione delle Istituzioni dell'Unione che imponga una sanzione, così da garantire la più ampia soddisfazione in sede giurisdizionale alla posizione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente, consentendo al giudice dell'Unione, per esigenza di economia procedurale, di concludere egli stesso il “procedimento”, senza dover rinviare a tal fine all'Istituzione competente. In tale contesto, l'indagine rivela però che questa competenza è soggetta ad alcuni limiti “intrinseci” ed “estrinseci”.

Da un lato, pur non essendo subordinato alla previa constatazione d'illegalità della decisione impugnata, il sindacato di piena giurisdizione può essere esercitato soltanto mediante il ricorso agli strumenti procedurali propri del ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE, in virtù della natura “non autonoma” dello stesso. Dall'altro, le giurisdizioni europee devono rispettare gli stessi principi giuridici che si impongono alle Istituzioni dell'Unione nel corso del procedimento interno diretto all'adozione di un atto che commina sanzioni a persone fisiche o giuridiche. In tale prospettiva, si rileva dunque, al termine dell'analisi svolta, che, laddove consentita dalla normativa europea, la competenza di piena giurisdizione riduce fortemente la distanza e la separazione tra potere amministrativo e giudiziario. Per questa ragione, sarà opportuno calibrare bene, nel

corso di future evoluzioni legislative in materia, la portata e i limiti di una simile competenza, così da conciliare al meglio l'esigenza di una protezione giurisdizionale efficace ed effettiva con il rispetto dell'equilibrio istituzionale e la separazione dei poteri che caratterizza l'architettura costituzionale dell'Unione.

ABSTRACT

This article investigates the nature, scope and “limits” of the full jurisdiction acknowledged by the EU law system to the EU courts, with special focus on the antitrust law. Such jurisdiction constitutes a means to implement the principle of effective jurisdictional protection, that is enshrined in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights and corresponds, in the EU law, to Article 6 of the ECHR. The main purpose of the unlimited jurisdiction is to supplement the effectiveness of the legitimacy review carried out by the EU judge pursuant to Article 263 of the TFEU. In case a EU decision to impose a fine were avoided, the EU judge would be allowed to close the “procedure” without referring the issue back to the competent institution. Thus, the full effect of the avoidance would be preserved and the applicant's request for judicial protection would be given immediate satisfaction. Within this framework, the investigation reveals the “intrinsic” and “extrinsic” limits of the unlimited jurisdiction.

On the one hand, such jurisdiction does not provide for an autonomous legal remedy. In fact, while the prior ascertainment of the unlawfulness of the challenged administrative measure is not a precondition to exercise this jurisdiction, the latter may only be applied within the framework of the legitimacy review of measures of the EU institutions, more particularly in actions for annulment pursuant to Article 263 of the TFEU. On the other hand, the exercise of unlimited jurisdiction by the EU courts must abide by the rules and principles applicable to the EU institutions when imposing fines on individuals or legal persons. In such perspective, the analysis reveals that the exercise of unlimited jurisdiction – insofar as it is allowed by the relating EU legislation – significantly reduces the distance between administrative and judicial power. Therefore, any future development of the EU legal framework should take into account the scope and limits of the unlimited jurisdiction and strike a fair balance between the need to ensure efficient and effective judicial protection and that to abide by the institutional balance and separation of powers inherent in the EU law system.

PAROLE CHIAVE: Competenza di piena giurisdizione, sanzioni, antitrust, tutela giurisdizionale effettiva, rapporto con ricorso in annullamento.

KEYWORDS: Unlimited jurisdiction, fines, antitrust, effective judicial protection, relationship with the action for annulment.

INDICE: 1. Introduzione - 2. La competenza di piena giurisdizione nell'ambito del sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedure previsto dai Trattati: l'origine - 3. La *ratio* della competenza di piena giurisdizione - 4. Il rapporto tra la competenza di piena giurisdizione e il ricorso di annullamento ex art.

263 TFUE - 5. Caratteristiche e limiti “estrinseci” del sindacato di piena giurisdizione - 6. La competenza di piena giurisdizione in ambito antitrust: la base giuridica e la *ratio* - 7. La portata della competenza: cosa implica il sindacato di piena giurisdizione - 8. I limiti “intrinseci” della competenza di piena giurisdizione ? - 9. Conclusioni

1. Introduzione.

Com'è noto, «*il controllo della legittimità degli atti dell'Unione che la Corte garantisce in forza dei Trattati riposa [...] su due procedimenti giurisdizionali complementari. Infatti, il Trattato FUE, agli articoli 263 e 277, da un lato, e all'articolo 267, dall'altro, ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione*»¹.

Nell'ambito dei ricorsi diretti contro gli atti dell'Unione², il Trattato FUE istituisce, in particolare, «*oltre a un controllo di legittimità, attualmente previsto dall'art. 263 TFUE, [...] un controllo esteso al merito*»³, che amplia⁴ e completa⁵ i poteri di cui dispone il giudice dell'Unione nell'ambito del ricorso ex art. 263 TFUE.

La disciplina di tale “controllo esteso al merito” trova fondamento nell'art. 261 TFUE, il quale dispone che «*[...] regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio e dal Consiglio in virtù delle disposizioni dei trattati possono attribuire alla Corte di giustizia dell'Unione europea una competenza giurisdizionale anche di merito per quanto riguarda le sanzioni previste nei regolamenti stessi*».

Si tratta della c.d. competenza di piena giurisdizione⁶ (definita, in inglese, *comprehensive full review* oppure *unlimited jurisdiction*) che consente al giudice dell'Unione di estendere il suo sindacato giurisdizionale dalla semplice legittimità “amministrativa” al merito stesso di un atto delle Istituzioni europee, più precisamente di un regolamento, in ordine segnatamente all'ammontare delle sanzioni dallo stesso comminate.

¹ Sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 66 e giurisprudenza citata.

² Lasciando dunque da parte, segnatamente, il rinvio pregiudiziale di validità ex art. 267 TFUE.

³ Sentenza dell'8 dicembre 2011, KME Germany e a./Commissione, C-389/10 P, EU:C:2011:816, punto 120.

⁴ Ordinanza del 9 novembre 2004, FNICGV/Commissione, T-252/03, EU:T:2004:326, punto 25.

⁵ Sentenza dell'8 dicembre 2011, Chalkor/Commissione, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punto 63.

⁶ L'espressione “competenza di piena giurisdizione”, pur essendo estranea alla lettera dell'art. 261 TFUE, ben si presta per indicare la portata del sindacato svolto in tale contesto dalla Corte, e che traduce la più nota espressione francese *compétence de pleine juridiction*.

In tale contesto, il presente contributo è volto ad elaborare alcune riflessioni in ordine alla natura, alla portata e ai “limiti” della competenza di piena giurisdizione nell'ordinamento dell'Unione.

A tale scopo, ci si soffermerà, in primo luogo, sull'origine, sulla ratio e sui limiti “estrinseci” della competenza in parola nell'ambito del sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedure previsto dai Trattati, provando a delineare, in particolare, il rapporto, non sempre lineare e chiaro, tra il ricorso di annullamento previsto all'art. 263 TFUE e la competenza di piena giurisdizione.

In secondo luogo, si analizzerà la specificità di tale competenza estesa al merito con particolare riguardo al settore nel quale il giudice dell'Unione ha avuto modo di esercitare maggiormente la suddetta prerogativa, vale a dire quello delle ammende per violazioni delle regole di diritto della concorrenza. Tanto facendo riferimento soprattutto alla giurisprudenza della Corte in materia.

Seguiranno infine alcune considerazioni conclusive al riguardo.

2. La competenza di piena giurisdizione nell'ambito del sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedure previsto dai Trattati: l'origine.

Come rilevato dall'avvocato generale Wathelet, nelle celebri conclusioni pronunciate nella causa *Telefónica*, « [s]in dal Trattato di Roma del 25 marzo 1957, la Corte di giustizia ha ricevuto, in materia di sanzioni, una competenza molto particolare: il sindacato giurisdizionale anche di merito⁷ ». L'art. 172 di tale Trattato disponeva, infatti, che « [i] regolamenti adottati dal Consiglio in virtù delle disposizioni del presente trattato possono attribuire alla Corte di giustizia una competenza giurisdizionale anche di merito per quanto riguarda le sanzioni previste nei regolamenti stessi ».

Va detto, però, che ancor prima del Trattato di Roma, l'art. 36 del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio già prevedeva che le sanzioni pecuniarie e le penalità inflitte in virtù delle disposizioni di tale Trattato potessero formare oggetto di «ricorso di piena giurisdizione» dinanzi alla Corte di giustizia⁸.

Tra i primi regolamenti che hanno conferito una competenza di piena giurisdizione alla Corte spicca il Regolamento n. 17 d'applicazione degli articoli

⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2013:619, punto 107.

⁸ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli, p. 305.

85 e 86 del trattato CEE (che corrispondono agli attuali articoli 101 e 102 TFUE). Nel tempo, la lista di regolamenti che conferiscono una siffatta competenza si è ampliata notevolmente, sino a comprendere numerosi ambiti dell'ordinamento dell'Unione⁹.

3. La *ratio* della competenza di piena giurisdizione.

Come affermato dal Tribunale nella sentenza *Goldfish e a./Commissione*, la competenza di piena giurisdizione «*configura una modalità di attuazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, principio generale del diritto dell'Unione che trova adesso espressione nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e che corrisponde, nel diritto dell'Unione, all'art. 6 della CEDU*»¹⁰.

Emerge da tali passaggi che lo scopo primario di suddetta competenza sia dunque quello di integrare l'effettività del sindacato di legittimità svolto dal giudice dell'Unione in virtù dell'art. 263 TFUE¹¹, assicurando l'effetto utile di una sentenza che annulli una decisione delle Istituzioni dell'Unione che imponga una sanzione. Difatti, mentre il controllo di legittimità consente a detto giudice soltanto di respingere o di accogliere il ricorso confermando o annullando (in tutto o in parte) l'atto impugnato, la competenza giurisdizionale estesa al merito gli permette di sostituirsi pienamente all'Istituzione che ha adottato l'atto, intervenendo sul contenuto sostanziale dello stesso in ordine all'ammontare della sanzione erogata. Così, nei casi espressamente previsti, al giudice dell'Unione è consentito riformare, se del caso, il merito dell'atto oggetto di controllo, operando una (ri)valutazione e una (ri)ponderazione autonoma degli interessi che superi quella realizzata dall'autore del provvedimento impugnato.

In tale prospettiva, la competenza in esame risponde però, a ben vedere, anche ad altri due obiettivi, ben precisi, che si intersecano tra loro. Da un lato, essa mira a dare la più ampia soddisfazione possibile in sede giurisdizionale al bene della vita, all'interesse legittimo o alla posizione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente principale, al fine di assicurare a quest'ultimo una tutela giurisdizionale piena ed effettiva. Dall'altro, essa intende comprimere i tempi, spesso troppo dilatati, della definizione di una determinata controversia, con-

⁹ A. ARABADJIEV, *Unlimited jurisdiction: what does it mean today?*, in P. Cardonnel, A. Rosas, N. Wahl (edited by), *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Londra, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 391.

¹⁰ Sentenza dell'8 settembre 2016, *Goldfish e a./Commissione*, T-54/14, EU:T:2016:455, punto 144 (sentenza non oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte).

¹¹ Sentenze dell'8 dicembre 2011, *Chalkor/Commissione*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punto 63, e del 12 luglio 2011, *Fuji Electric/Commissione*, T-132/07, EU:T:2011:344, punto 207 (sentenza non oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte).

sentendo così al giudice dell'Unione, per esigenza di economia procedurale, di concludere egli stesso il “procedimento”, senza dover rinviare a tal fine all'Istituzione competente, la quale potrebbe adottare un provvedimento a sua volta nuovamente impugnabile dinanzi ai giudici dell'Unione, in una saga che rischia di diventare infinita¹². Si tratta di assicurare, in sostanza, una ragionevole durata non solo del processo, ma direi dell'intero procedimento amministrativo e giurisdizionale, inteso come un *unicum* lineare, senza soluzione di continuità.

4. Il rapporto tra la competenza di piena giurisdizione e il ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE.

Certo, è bene ricordare che l'art. 261 TFUE non conferisce, esso stesso, una competenza di piena giurisdizione alla Corte, ma si limita semplicemente ad attribuire al legislatore dell'Unione il potere di stabilire una siffatta competenza in settori specifici, proprio per soddisfare le esigenze appena rappresentate.

Ciò significa però che qualora il legislatore non abbia esercitato tale potestà con riferimento a determinate materie, un “ricorso di piena giurisdizione” contro le sanzioni erogate in tali ambiti non può essere fondato direttamente sulla citata disposizione del Trattato FUE¹³. Per questo motivo, in assenza di intervento legislativo, il giudice dell'Unione ha rifiutato, ad esempio, di riconoscere la possibilità di esercitare una competenza di piena giurisdizione in merito alle decisioni in materia di Politica agricola comune (FEAOG)¹⁴ ed alle misure restrittive in materia di Politica estera e di sicurezza comune¹⁵.

Ciò precisato, vale la pena aggiungere che, laddove istituito e previsto, il ricorso di piena giurisdizione non costituisce tuttavia un rimedio giurisdizionale “autonomo” da un punto di vista procedurale. Ed invero, la contestazione dell'ammontare di una sanzione inflitta dalle Istituzioni dell'Unione nei settori previsti può essere fatta valere solo ed esclusivamente mediante gli strumenti di

¹² Con riguardo alle sanzioni in materia antitrust, v. P. MENGOZZI, *La compétence de pleine juridiction du juge communautaire*, in C. Baudenbacher, C. Gulmann, K. Lenaerts et. Al (edited by), *Liber amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 227.

¹³ K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU procedural law*, Oxford, Oxford EU Law library, 2014, p. 623.

¹⁴ *Ex multis* sentenza del 24 aprile 2008, Belgio/Commissione, C-418/06 P, EU:C:2008:247, in particolare punto 153: «[s]i deve constatare che, in materia di FEAOG, [...] nessuna disposizione ha conferito ai giudici comunitari poteri giurisdizionali anche di merito, quali previsti nell'art. 229 CE».

¹⁵ Ordinanza dell'11 gennaio 2012, Ben Ali/Consiglio, T-301/11, non pubblicata, EU:T:2012:4 (ordinanza non impugnata dinanzi alla Corte).

carattere processuale, predisposti a tal fine dai Trattati, in particolare attraverso il ricorso di annullamento *ex art.* 263 TFUE¹⁶, di cui amplia e completa la portata e l'efficacia.

A tal proposito, si rinvia alle considerazioni espresse nell'ordinanza *FNICGV*, nella quale il Tribunale ha rigettato un ricorso fondato direttamente sull'attuale art. 261 TFUE, in quanto era stato proposto dopo la scadenza del termine di ricorso disposto dall'attuale art. 263 TFUE. In particolare, dopo aver ribadito che «*il Trattato non delinea il “ricorso di piena giurisdizione” come rimedio giurisdizionale autonomo*», il Tribunale ha osservato che «*[t]ale competenza giurisdizionale [...] può essere esercitata dai giudici comunitari solamente nell'ambito del controllo degli atti delle istituzioni comunitarie, in particolare nell'ambito del ricorso d'annullamento. Infatti, l'art. [261 TFUE] ha l'unico effetto di ampliare i poteri di cui dispone il giudice comunitario nell'ambito del ricorso previsto dall'art. [263 TFUE]. [...] Di conseguenza, l'introduzione di un siffatto ricorso deve rispettare il termine prescritto dall'art. [263 TFUE]*»¹⁷.

Allo stesso modo, per esperire un tale rimedio è necessario rispettare le medesime regole che sovrintendono la legittimazione attiva e la ripartizione della competenza giurisdizionale per quanto riguarda l'esperibilità del ricorso d'annullamento¹⁸.

5. Caratteristiche e limiti “estrinseci” del sindacato di piena giurisdizione.

Quanto alla portata dei poteri riconosciuti al giudice dell'Unione nell'ambito del controllo di piena giurisdizione, è opportuno rilevare che detto giudice ha la possibilità di tener conto di tutte le circostanze di fatto portate alla sua conoscenza dalle parti, al fine di modificare l'importo della sanzione oggetto di analisi¹⁹. In tale contesto, è bene rappresentare che il giudice dell'Unione può

¹⁶ Sentenza del 12 luglio 2011, *Fuji Electric/Commissione*, T-132/07, EU:T:2011:344, punto 207 (non impugnata dinanzi alla Corte), nel quale il Tribunale dice che: «*l'art. 261 TFUE (ex art. 229 CE) non costituisce un rimedio giuridico autonomo, ma ha l'unico effetto di ampliare i poteri di cui dispone il giudice dell'Unione nell'ambito del ricorso previsto dall'art. 263 TFUE (ex art. 230 CE)*». V. P. MENGOZZI, *La compétence de pleine juridiction du juge communautaire*, cit. p. 223, e M. PREK, S. LEFÈVRE, *Competition litigation before the General Court: Quality if not quantity?*, in *Common Market Law Review*, 53:65-90, 2016, p. 76.

¹⁷ Ordinanza del 9 novembre 2004, *FNICGV/Commissione*, T-252/03, EU:T:2004:326 (non impugnata dinanzi alla Corte), punto 22.

¹⁸ Una eccezione al riguardo è rappresentata dalla richiesta di riesame delle decisioni definitive della BCE che impongono sanzioni pecuniarie, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n° 2532/98.

¹⁹ Sentenza del 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*,

spingersi fino a prendere in considerazione anche elementi successivi alla data di adozione della stessa decisione controversa²⁰.

Certo, vi sono dei limiti oggettivi che definiscono il perimetro entro il quale il giudice dell'Unione può muoversi allorquando esercita una simile competenza.

Anzitutto, come rilevato dalla Corte nella sentenza *KME*, è utile ribadire che l'esercizio di un sindacato di piena giurisdizione non equivale ad un controllo d'ufficio della decisione impugnata. Pertanto, ad eccezione dei motivi di ordine pubblico rilevabili, quelli sì, d'ufficio (come il difetto di motivazione della decisione impugnata), spetta al ricorrente sollevare motivi validi contro tale decisione e addurre elementi probatori per corroborare gli stessi²¹.

Inoltre, per quanto riguarda la natura stessa dell'azione giurisdizionale da svolgere in tale ambito, rileviamo in particolare che, come ricordato di recente dall'avvocato generale Wathelet²² (riprendendo quanto l'avvocato generale Maduro aveva già affermato nelle conclusioni pronunciate nella causa *Danone*), «i giudici comunitari, nell'esercitare la loro competenza giurisdizionale anche di merito, devono rispettare i medesimi principi giuridici che si applicano alla Commissione quando commina una sanzione. Tali principi comprendono l'obbligo di motivazione, il principio di parità di trattamento, il principio di certezza del diritto e il diritto di essere sentiti»²³.

Seguendo proprio questo orientamento, nella sentenza *Parker*, la Corte ha anzitutto ricordato che «il Tribunale, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito, deve rispettare determinati obblighi. Fra questi rientrano l'obbligo di motivazione, impostogli dall'articolo 36 dello Statuto della Corte, applicabile al Tribunale ai sensi dell'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto, nonché il principio della parità di trattamento. L'esercizio di una competenza estesa al merito non può infatti comportare, in sede di determinazione dell'importo delle ammende che sono loro irrogate, una discriminazione tra

C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, punto 692.

²⁰ Ordinanza del 7 luglio 2016, *Westfälische Drahtindustrie e Pampus Industriebeteiligungen/Commissione* (C-523/15 P, EU:C:2016:541), punti 42 e seguenti.

²¹ Sentenza dell'8 dicembre 2011, *KME Germany e a./Commissione*, C-389/10 P, EU:C:2011:816, punto 131. Nello stesso senso, v. sentenza del 27 aprile 2017, *FSL e a./Commissione*, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punto 80, e giurisprudenza citata.

²² Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Commissione/Parker-Hannifin*, C-434/13 P, EU:C:2014:2165, punto 113.

²³ Conclusioni dell'avvocato generale Póitres Maduro nella causa *Groupe Danone/Commissione*, C-3/06 P, EU:C:2006:720. Di recente, v. conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause *Feralpi/Commissione*, *Ferriera Valsabbia e Valsabbia Investimenti/Commissione*, *Ferriere Nord/Commissione* e *Riva Fire/Commissione*, C-85/15 P, C-86/15 P, C-88/15 P e C-89/15 P, EU:C:2016:940, punto 121.

le imprese che hanno preso parte a una violazione delle norme in materia di concorrenza²⁴. È proprio sulla scorta di tale indirizzo che la Corte ha annullato parzialmente la sentenza impugnata riscontrando, nella specie, un'effettiva carenza di motivazione²⁵.

Va da sé poi che l'esercizio della competenza di piena giurisdizione debba rispettare il principio del contraddittorio che già governa il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione.

Ed ancora, è evidente che il giudice dell'Unione debba altresì rispettare gli obblighi derivanti dal principio di proporzionalità e di certezza giuridica²⁶.

È in questa prospettiva che, anche nella più recente sentenza *Galp*, la Corte ha avuto modo di ribadire che la definizione dell'importo di un'ammenda per violazione delle regole antitrust (anche quando è svolto dal giudice dell'Unione nell'esercizio del sindacato di piena giurisdizione) presuppone che siano rispettati i principi, in particolare, di motivazione, di proporzionalità, di personalità delle sanzioni e di parità di trattamento²⁷.

Emerge dunque da tale ricostruzione che i giudici europei sono tenuti a rispettare, in sostanza, nell'esercizio della competenza di piena giurisdizione, gli stessi obblighi che si impongono alle Istituzioni dell'Unione nel corso del procedimento interno diretto all'adozione di un atto che commina sanzioni a persone fisiche o giuridiche. Si tratta di una considerazione probabilmente ovvia e scontata, che avvicina però sempre più la fase giurisdizionale a quella legislativa o amministrativa in una sorta di unica grande fase istruttoria che vede Istituzioni e giudici dell'Unione impegnati senza soluzione di continuità per assicurare il più rapidamente possibile un risultato definitivo, equo e ragionevole ai soggetti destinatari di una sanzione.

²⁴ Sentenza del 18 dicembre 2014, Commissione/Parker-Hannifin, C-434/13 P, EU:C:2014:2456, punto 77, nel quale la Corte richiama il punto 113 delle conclusioni dell'avvocato generale Wathelet, che fa a sua volta riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Maduro nella causa *Danone*.

²⁵ Sentenza del 18 dicembre 2014, Commissione/Parker-Hannifin, C-434/13 P, EU:C:2014:2456, punto 85, dove la Corte afferma che «il Tribunale ha ommesso di fornire gli elementi necessari per consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le ragioni per le quali ha fissato a tale livello l'importo dell'ammenda imputabile alla Parker-Hannifin e, dall'altro, alla Corte di esercitare il proprio sindacato sulla legittimità della riduzione operata, segnatamente alla luce del rispetto del principio della parità di trattamento, così come richiamato dalla Commissione». Per un esempio in senso contrario, v. sentenza del 14 settembre 2016, Trafileries Meridionali/Commissione, C-519/15 P, EU:C:2016:682, punto 55.

²⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause *Feralpi/Commissione*, *Ferriera Valsabbia e Valsabbia Investimenti/Commissione*, *Ferriere Nord/Commissione* e *Riva Fire/Commissione*, C-85/15 P, C-86/15 P, C-88/15 P e C-89/15 P, EU:C:2016:940, punto 121.

²⁷ Sentenza del 21 gennaio 2016, *Galp Energía España e a./Commissione*, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punto 90.

6. La competenza di piena giurisdizione in ambito antitrust: la base giuridica e la ratio.

Come rilevato nella sentenza *Telefónica*, è l'attuale articolo 31 del regolamento n. 1/2003 «la base giuridica di riferimento che attribuisce alla Corte la competenza estesa al merito in ambito antitrust, per decidere sui ricorsi presentati avverso le decisioni con cui la Commissione infligge un'ammenda o una penalità di mora, circostanza che implica che essa possa annullare, ridurre o maggiorare l'ammenda o la penalità di mora inflitta»²⁸.

Nel settore antitrust, la competenza di piena giurisdizione prevista dal Legislatore dell'Unione risponde, anzitutto, all'esigenza di bilanciare l'ampio potere di cui dispone la Commissione nell'imposizione delle sanzioni, assicurando un controllo da parte del giudice dell'Unione più pervasivo di quanto permesso dal semplice vaglio di legittimità nell'ambito di un ricorso di annullamento²⁹. E ciò in particolare alla luce degli importi spesso “astronomici” delle ammende imposte dalla Commissione. Basti pensare che dal 1994 ad oggi l'ammontare complessivo delle sanzioni imposte relativamente ai cartelli ammonta a più di 28 miliardi di euro³⁰.

Inoltre, è bene ricordare che tali sanzioni hanno un impatto diretto su alcuni diritti fondamentali consacrati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali l'art. 16 e l'art. 17, che proteggono, rispettivamente, la libertà di impresa e il diritto di proprietà³¹.

Ed ancora, il carattere non solo repressivo, ma anche preventivo, delle sanzioni comminate in ambito antitrust è tale da attribuire all'azione svolta dalla Commissione una natura “quasi penale” che impone necessariamente un controllo giurisdizionale pieno e completo a tutela del diritto ad un equo processo di cui all'art. 6 della CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In tale prospettiva, si rileva allora come la competenza di piena giurisdizione riconosciuta in questo settore persegua altresì una finalità garantistica nei confronti delle imprese destinatarie di sanzioni per violazione del diritto della

²⁸ Sentenze del 10 luglio 2014, *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punti 198 e 199.

²⁹ D. BOSCO, *La compétence de pleine juridiction du juge de l'Union quant aux amendes prononcées par la Commission européenne en matière de concurrence*, in *Contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 239.

³⁰ Sull'ammontare delle sanzioni v. <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

³¹ Sul punto, v. J. C. LAGUNA DE PAZ, *Understanding the limits of judicial review in European competition law*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 2, n. 1, 2014, p. 205.

concorrenza³². In particolare, come rilevato dall'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni nella causa *Tomkins*, «la competenza estesa al merito [è] una garanzia supplementare a favore delle imprese di un controllo assolutamente rigoroso da parte di un tribunale indipendente e imparziale sull'importo dell'ammenda che è stata loro inflitta»³³.

Tale tutela giurisdizionale specifica della posizione delle persone fisiche e giuridiche coinvolte è del resto possibile solo perché, coerentemente con la giurisprudenza costante e consolidata della Corte, l'esercizio del potere della Commissione di comminare ammende non prevede l'elaborazione di valutazioni politiche complesse, né di un potere di natura discrezionale legato a scelte di tipo politico, economico, sociale, religioso, etc. Non vi è dunque nessun bilanciamento di interessi su cui la Corte correrebbe il rischio di pronunciarsi, in quanto la competenza esercitata dalla Commissione presenta un carattere solo ed esclusivamente "tecnico". Essa è volta in sostanza alla semplice determinazione "aritmetica" dell'ammontare della sanzione da comminare all'autore di una specifica infrazione constatata, sulla scorta degli elementi di prova raccolti e alla luce dei criteri matematici previsti negli orientamenti elaborati della Commissione stessa.

D'altro canto, proprio in tale prospettiva, va anche sottolineato, in conclusione, che nell'esercizio della competenza in parola il giudice dell'Unione può modificare l'ammontare di una sanzione non soltanto al ribasso, ma anche al rialzo, incrementando il valore della multa stessa³⁴, allorché ritenga insufficiente quello determinato dalla Commissione.

Ed invero, per espressa previsione dell'art. 31 del regolamento n. 1/2003, la competenza giurisdizionale anche di merito dei giudici dell'Unione per decidere sui ricorsi presentati avverso le decisioni con le quali la Commissione irroga un'ammenda o una penalità di mora, consente a tale giurisdizione di «*estinguere, ridurre o aumentare l'ammenda o la penalità di mora irrogata*».

In tale contesto, la Corte ha espressamente chiarito che la suddetta competenza estesa al merito riconosciuta al giudice dell'Unione dall'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, conformemente all'articolo 261 TFUE, «*autorizza il giudice, al di là del mero controllo di legittimità della sanzione, a sostituire la sua valutazione a*

³² Secondo P. MENGOZZI, *op. cit.*, «*la compétence de pleine juridiction [...] peut être appréciée comme une garantie pour les entreprises et associations d'entreprises de voir effectuer un contrôle d'intensité maximale par un tribunal indépendant et impartial sur le montant de l'amende infligée*».

³³ Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Commissione/Tomkins, C-286/11 P, EU:C:2012:499, punto 40. V. anche Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Telefónica e Telefónica de España/Commissione, C-295/12 P, EU:C:2013:619, punto 107, e giurisprudenza citata.

³⁴ Ciò emerge, tra l'altro, chiaramente dal testo dell'art. 31 del regolamento 1/2003.

quella della Commissione e, di conseguenza, a eliminare, ridurre o aumentare l'ammenda o la penalità inflitta»³⁵.

Certo, in caso di aumento della sanzione irrogata, è evidente che il risultato finale del giudizio sia contrario all'interesse individuale dell'impresa ricorrente multata. Ma ciò rientra pur sempre in un'ottica "garantisca", questa volta però della "collettività", ovvero delle altre parti interessate da una decisione antitrust. Ci si riferisce, in particolare, alle imprese concorrenti della destinataria della sanzione in oggetto, oppure ai consumatori penalizzati dai comportamenti anticoncorrenziali contestati³⁶.

Insomma, la competenza di piena giurisdizione fa sì che la Commissione, benché sovrana nell'esercizio del suo potere di valutazione dell'ammontare di un'ammenda, non sia una "sovrana assoluta", ma resti soggetta a un controllo di garanzia in ultima istanza da parte del giudice dell'Unione, a tutela dell'interesse e dei diritti tanto individuali, dell'azienda sanzionata, quanto pubblici, delle realtà imprenditoriali concorrenti o dei consumatori.

7. La portata della competenza: cosa implica il sindacato di piena giurisdizione.

Al termine delle considerazioni appena espresse, appare necessario approfondire altresì la natura e la portata di una simile competenza in ambito antitrust.

A tal riguardo, è opportuno sottolineare anzitutto l'importanza del carattere assolutamente *indipendente* dell'esame svolto dal giudice dell'Unione nell'esercizio del suo sindacato esteso al merito, rispetto a quello operato dalla Commissione.

Come osservato dall'avvocato generale Wathelet nelle conclusioni pronunciate nella causa *Telefónica*, infatti, «*[tale] valutazione [deve essere] sufficientemente indipendente da quella adottata dalla Commissione, nella misura in cui esso non può rimettersi al solo importo fissato dalla Commissione [...] né sentirsi vincolato dai calcoli di quest'ultima o dalle considerazioni di cui essa aveva tenuto conto nella determinazione di tale ammenda*»³⁷. Insomma, il giudice dell'Unione deve «*valutare esso stesso se l'ammenda sia adeguata e proporzionata ed è tenuto a constatare esso stesso che tutti gli elementi perti-*

³⁵ V. sentenza del 27 aprile 2017, FSL e a./Commissione, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punto 74 e giurisprudenza citata.

³⁶ P. MENGOZZI, *op. cit.*, p. 229.

³⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2013:619, punto 121 e giurisprudenza citata.

nenti ai fini del calcolo dell'ammenda siano stati effettivamente presi in considerazione dalla Commissione, fermo restando che il Tribunale deve parimenti essere in grado di tornare ai fatti e alle circostanze adottati dai ricorrenti dinanzi ad esso»³⁸.

La Corte ha pienamente condiviso tale approccio proprio nella causa *Telefonica*, affermando che «l'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 [...] dispone che, per determinare l'ammontare dell'ammenda, occorre tener conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata»³⁹.

Ed in questo senso si è espressa la Corte anche nella recente sentenza *Galp*, laddove essa ha annullato la decisione impugnata e statuito sulla controversia, pronunciandosi sull'importo dell'ammenda contestato dalla ricorrente. In tale contesto, il collegio ha rilevato, in sostanza, che la definizione dell'importo di un'ammenda per violazione delle regole antitrust (anche quando è svolto dal giudice dell'Unione nell'esercizio del sindacato di piena giurisdizione) «presuppone, in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, che siano prese in considerazione, per ciascuna impresa sanzionata, la gravità dell'infrazione in questione nonché la sua durata, nel rispetto dei principi, in particolare, di motivazione, di proporzionalità, di personalità delle sanzioni e di parità di trattamento [...], e senza che la Corte sia vincolata dalle regole indicative definite dalla Commissione nei suoi orientamenti [...], anche queste ultime possono guidare i giudici dell'Unione quando esercitano la loro competenza estesa al merito»⁴⁰.

Allo stesso modo nella controversia *FSL*, il giudice dell'Unione ha statuito che «per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle ammende inflitte dalla Commissione in caso di violazione del diritto della concorrenza, si deve rammentare che spetta al giudice dell'Unione esercitare il controllo di legittimità sulla base degli elementi prodotti dal ricorrente a sostegno dei motivi dedotti. In occasione di tale controllo, il giudice non può basarsi sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione, né per quanto riguarda la scelta

³⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2013:619, punto 125, ripreso poi, più di recente, nelle conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa *Galp Energía España e a./Commissione*, C-603/13 P, EU:C:2015:482, punto 54.

³⁹ Sentenze del 10 luglio 2014, *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punti 198 e 199.

⁴⁰ Sentenza del 21 gennaio 2016, *Galp Energía España e a./Commissione*, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punto 90. Peraltro, sull'esigenza che il potere di piena giurisdizione sia esercitato «with caution», rispettando segnatamente una certa coerenza nella definizione dell'ammontare delle sanzioni, si è espresso Prek. Il giudice ritiene che, sebbene gli orientamenti sul calcolo adottati dalla Commissione non siano vincolanti per il giudice dell'Unione, essi dovrebbero essere tenuti debitamente in considerazione da quest'ultimo allorché eserciti la sua competenza di piena giurisdizione. (v. M. PREK, S. LEFÈVRE, *Competition litigation before the General Court: Quality if not quantity?*, cit., p. 76). Nello stesso senso v. anche A. ARABADJIEV, *Unlimited jurisdiction: what does it mean today?*, cit., p. 396.

degli elementi presi in considerazione in sede di applicazione dei criteri indicati negli orientamenti né per quanto riguarda la valutazione di tali elementi, al fine di rinunciare a un controllo approfondito tanto in fatto quanto in diritto»⁴¹.

Pertanto, al fine di «soddisfare i requisiti del principio della tutela giurisdizionale effettiva e tenuto conto del fatto che l'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 dispone che l'importo dell'ammenda dev'essere determinato in funzione della gravità e della durata dell'infrazione, il Tribunale è tenuto, nell'esercizio delle competenze previste agli articoli 261 e 263 TFUE, a esaminare ogni censura, di fatto o di diritto, diretta a dimostrare che l'importo dell'ammenda non è adeguato alla gravità e alla durata dell'infrazione»⁴².

In conclusione, è bene chiarire quindi che i giudici dell'Unione non sono assolutamente vincolati nella (ri)determinazione dell'ammontare della sanzione dai criteri adottati dalla Commissione all'interno dei propri orientamenti e/o linee guida. Vi è una totale autonomia che incontra l'unico vincolo del rispetto delle norme del Trattato e di diritto primario dell'Unione.

8. I limiti “intrinseci” della competenza di piena giurisdizione?

Per quanto attiene invece ai limiti “intrinseci” della competenza in discussione, occorre in primo luogo rinviare a quanto detto con riferimento alla natura “non autonoma” del ricorso di piena giurisdizione. Come osservato in precedenza, infatti, il sindacato di piena giurisdizione può essere esercitato soltanto nell'ambito di uno dei rimedi giurisdizionali previsti dai trattati, e, in particolare, del ricorso di annullamento *ex art.* 263 TFUE.

In secondo luogo, vale la pena precisare che tale competenza non riguarda la decisione della Commissione nella sua interezza, ma soltanto la parte relativa all'ammenda (o alla penalità di mora)⁴³. A tal proposito, si può rinviare ancora una volta alla sentenza *Galp*, nella quale la Corte ha affermato a chiare lettere che «la competenza estesa al merito di cui dispone il Tribunale sulla base dell'articolo 31 del regolamento n. 1/2003 riguarda la sola valutazione, da parte del medesimo, dell'ammenda inflitta dalla Commissione, con esclusione di qualsiasi modifica degli elementi costitutivi dell'infrazione legittimamente accertata dalla Commissione nella decisione

⁴¹ Cfr. sentenza del 27 aprile 2017, *FSL e a./Commissione*, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punto 73 e giurisprudenza citata.

⁴² V. in particolare sentenza del 9 giugno 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades e a./Commissione*, C-617/13 P, EU:C:2016:416, punto 86.

⁴³ Per un'affermazione particolarmente chiara in tal senso, si v. Sentenze del 10 luglio 2014, *Telefónica e Telefónica de España/Commissione*, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punto 45.

*al vaglio del Tribunale*⁴⁴. Peraltro, è stata proprio tale constatazione a portare la Corte, nella specie, ad annullare la sentenza impugnata⁴⁵.

Quanto infine al rapporto con la decisione della Commissione controversa, è necessario segnalare che nella giurisprudenza si sono succedute nel tempo due concezioni contrapposte della portata e dell'operatività stessa della competenza di piena giurisdizione. Una più ristretta (oggettiva) e una più ampia (soggettiva). Questa dicotomia, che taluna dottrina definisce una «*traditional controversy*»⁴⁶, può essere riassunta nei termini seguenti.

La giurisprudenza che sosteneva la prima concezione riteneva in sostanza che l'esercizio della competenza di piena giurisdizione fosse una conseguenza necessaria della determinazione di un vizio di legalità. In questo senso si era espresso, ad esempio, il Tribunale nella sentenza *BASF*, giudicando che «*la competenza anche di merito di cui il Tribunale dispone ai sensi dell'art. 229 CE e dell'art. 17 del regolamento n. 17 può essere esercitata, ove necessario, solo in seguito alla constatazione di un'illegittimità che vizi la decisione e di cui l'impresa interessata si sia lamentata nel ricorso, e al fine di porre rimedio alle conseguenze di tale illegittimità sulla determinazione dell'importo dell'ammenda comminata, eventualmente mediante la sua soppressione o la sua riforma*»⁴⁷.

Tale concezione è stata ormai superata da una più ampia, secondo la quale l'esercizio della competenza in parola prescinde da una previa constatazione di un'illegalità⁴⁸.

Da un lato, per quanto attiene alla giurisprudenza del Tribunale, si può rinviare alla sentenza *Arkema France*, nella quale il collegio ha accolto una domanda diretta a ridurre l'importo dell'ammenda posto a carico delle ricorrenti, pur avendo respinto il ricorso nella sua interezza⁴⁹. Il Tribunale ha tenuto conto, in particolare, di una circostanza fattuale che non era stata portata all'attenzione della Commissione (e che questa aveva dunque omesso, senza colpa, dalla sua valutazione). Sebbene tale circostanza non potesse inficiare la

⁴⁴ Sentenza del 21 gennaio 2016, Galp Energía España e a./Commissione, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punto 76.

⁴⁵ Sentenza del 21 gennaio 2016, Galp Energía España e a./Commissione, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punti 78 e seguenti.

⁴⁶ M. PREK, S. LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁷ Sentenza del 15 marzo 2006, BASF/Commissione, T-15/02, EU:T:2006:74 (non impugnata) punto 582.

⁴⁸ K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU procedural law*, *cit.*, p. 627, e A. ARABADJIEV, *op. cit.*, p. 393.

⁴⁹ Sentenza del 7 giugno 2011, Arkema France e a./Commissione, T-217/06, EU:T:2011:251.

legittimità della decisione, il giudice dell'Unione ha ritenuto che essa rendesse tuttavia necessaria una riduzione dell'importo dell'ammenda.

Dall'altro lato, con riguardo alle pronunce della Corte, vale la pena ricordare, per tutte, la celebre sentenza *Danone*, nella quale essa ha affermato che nell'esercizio della competenza di piena giurisdizione in materia di sanzioni antitrust il giudice dell'Unione «è [...] abilitato, al di là del mero controllo di legittimità della sanzione, a sostituire la sua valutazione a quella della Commissione e, di conseguenza, a sopprimere, ridurre o aumentare l'ammenda o la penalità inflitta»⁵⁰. Il Tribunale non era dunque incorso in errore modificando l'importo dell'ammenda impugnata, pur in assenza di una constatazione d'illegittimità dell'atto di base. Tale posizione è stata via via ribadita, a più riprese, dalla stessa Corte e rappresenta tutt'oggi l'espressione della giurisprudenza costante⁵¹.

Pertanto, sebbene il giudice dell'Unione abbia nel tempo espresso due orientamenti antitetici al riguardo⁵², si può affermare che, allo stato attuale dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria, l'esercizio del potere di piena giurisdizione non è assolutamente subordinato alla previa constatazione d'illegalità della decisione impugnata⁵³.

Ma non v'è dubbio che ciò valga anche in senso contrario. Il giudice dell'Unione può, infatti, ritenere che la legalità di un atto sia viziata, ma che non sia opportuno modificare la sanzione da esso disposta. Ad esempio, nella sentenza *Dow Chemical*, il Tribunale, pur avendo accolto uno dei mezzi diretti all'annullamento di una decisione della Commissione in materia antitrust, an-

⁵⁰ Sentenza dell'8 febbraio 2007, *Groupe Danone/Commissione*, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punto 61.

⁵¹ Si veda, in particolare, la sentenza del 3 settembre 2009, *Prym e Prym Consumer/Commissione*, C-534/07 P, EU:C:2009:505, punto 86, nonché, da ultimo, la sentenza del 27 aprile 2017, *FSL e a./Commissione*, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punto 74.

⁵² Così, da un lato, nella sentenza *BASF* (sentenza del 15 marzo 2006, *BASF/Commissione*, T-15/02, EU:T:2006:74 (non impugnata) punto 582) il Tribunale ha giudicato che «la competenza anche di merito di cui il Tribunale dispone ai sensi dell'art. 229 CE e dell'art. 17 del regolamento n. 17 può essere esercitata, ove necessario, solo in seguito alla constatazione di un'illegittimità che vizi la decisione e di cui l'impresa interessata si sia lamentata nel ricorso, e al fine di porre rimedio alle conseguenze di tale illegittimità sulla determinazione dell'importo dell'ammenda comminata, eventualmente mediante la sua soppressione o la sua riforma». Dall'altro lato, lo stesso giudice ha stabilito, nella sentenza *Sachsa* (sentenza del 16 novembre 2011, *Sachsa Verpackung/Commissione*, T-79/06, non pubblicata, EU:T:2011:674, punto 186): «l'exercice par le Tribunal de son pouvoir de pleine juridiction n'est aucunement subordonné au constat préalable d'un vice de légalité. Le Tribunal est habilité à réformer l'acte attaqué, même en l'absence d'annulation. [...] En effet, lorsqu'une compétence de pleine juridiction est conférée au juge de l'Union, ledit juge est habilité, au-delà du simple contrôle de légalité de la sanction, à substituer son appréciation à celle de la Commission». Peraltro, vale la pena di notare che a sostegno di tale constatazione il Tribunale invoca una serie d'importanti sentenze della Corte.

⁵³ Questo perlomeno con riguardo alla piena giurisdizione relativa alle decisioni in materia di diritto antitrust. In altri settori la questione non è ancora stata risolta, o, comunque, è ancora piuttosto ambigua.

nullando parzialmente detta decisione, ha ritenuto che l'errore constatato non avesse inciso in alcun modo sul calcolo dell'importo della sanzione, e ha dunque rigettato la richiesta di modificare tale ammontare⁵⁴.

9. Conclusioni.

Al termine di tali rapide considerazioni, è possibile concludere che il Trattato FUE, riprendendo una tradizione “costituzionale” europea costante sin dai primi Trattati di Roma, prevede anch'esso la possibilità che il Legislatore dell'Unione decida di individuare alcuni settori all'interno dei quali sottoporre l'azione delle Istituzioni comunitarie ad un controllo giurisdizionale di merito relativamente all'importo delle sanzioni erogate.

Si tratta di una competenza che si affianca al controllo di legittimità degli atti dell'Unione, più precisamente dei regolamenti, che la Corte garantisce in forza dei Trattati. L'obiettivo, pienamente condivisibile, è quello di consentire di rendere ancor più completo ed efficace il sistema di rimedi giurisdizionali a disposizione dei cittadini e delle imprese europee.

In effetti, nei casi espressamente previsti, al giudice dell'Unione è consentito verificare e, all'occorrenza, riformare il merito stesso dell'atto oggetto di controllo, operando un'autonoma ed indipendente valutazione dell'ammontare della sanzione adottata.

Tanto al fine di assicurare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, garantire la più ampia soddisfazione possibile in sede giurisdizionale della posizione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente principale, e comprimere i tempi della definizione di una determinata controversia, consentendo così al giudice dell'Unione, per esigenza di economia procedurale, di concludere egli stesso il “procedimento”.

In tale prospettiva, il giudice dell'Unione ha la possibilità di operare il proprio apprezzamento tendendo conto anche di elementi successivi al momento dell'adozione dell'atto impugnato e di rielaborare l'ammontare della sanzione in oggetto senza essere vincolata ai criteri eventualmente definiti dall'istituzione emanante.

Gli unici limiti oggettivi che definiscono il perimetro entro il quale il giudice dell'Unione può muoversi allorquando esercita una simile competenza derivano dal sistema legislativo e costituzionale dell'Unione. Pertanto, spetta

⁵⁴ Sentenza del 13 luglio 2011, *Dow Chemical e a./Commissione*, T-42/07, EU:T:2011:357 (confermata in appello nella sentenza del 18 luglio 2013, *Dow Chemical e a./Commissione*, C-499/11 P, EU:C:2013:482).

anzitutto al ricorrente sollevare motivi validi contro tale decisione e addurre elementi probatori per corroborare gli stessi, nel rispetto del principio della domanda di parte. Poi, è necessario rispettare i medesimi principi giuridici che si applicano alla Commissione quando commina una sanzione, ed in particolare l'obbligo di motivazione, il principio di parità di trattamento, il principio di certezza del diritto e il diritto al contraddittorio, il principio di proporzionalità e di certezza giuridica, nonché quello di personalità e precisione delle sanzioni.

Questo mi pare il dato più significativo da sottolineare in conclusione. Emerge invero dall'insieme delle riflessioni svolte che, in diritto dell'Unione, vi sono degli ambiti materiali di intervento delle istituzioni dell'Unione nei quali la distanza e la separazione di competenze tra "poteri pubblici" si riduce a tal punto da finire per scomparire del tutto una volta attivata l'azione giurisdizionale. In tal caso, infatti, si apre una fase giurisdizionale che si configura in realtà come una sorta di "secondo *round*" di un unico procedimento amministrativo complesso, nell'ambito del quale è consentito ai giudici dell'Unione di esercitare in qualche misura anche competenze di natura prettamente amministrativa, così da assicurare il più rapidamente possibile una decisione definitiva, stabile e ragionevole, ai destinatari di una determinata sanzione.

Non so se questa opportunità è destinata in futuro ad estendersi anche ad altri ambiti e tipologie di decisioni europee. Bisognerà ad ogni modo calibrare sempre la portata e i limiti di una simile competenza, così da conciliare al meglio l'esigenza di una protezione giurisdizionale efficace ed effettiva con il rispetto dell'equilibrio istituzionale e la separazione dei poteri che caratterizza l'architettura costituzionale dell'Unione.