

Echi d'Europa

Segnalazioni di giurisprudenza europea



Ad iniziativa dell'Ufficio studi e formazione

in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sommario

- 1) Causa C-84/222**
Informazione ambientale – accesso del pubblico - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court (Irlanda) l'8 febbraio 2022 – Right to Know CLG / An Taoiseach
- 2) Causa C-128/227**
Libera circolazione - Divieto di viaggi non essenziali come provvedimento avverso la diffusione del coronavirus COVID-19, basato su una classificazione dei paesi per colore elaborata in ragione dei dati epidemiologici - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgio) il 23 febbraio 2022
- 3) Causa C-438/2210**
Tariffe professionali - Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, proposta da Sofijski rayonen sad (Tribunale distrettuale di Sofia) – Bulgaria il 4 luglio 2022
- 4) Causa C-475/2214**
Mercato interno – Libertà di stabilimento - Aiuti di Stato – Restrizioni alle attività di noleggio con conducente - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna) il 15 luglio 2022 – Maxi Mobility Spain, S. L. U.
- 5) Causa C-510/2218**
Concorrenza – Libertà di esercitare un'attività commerciale - Libertà di stabilimento - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania) il 28 luglio 2022 – Romaqua Group SA.
- 6) Causa C-604/2222**
Protezione dei dati personali – Pubblicità digitale - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Hof van beroep te Brussel (Belgio) il 19 settembre 2022 – IAB Europe / Gegevensbeschermingsautoriteit

Rassegna curata, per l'Ufficio Studi, da Daniela Di Carlo, Francesco Guarracino e Marina Perrelli

1) Causa C-84/22

Informazione ambientale – accesso del pubblico - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court (Irlanda) l'8 febbraio 2022 – Right to Know CLG / An Taoiseach

Link: [ordinanza](#)

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Parti:

Ricorrente: Right to Know CLG

Resistente: An Taoiseach

Il caso

In data 8 marzo 2016, la Right to Know CLG ha presentato una domanda di accesso a tutti i documenti attestanti «cabinet discussions» («discussioni di gabinetto») relative alle emissioni di gas a effetto serra dell'Irlanda dal 2002 al 2016. La domanda è stata respinta nel giugno 2016, a seguito di una procedura di riesame interno. Successivamente, la ricorrente ha avviato un procedimento dinanzi alla High Court per ottenere un controllo giurisdizionale di tale decisione. Con sentenza del 1° giugno 2018, l'Alta Corte ha rinviato la decisione all'Autore della decisione ai fini del riesame, dichiarando, in particolare, che: i) l'Autore della decisione non aveva effettuato il bilanciamento previsto dall'articolo 4 della direttiva sull'informazione ambientale, che implica una ponderazione tra l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e gli interessi di riservatezza tutelati dal diniego di divulgazione; ii) le riunioni del Governo irlandese avrebbero dovuto essere opportunamente qualificate come «comunicazioni interne» di un'Autorità pubblica, cosicché la divulgazione obbligatoria di verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale non era applicabile. Con decisione del 16 agosto 2018, l'organo decisionale ha accordato un accesso parziale ai documenti richiesti. La ricorrente ha pertanto chiesto un controllo giurisdizionale di tale seconda decisione, che costituisce l'oggetto del procedimento principale dinanzi al giudice del rinvio.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte

1) Se i verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, debbano essere

qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» o come «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica nel significato attribuito a tali nozioni, rispettivamente, dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e dall'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4/CE 1 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

2) Se il principio dell'autorità di cosa giudicata (come dibattuto nella causa Köbler, C-224/01 1, e giurisprudenza successiva) si estenda oltre il dispositivo della sentenza precedente e includa, inoltre, constatazioni di fatto e di diritto contenute nella sentenza precedente. In altri termini, se il principio dell'autorità di cosa giudicata sia limitato alla «*cause of action estoppel*» o si estenda all'«*issue estoppel*».

3) Se, in un procedimento pendente tra le parti in merito all'asserita inosservanza della direttiva 2003/4/CE relativamente a una specifica richiesta di informazioni ambientali, qualora il ricorrente/ richiedente abbia ottenuto l'annullamento di una decisione a seguito dell'accoglimento di determinati motivi di impugnazione fondati sul diritto dell'Unione e del rigetto di altri, il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di effettività ostino a una norma nazionale sull'autorità di cosa giudicata fondata sull'«*issue estoppel*» che impone a un giudice nazionale, nell'ambito di un nuovo procedimento avente ad oggetto un'ulteriore decisione sulla medesima richiesta, di precludere a tale ricorrente/ richiedente la possibilità di impugnare detta ulteriore decisione in base a motivi fondati sul diritto dell'Unione che siano stati precedentemente respinti ma che, in tali circostanze, non siano stati oggetto di appello dinanzi a un giudice di grado superiore.

4) Se sulla risposta alla terza questione di cui sopra incidano i seguenti fatti: i) che non sia stato effettuato alcun rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e ii) che nessuna delle parti abbia sottoposto al giudice nazionale la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia.

La normativa europea di riferimento

Viene in considerazione la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

Nel proseguire il cammino avviato dalla abrogata direttiva 90/313, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, la direttiva 2003/4 amplia gli obiettivi di apertura e trasparenza cui sono tenute le autorità pubbliche, anche nel caso di accesso su richiesta, sia attraverso la procedimentalizzazione dei termini, condizioni e modalità pratiche per l'esercizio dell'accesso alla informazione ambientale, sia attraverso la previsione del principio generale della massima accessibilità e

diffusività al pubblico dell'informazione ambientale, introducendo, in senso derogatorio, solo specifiche eccezioni.

In particolare, il regime delle eccezioni è contenuto nell'articolo 4 della direttiva, che prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta nei seguenti casi:

...

e) se la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione.

...

2. Gli Stati membri possono disporre che la richiesta di informazione ambientale sia respinta qualora la divulgazione di tale informazione rechi pregiudizio:

a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche qualora essa sia prevista dal diritto;

...

I motivi di rifiuto di cui ai paragrafi 1 e 2 sono interpretati in modo restrittivo tenendo conto nel caso specifico dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione. In ogni caso specifico l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione è ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto. Gli Stati membri non possono, in virtù del paragrafo 2, lettere a), d), f), g) e h), disporre che una richiesta sia respinta se quest'ultima concerne informazioni sulle emissioni nell'ambiente».

L'interesse a livello europeo

La pronuncia di rimessione si occupa di due questioni principali.

La prima questione è di natura sostanziale e concerne la qualificazione delle discussioni che si svolgono durante le riunioni del governo irlandese ai sensi di tale direttiva, nonché dei relativi verbali che vengono formati. Le parti del procedimento non concordano sulla corretta qualificazione di tali discussioni come «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica [articolo 4, paragrafo 1, lettera e)] ovvero come «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica [articolo 4, paragrafo 2, lettera a)].

Il giudice del rinvio non è convinto del fatto che l'interpretazione di queste due nozioni sia chiara, né che fra le due nozioni sussista una linea di demarcazione precisa, certa ed adeguata, con la conseguenza che, non potendosi con certezza stabilire quale sia la categoria in cui rientrano i verbali delle riunioni del governo irlandese, potrebbe essere pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva, che espressamente sottrae agli Stati membri il potere di disporre che una richiesta di accesso sia respinta, se quest'ultima concerne informazioni sulle emissioni nell'ambiente, in virtù, per quanto di interesse ai fini del procedimento principale, del paragrafo 2, lettere a).

La seconda questione è di natura processuale e riguarda la nozione di autorità di cosa giudicata, sotto forma di «*issue estoppel*». In particolare, il giudice del rinvio chiede se il principio dell'autorità di cosa giudicata, riconosciuto dal diritto dell'Unione al fine di garantire la «stabilità dei rapporti giuridici», possa trovare applicazione anche quando da ciò possa derivare una violazione del diritto dell'Unione. Nel caso specifico, la violazione consisterebbe nel fatto che, se non potesse essere rimessa in discussione la qualificazione giuridica delle discussioni del governo irlandese e dei relativi verbali, effettuata dal giudice nazionale come “comunicazioni interne” ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera e) della direttiva 2003/4, nella prima sentenza resa fra le medesime parti in altro precedente giudizio concernente analoga impugnativa avverso il diniego della richiesta di accesso all'informazione ambientale, pronuncia questa oramai passata in cosa giudicata senza che in quel giudizio sia stato chiesto dalle parti o fatto altrimenti rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, non potrebbe applicarsi, nel secondo giudizio pendente fra le stesse parti, il requisito della divulgazione obbligatoria di verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente di cui all'art. 4, comma 2, nemmeno nel caso in cui la Corte di Giustizia, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale che origina da questo giudizio principale, optasse per la tesi interpretativa secondo cui siffatte discussioni debbano essere qualificate come “deliberazioni interne” delle autorità pubbliche, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera a) della cit. direttiva.

... e nazionale

La direttiva 2003/4/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (in Gazz.Uff., 23 settembre, n. 222).

La normativa interna disciplina in modo sostanzialmente analogo il regime delle eccezioni all'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

In particolare, l'art. 5 dispone che:

«1. *L'accesso all'informazione ambientale è negato nel caso in cui:*

...

e) la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenuto, in ogni caso, conto dell'interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso.

2. *L'accesso all'informazione ambientale è negato quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio:*

a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia;

3. *L'autorità pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso.*

4. Nei casi di cui al comma 2, lettere a), d), f), g) e h), la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente».

Inoltre, anche il sistema processuale amministrativo è improntato ai principi: i) del dedotto e del deducibile rispetto ai motivi di impugnazione dell'atto amministrativo, entro un termine decadenziale; ii) del passaggio in giudicato della sentenza non appellata; iii) nel caso in cui la sentenza sia appellata, del passaggio in giudicato delle censure respinte o assorbite dal giudice di primo grado, le quali, se non espressamente riproposte, si intendono rinunciate; iv) della irretrattabilità delle decisioni giurisdizionali passate in cosa giudicata, salvi i casi previsti di impugnazioni straordinarie, tra le quali non è ricompresa la violazione del diritto dell'Unione.

Pertanto, anche rispetto all'ordinamento interno, sarà determinante conoscere l'approdo interpretativo della Corte, sia rispetto alla qualificazione giuridica dell'informazione ambientale (quale comunicazione ovvero deliberazione interna), ai fini dell'applicazione del regime di conoscibilità delle informazioni sulle emissioni nell'ambiente, sia circa il rapporto fra il principio del primato del diritto dell'Unione e la nozione interna di autorità di cosa giudicata.

2) Causa C-128/22

Libera circolazione - Divieto di viaggi non essenziali come provvedimento avverso la diffusione del coronavirus COVID-19, basato su una classificazione dei paesi per colore elaborata in ragione dei dati epidemiologici - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgio) il 23 febbraio 2022

Link: [ordinanza](#)

Giudice del rinvio:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgio)

Parti:

Ricorrente: BV NORDIC INFO

Resistente: Belgische Staat

Il caso:

La vicenda origina da una richiesta di risarcimento danni proposta da un operatore turistico nei confronti dell'amministrazione resistente alla quale si imputano errori nell'emissione di un divieto di viaggi non essenziali, quale provvedimento avverso la diffusione del coronavirus COVID-19, in forza del quale si utilizzava una classificazione dei paesi per colore, elaborata sulla base di dati epidemiologici. La ricorrente chiede il risarcimento del danno subito, quale operatore turistico, a seguito dell'introduzione e della modifica di codici colore.

Nella sua motivazione il giudice del rinvio osserva di non reperire nel diritto dell'Unione una risposta sul corretto motivo di giustificazione per una limitazione generale alla libera circolazione.

Il giudice del rinvio si chiede se, sulla base degli articoli 27, paragrafo 1, e 29, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, uno Stato membro possa adottare una misura generale come la normativa in questione. Detto dubbio permane sia nel caso in cui si possa presumere che l'articolo 27 possa limitare il diritto di ingresso e di uscita per motivi di sanità pubblica, sia nel caso in cui detto articolo debba essere letto in combinato disposto con l'articolo 29, paragrafo 1, e che dunque possa limitare o soltanto il diritto di ingresso di cittadini dell'Unione diversi dai cittadini belgi, oppure sia l'ingresso di cittadini di altri Stati membri che l'uscita di cittadini dell'Unione.

Il giudice del rinvio si chiede dunque se in momenti di crisi una malattia contagiosa possa essere assimilata a una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna, ai sensi degli articoli 23, lettera a), e 25 del codice frontiere Schengen, così da giustificare il ripristino di un controllo alla frontiera interna e un'estensione delle competenze di polizia.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte:

1) Se gli articoli 2, 4, 5, 27 e 29 della direttiva sulla cittadinanza 2004/38, che danno attuazione agli articoli 20 e 21 del TFUE, debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro [nel caso di specie derivante dagli articoli 18 e 22 del Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (decreto ministeriale del 30 giugno 2020 recante misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19), come modificati, rispettivamente, dagli articoli 3 e 5 del decreto ministeriale del 10 luglio 2020], che, con provvedimento generale:

- impone ai cittadini belgi e ai loro familiari nonché ai cittadini dell'Unione che soggiornano nel territorio belga e ai loro familiari un divieto generale di uscita per viaggi non essenziali dal Belgio verso paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen che, secondo un codice colore elaborato sulla base di dati epidemiologici, sono contraddistinti dal colore rosso;

- impone a cittadini dell'Unione non belgi e ai loro familiari (che dispongano o meno di un diritto di soggiorno nel territorio belga) restrizioni all'ingresso (come quarantena e tamponi) per viaggi non essenziali da paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen verso il Belgio, che, secondo un codice colore elaborato sulla base di dati epidemiologici, sono contraddistinti dal colore rosso.

2) Se gli articoli 1, 3 e 22 del codice frontiere Schengen ¹ debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro [nel caso di specie derivante dagli articoli 18 e 22 del Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (decreto ministeriale del 30 giugno 2020 recante misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19), come modificati, rispettivamente, dagli articoli 3 e 5 del decreto ministeriale del 10 luglio 2020], che impone un divieto di uscita per viaggi non essenziali dal Belgio verso paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen e un divieto di ingresso da questi paesi verso il Belgio, che non solo può dar luogo a controlli e sanzioni, ma che può anche essere attuato d'ufficio dal Ministro, dal sindaco e dal comandante di polizia.

La normativa europea di riferimento:

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004: articoli 2, 4, 5, 27 e 29; Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 (codice frontiere Schengen): articoli 1, 3 e 22; Commissione europea, COVID-19 – Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali [C(2020) 1753 final] del 16 marzo 2020; TFUE, articoli 20 e 21

L'interesse a livello europeo e a livello nazionale:

Il diritto dei cittadini dell'UE di circolare liberamente nel territorio dei suoi Stati membri è una delle quattro libertà fondamentali nell'Unione europea. Inoltre, l'abolizione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen ha consentito la creazione di uno spazio di spostamento senza frontiere, che agevola ulteriormente la circolazione delle persone.

Durante la pandemia di COVID-19, al fine di limitare la diffusione del virus, gli Stati Membri hanno adottato misure volte a limitare la libertà di circolazione in seno all'UE.

Dal marzo 2020 le risposte degli Stati membri alla pandemia hanno assunto diverse forme (spesso combinate), tra cui:

- limitazioni degli spostamenti transfrontalieri, quali obbligo di quarantena o di test per la COVID-19 negativo;

- divieto di viaggi non essenziali.

Benché il codice frontiere Schengen non preveda nello specifico che una minaccia per la salute pubblica sia un motivo valido per introdurre controlli alle frontiere interne, la Commissione, tenuto conto della pandemia di COVID-19, ha accettato di considerare che potesse trattarsi di una minaccia per l'ordine pubblico, consentendo così a uno Stato membro di ripristinare controlli di questo tipo. In tal caso, tuttavia, lo Stato membro deve ottemperare a un rigoroso criterio secondo il quale i controlli alle frontiere interne non solo devono costituire una misura di ultima istanza, ma anche essere proporzionati e avere durata limitata.

Con sentenza emessa il 26 aprile 2022 (cause riunite C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*, e C-369/20, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*) la Corte di giustizia ha chiarito che in caso di minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna, uno Stato membro può ripristinare un controllo di frontiera alle sue frontiere con altri Stati membri ma senza superare una durata massima totale di sei mesi. La Corte ha però anche precisato che lo Stato membro può applicare nuovamente tale misura, anche direttamente dopo la fine del periodo di sei mesi, qualora si trovi a far fronte a una nuova minaccia grave per il suo ordine pubblico o la sua sicurezza interna, distinta da quella inizialmente individuata, situazione che deve essere valutata in relazione alle circostanze e agli eventi concreti.

Anche la CEDU con la sentenza *Terhes vs Romania*, 5/2020, ha ritenuto legittime le limitazioni delle libertà previste dalla Convenzione per perseguire fini legittimi nello stretto necessario in uno stato democratico, come la tutela della salute e dell'incolumità pubblica ed il contrasto alla pandemia di COVID-19.

La Corte di Strasburgo ha, quindi, affermato che il *lockdown* non costituisce detenzione amministrativa, e non vi è alcuna incompatibilità tra il *lockdown* e la Convenzione.

3) Causa C-438/22

Tariffe professionali - Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, proposta da Sofiyski rayonon sad (Tribunale distrettuale di Sofia) – Bulgaria il 4 luglio 2022

Link: [ordinanza](#)

Giudice del rinvio

Sofiyski rayonen sad - Tribunale distrettuale di Sofia (Bulgaria)

Parti:

Ricorrente: «Em akaunt BG» EOOD

Resistente: Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo «Armeets» AD

Il caso

La vicenda sottoposta alla Corte origina da un procedimento civile avente ad oggetto un'azione di risarcimento intentata nell'ambito di un'assicurazione ramo danni dalla «Em akaunt BG» EOOD contro la «ZAD Armeets» AD, a seguito del furto di un'automobile.

L'avvocato della ricorrente chiedeva sin dall'atto introduttivo di riconoscere gli onorari d'avvocato, in relazione ai quali presentava un contratto contenente la quantificazione, contestata dalla resistente in quanto ritenuta eccessiva.

In sede di motivazione, in relazione al capo relativo alle spese il giudice del rinvio sosteneva che in quel periodo in Bulgaria si poteva ottenere a condizioni di mercato un'assistenza legale di alta qualità per una determinata tariffa oraria e, quindi calcolate le ore ritenute necessarie allo svolgimento dello stesso, liquidava l'onorario moltiplicandole per la tariffa oraria.

In particolare, secondo la legislazione nazionale, il giudice, in caso di contestazione, riconosce solo la parte degli onorari d'avvocato effettivamente corrisposta che, in rapporto alla complessità della causa, non è eccessiva, ma non può mai riconoscere un importo inferiore all'importo minimo fissato dall'articolo 36 dello ZAdv (legge sull'ordine forense).

La sentenza è stata appellata da entrambe le parti per la decisione relativa all'azione risarcitoria, mentre la sola ricorrente ha sollevato nel suo ricorso anche la questione delle spese, evidenziando che secondo una decisione del Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione) il giudice sarebbe vincolato agli importi minimi stabiliti nel regolamento del Consiglio superiore dell'ordine.

Il giudice del rinvio, dopo aver richiamato la giurisprudenza della CJEU nel caso CHEZ Elektro Bulgaria, solleva una serie di dubbi sulle modalità di applicazione del regolamento sugli importi minimi degli onorari d'avvocato e sulla determinazione di un importo non eccessivo di spese di assistenza legale dovute dalla parte soccombente.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte

Il giudice del rinvio ha evidenziato che gli unici ad avere un interesse sono i soggetti sui quali indirettamente si ripercuotono le spese. Come è avvenuto nel caso di specie in cui su domanda della parte soccombente è stato ridotto l'importo degli onorari d'avvocato da rimborsare alla parte vittoriosa che lo ha versato.

Partendo dai dubbi sull'effettiva correttezza della tesi sostenuta nella sentenza nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, secondo cui le norme del regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense sostanzialmente violano il divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, le questioni sollevate mirano ad ottenere dalla Corte "un'esplicita risposta alla questione se si presupponga l'inapplicabilità del regolamento sugli importi minimi degli onorari d'avvocato e se tale inapplicabilità ammetta eccezioni, o se al contrario si presupponga la validità del regolamento salvo prova contraria". Occorre, inoltre, rispondere alla questione relativa a chi debba provare l'esistenza di un legittimo interesse e la proporzionalità nell'ambito di un procedimento che non riguarda una parte e il suo avvocato, ma due parti che si avvalgono entrambe di un avvocato.

Nel caso in cui le disposizioni del regolamento siano fondate su criteri che, per loro natura, non garantiscono la proporzionalità di restrizioni della concorrenza o per i quali si può facilmente accertare che in determinate situazioni detta proporzionalità non è garantita, il giudice potrebbe considerare non applicabile la normativa nazionale che lo obbliga ad applicare tali restrizioni.

Il giudice del rinvio chiede se, nell'esame della proporzionalità in sede di applicazione del regolamento, debba farsi guidare dai criteri stabiliti al momento dell'adozione del regolamento, nella misura in cui all'epoca sussistevano maggiori possibilità di stabilirli, o se debba esso stesso ricercare criteri relativi alla proporzionalità dell'importo degli onorari, alla luce della necessità di un equo compenso per un'assistenza legale di alta qualità.

Il giudice nutre, infatti, dubbi sul criterio da applicare per l'esame della proporzionalità, tra un obiettivo immateriale (qualità della prestazione di servizi di avvocato) e una limitazione materiale (entità degli onorari).

Qualora non si possa prendere in considerazione alcun criterio normativo e il giudice debba basarsi sulla propria valutazione, occorre anche precisare i criteri da porre per la motivazione di una decisione giurisdizionale del genere, con riferimento agli obblighi derivanti dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, che dovrebbe essere applicabile, poiché i giudici nazionali, in applicazione delle regole di concorrenza di cui all'articolo 101 TFUE, disapplicano le disposizioni di diritto nazionali.

La normativa europea di riferimento

Articolo 101, paragrafi 1 e 2, TFUE; articolo 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato; sentenza del 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria*, cause riunite C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890.

L'interesse a livello europeo ...

Nella sentenza resa in relazione alle cause riunite C-427/16 e C-428/16, *CHEZ Elektro Bulgaria*, la CJEU ha stabilito che la normativa bulgara che al contempo obbliga colui che nomina un avvocato a corrispondergli un onorario che non sia inferiore agli onorari stabiliti in un regolamento adottato da un ordine professionale degli avvocati (il Consiglio superiore dell'ordine forense) e il giudice, nel valutare se il compenso dell'avvocato della controparte nel procedimento sia eccessivo, a non ridurre tale compenso al di sotto dell'importo minimo stabilito, può violare le regole di concorrenza - articolo 101 TFUE.

Premesso che non è possibile vietare tale contrasto attraverso il diritto dell'Unione, se esistono obiettivi di interesse generale che prescrivono tale modo di procedere al fine di determinare gli onorari minimi, la Corte lascia valutare ai giudici nazionali se siano consentite soglie minime di prezzi per le prestazioni di servizi stabilite da un ordine professionale e che hanno un interesse anticoncorrenziale, cioè lascia loro formulare eccezioni al divieto vigente in linea di principio ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

Si tratta dell'applicazione della giurisprudenza della CJEU secondo la quale, sebbene la situazione oggetto del procedimento principale sia puramente interna, la propria pronuncia pregiudiziale può "risultare utile al giudice del rinvio anche in simili circostanze, in particolare nell'ipotesi in cui il diritto nazionale gli imponga di riconoscere ad un cittadino gli stessi diritti di cui godrebbe un cittadino di un altro Stato membro, in base al diritto dell'Unione, nella medesima situazione" (la c.d. formula Guimont).

L'espressione "situazione puramente interna" è stata principalmente impiegata nella giurisprudenza della Corte di giustizia per designare le fattispecie "i cui elementi si trovano tutti riuniti all'interno di un solo Stato membro" e che perciò non presentano "alcun collegamento con il diritto comunitario".

...e nazionale:

La questione delle tariffe professionali degli avvocati è stata affrontata in relazione all'Italia nei casi *Cipolla* e *Macrino* (cause riunite C-94/04 e C-202/04, sentenza del 5 dicembre 2006), in cui la Corte ha ritenuto, per gli avvocati, che la fissazione delle tariffe da parte del CNF non rappresentasse un accordo

fra imprese, cioè fra ordini professionali, contrastante con l'art. 101 TFUE. Il Ministero della giustizia, infatti, è legittimato a derogare o a non approvare il progetto di tariffe proposto, non già deciso in via definitiva, dal CNF: al CNF non è stato delegato il potere discrezionale di decidere, rimasto in capo allo Stato.

La Corte di giustizia ha fornito un importante contributo nella definizione delle professioni, della libertà di accesso ed esercizio, dei limiti anche in un contesto diverso da quello della libera circolazione delle persone: quello della concorrenza.

Dalla giurisprudenza della Corte emerge la necessità che la regolamentazione dei servizi professionali, pur riconoscendo agli Stati membri il diritto di organizzare e disciplinare le professioni in funzione della tutela di interessi generali, deve rispettare il principio di proporzionalità. Le norme nazionali in materia non possono prevedere limiti o restrizioni ingiustificate, considerato che l'accesso e l'esercizio di una attività è libertà fondamentale garantita dal diritto UE.

4) Causa C-475/22

Mercato interno – Libertà di stabilimento - Aiuti di Stato – Restrizioni alle attività di noleggio con conducente -
Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna) il 15 luglio 2022 – Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Link: [ordinanza](#); [correzione errore materiale](#)

Giudice del rinvio:

Tribunal Supremo (Spagna)

Parti:

Ricorrente: Maxi Mobility Spain, S.L.U.

Resistenti: Comunità di Madrid, Asociación Nacional del Taxi, Associazione Taxi Project 2.0

Il caso

La Maxi Mobility Spain S.L.U., società che fornisce servizi di noleggio con conducente (NCC), ha chiesto inutilmente alla Comunità di Madrid il rilascio di 1000 autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente. Essendo stati respinti il ricorso gerarchico avverso il diniego e il successivo ricorso alla

Sezione del Contenzioso amministrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha impugnato la sentenza sfavorevole del giudice madrileno innanzi alla Sezione del Contenzioso amministrativo del Tribunal Supremo (Corte suprema).

Nel mercato spagnolo dei servizi di trasporto urbano di passeggeri il noleggio dei veicoli di trasporto con conducente (NCC) e il servizio taxi sono in rapporto di concorrenza. Il servizio taxi è concepito come servizio di interesse pubblico e perciò è soggetto a una disciplina rigorosa che comprende anche la limitazione del numero di licenze e la definizione di tariffe regolamentate. Anche il servizio NCC è soggetto ad autorizzazione, ma le sue tariffe non sono regolamentate e le vetture che lo svolgono non dispongono di stazionamenti su strada pubblica né possono prelevare passeggeri per strada, se il servizio non è stato precedentemente richiesto attraverso l'apposita applicazione informatica.

Il caso nasce dall'applicazione della normativa nazionale che stabilisce un rapporto di 1/30 tra veicoli di trasporto con conducente (NCC) e taxi.

In particolare l'art. 48 della legge 30 luglio 1987, n. 16, sull'organizzazione dei trasporti terrestri (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres) prevede, al paragrafo 2, che *«conformemente alle norme comunitarie e altre disposizioni eventualmente applicabili, quando l'offerta di trasporto pubblico di passeggeri con veicoli a noleggio è soggetta a limitazioni quantitative nelle comunità autonome o a livello locale, possono essere previste delle restrizioni normative concernenti il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di trasporto interurbano con questo tipo di veicoli e per il noleggio di veicoli con conducente»* e comunque stabilisce, al paragrafo 3, che *«Fatte salve le disposizioni del paragrafo precedente, al fine di mantenere un giusto equilibrio tra l'offerta di entrambe le modalità di trasporto, il rilascio di nuove autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente dev'essere rifiutato quando il rapporto tra il numero di autorizzazioni esistenti nel territorio della Comunità autonoma in cui si richiede la registrazione e il numero di autorizzazioni per il trasporto di passeggeri con veicoli a noleggio registrate nello stesso territorio è maggiore di 1 a 30»*.

La regola di proporzionalità può essere tuttavia modificata in termini meno restrittivi dalle Comunità autonome alle quali lo Stato abbia delegato le competenze in materia di autorizzazioni per il noleggio di veicoli con conducente.

Secondo la società ricorrente, la cui richiesta di rilascio delle autorizzazioni per NCC è stata respinta a causa del superamento del rapporto di 1 a 30 tra taxi e NCC, la regola non sarebbe compatibile con gli articoli 49 (libertà di stabilimento), 102 (sfruttamento abusivo di una posizione dominante) e 107 (aiuti di Stato) del TFUE.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte

La Sezione III del Contenzioso amministrativo del Tribunal Supremo, investita del caso, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

“ 1) Se sia compatibile con la libertà di stabilimento l'imposizione di limitazioni ad altri servizi di trasporto urbano attraverso veicoli con conducente, come gli NCC, secondo il principio di proporzionalità, al fine di garantire la compatibilità e la complementarità di questi altri modelli della medesima attività con quello dei taxi.

2) In caso di risposta affermativa alla questione che precede, se sia compatibile con la libertà di stabilimento prevedere, per i servizi di trasporto urbano mediante veicoli con conducente diversi dai taxi, come gli NCC, una misura restrittiva specifica intesa a stabilire un rapporto massimo tra autorizzazioni e licenze per taxi, come quello di 1 a 30 previsto dalla normativa spagnola, che, nella sua applicazione concreta da parte dell'amministrazione competente, è soggetta al principio di proporzionalità.

3) Se sia compatibile con il divieto di aiuti di Stato di cui all'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea la misura restrittiva per gli NCC volta a stabilire un rapporto di licenze di 1 a 30 di cui alla questione precedente”.

Mentre secondo la ricorrente l'imposizione del principio di proporzionalità violerebbe la libertà di stabilimento, sostiene in motivazione il giudice remittente che la garanzia di un servizio di trasporto urbano con taxi soggetto a una rigorosa regolamentazione che comprende il controllo delle tariffe permetterebbe di raggiungere obiettivi nell'interesse generale e degli utenti, quali l'accesso da parte di persone prive di smartphone, come gli anziani, o a soggetti economicamente più svantaggiati oppure affetti da disabilità, e costituirebbe motivo imperativo di interesse generale che, ai sensi della legislazione spagnola, consente l'imposizione di limitazioni a un'attività economica, nel caso di specie ad altri modelli di trasporto urbano con conducente. Si tratterebbe di concorrenza, nella medesima attività, non tanto tra società distinte, quanto piuttosto tra due sistemi di trasporto urbano con conducente, dato che la disciplina degli NCC, a differenza di quella dei taxi, si limita a determinati livelli minimi di qualità, sicurezza e servizi.

In merito ai dubbi sulla compatibilità col divieto di aiuti di Stato, il Tribunal Supremo fa richiamo alla sentenza della Corte di giustizia riguardante l'uso della corsia riservata agli autobus da parte dei taxi londinesi (14 gennaio 2015, *Eventech* C-518/13) nonché agli argomenti della Commissione europea in relazione alle questioni pregiudiziali pure sollevate, con riferimento alla regola di proporzionalità di 1 a 30 tra taxi e NCC, dalla Sezione del contenzioso amministrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Corte superiore di giustizia della Catalogna) nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L.*

Nella causa C-50/21, infatti, il tribunale catalano ha chiesto alla Corte di giustizia (i) se gli articoli 49 e 107, paragrafo 1, TFUE ostino a disposizioni nazionali che, senza alcuna ragione plausibile, limitano le autorizzazioni NCC a una ogni trenta licenze di taxi o meno e (ii) se gli articoli 49 e 107, paragrafo 1, TFUE ostino a una disposizione nazionale che, senza alcuna ragione plausibile, prevede una seconda autorizzazione e requisiti aggiuntivi per i veicoli NCC che intendono prestare servizi urbani (perché

all'epoca dei fatti era prevista un'ulteriore licenza, soggetta a requisiti aggiuntivi, per poter fornire servizi di NCC urbani nell'area metropolitana di Barcellona).

Secondo il Tribunal Supremo spagnolo, tenuto conto della limitazione delle licenze e della misura d'uso della corsia per autobus, nonché della dimensione europea della controversia tra taxi e NCC, è opportuno che si fughino tutti i dubbi sollevati sugli aiuti di Stato; a questo proposito, formula rilievi sulla domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal giudice catalano, alla luce del diritto interno, e chiede alla Corte di giustizia di riunire le sue questioni pregiudiziali con quelle sottoposte da quest'ultimo.

Per completezza va osservato che in data 15 dicembre 2022 l'Avvocato generale ha presentato le sue conclusioni per la causa C-50/21.

L'Avvocato generale, che ha focalizzato la sua analisi sulla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), ha concluso che *“Sulla base delle informazioni fornite dal giudice del rinvio e dalle parti nel corso del procedimento, i provvedimenti in esame, nella misura in cui riguardano la proporzione di 1 autorizzazione NCC ogni 30 licenze di taxi, non sono idonei a raggiungere l'obiettivo di gestire il trasporto locale, il traffico e l'uso dello spazio pubblico o di proteggere l'ambiente e, quindi, costituiscono una restrizione sproporzionata della libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE”*.

Ha ritenuto, infatti, che quand'anche il trasporto locale nel suo complesso costituisse un servizio d'interesse economico generale, tale non sarebbe il sottosegmento del trasporto locale (tradizionalmente) privato sotto forma di servizio di taxi e che, in ogni caso, non sarebbe certo che gli operatori del servizio di taxi adempiano a un obbligo di servizio pubblico; ha osservato, tra l'altro, che il mantenimento dell'equilibrio tra servizi di NCC e di taxi non può essere considerato un valido motivo imperativo di interesse generale, mentre, se l'intenzione fosse mettere a disposizione un adeguato sistema di trasporto locale privato, sarebbe certamente più utile ampliare l'offerta ammettendo un maggior numero di veicoli NCC.

La normativa europea di riferimento

Articoli 49, 56, 102 e 107 TFUE; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno; direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»); Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile 2022/C-62/01.

L'interesse a livello europeo e nazionale

La circostanza che si verta di disposizioni di applicazione generale, tanto che alcune delle altre cause pendenti in Spagna per le predette restrizioni sono state intentate da imprese straniere, palesa l'interesse europeo che rivestono le questioni sollevate, la cui definizione è destinata ad avere ripercussioni dirette per gli operatori economici all'interno dell'Unione.

La questione relativa alla compatibilità con la libertà di stabilimento dell'imposizione di limitazioni ai servizi di trasporto urbano attraverso veicoli con conducente, diversi dal servizio taxi, riveste importanza anche per l'Italia, dove pure il regime dell'accesso al mercato è significativamente diverso per taxi e NCC, questi ultimi assoggettati al rispetto di requisiti e caratteristiche che in parte sono stati giudicati fonte di aggravio organizzativo e gestionale irragionevole dalla Corte costituzionale (sent. n. 56 del 2020).

Con la stessa decisione la Corte costituzionale ha, invece, escluso l'illegittimità della disposizione che, in difetto di un analogo divieto di rilascio di licenze taxi, vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore (art. 10 bis, comma 6, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, conv. con l. 11 febbraio 2019, n. 12).

Per la Corte, infatti, la previsione è giustificata da ragioni di opportunità (*“avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro”*) e non produce un'irragionevole restrizione della concorrenza (poiché *“[l]a diversità – per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l'utenza, eccetera – dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione, a cui presidio sono poste proprio le misure in esame – compresa quella dell'iscrizione nel registro informatico in via di predisposizione – escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro”*).

5) Causa C-510/22

Concorrenza – Libertà di esercitare un'attività commerciale - Libertà di stabilimento - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania) il 28 luglio 2022 – Romaqua Group SA.

Link: [ordinanza](#)

Giudice del rinvio:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania)

Parti:

Ricorrente Romaqua Group SA

Resistenti: Societatea Națională a Apelor Minerale; Agenția Națională pentru Resurse Minerale

Il caso

La vicenda riguarda l'apertura del mercato delle concessioni per l'utilizzazione delle sorgenti di acque minerali rumene. Alla fine del secolo scorso in Romania si è proceduto al riassetto del settore con l'istituzione di una società per azioni a capitale interamente statale (Società nazionale per le Acque minerali - SNAM) a cui sono state attribuite, tramite affidamento diretto da parte dell'Agenzia nazionale per le Risorse minerarie, in qualità di gestore delle licenze, le concessioni per l'utilizzazione delle trenta sorgenti di acque minerali in funzione all'epoca, per un periodo di 20 anni. La successiva legge mineraria del 2003 ha previsto per queste "licenze di utilizzazione" un diritto di proroga per periodi successivi di cinque anni e stabilito che le disposizioni delle licenze vigenti restino in vigore, per tutta la loro durata, alle condizioni a cui sono state stipulate.

La Romaqua Group SA ha chiesto all'Agenzia nazionale per le Risorse minerarie che alla loro scadenza le licenze assegnate direttamente alla SNAM non fossero prorogate e che venisse organizzata una gara pubblica per l'aggiudicazione delle nuove licenze. Avendo ricevuto un rifiuto da parte dell'Agenzia, la quale ha risposto di non potersi opporre alle richieste della SNAM di proroga di cinque in cinque anni, ha fatto ricorso alla Corte di appello di Bucarest.

La Corte di appello ha respinto il ricorso ritenendo applicabile l'art. 46 dell'abrogata legge mineraria n. 61/1998 (la quale consentiva alle istituzioni pubbliche, alle società minerarie nazionali e alle società commerciali che svolgevano attività minerarie di completare la delimitazione dei perimetri di prospezione, sviluppo e utilizzazione dei siti indicati dalla legge e di chiedere il loro affidamento in gestione o in concessione) e l'art. 20, paragrafo 2, della nuova legge mineraria n. 85/2003 sulla durata e proroga delle licenze.

La ricorrente ha impugnato la decisione avanti alla Corte di cassazione, sostenendo che le disposizioni nazionali che mantengono alla SNAM diritti speciali ed esclusivi di sfruttamento e che le assicurano una posizione dominante sarebbero in contrasto con le disposizioni degli articoli 106, paragrafo 1, e 102 TFUE, nonché, per il fatto di creare ostacoli all'ingresso di altre imprese sul mercato e di costituire una restrizione non giustificata alla libertà di stabilimento, con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli articoli 49 e 119 TFUE, in combinato disposto con l'art. 3 della direttiva 2009/54/CE sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte

La Corte di cassazione rumena ha sottoposto alla Corte di giustizia europea le seguenti questioni pregiudiziali:

“Se l’articolo 106, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che mantiene un affidamento diretto, iniziale e non in regime di concorrenza, ad una società a capitale interamente statale, di licenze per l’utilizzazione di sorgenti di acque minerali, mediante proroghe successive e illimitate delle licenze esclusive (a disposizione della società statale).

Se l’articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, l’articolo 49 TFUE, l’articolo 119 TFUE e l’articolo 3 della direttiva 2009/54/CE, sull’utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale e sopra menzionata, che istituisce una restrizione ingiustificata alla libertà di esercitare un’attività commerciale e alla libertà di stabilimento”.

Secondo il giudice del rinvio la SNAM, società per azioni a capitale interamente statale considerabile una “impresa pubblica”, godrebbe di un diritto speciale ed esclusivo di accesso alle risorse che erano in corso di sfruttamento nel 1998 attraverso la proroga, di fatto senza alcun limite nel tempo, delle licenze che le furono assegnate in assenza di gara, le quali le garantiscono una posizione dominante sul mercato. Ciò creerebbe barriere all’ingresso nel mercato per le altre società, sebbene la legge mineraria lasci aperta in astratto la possibilità di accesso alle risorse di acque minerali, e porrebbe seri dubbi sulla conformità delle norme nazionali rumene sulla proroga delle licenze alle disposizioni del diritto dell’Unione in materia di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libertà di svolgere un’attività commerciale in condizioni di parità.

La normativa europea di riferimento

Articoli 49, 102, 106, paragrafo 1, 119, paragrafo 1, TFUE; articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; considerando 5 e articolo 3 della Direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sull’utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

L’interesse a livello europeo e nazionale

La prima questione sottoposta alla Corte dal giudice rimettente riguarda la possibilità di ravvisare nella situazione di vantaggio a favore della società statale SNAM creata e perpetuata dalla normativa

rumena una distorsione di per sé anticoncorrenziale, tale cioè da inverare quel rischio di abuso di posizione dominante che in altre occasioni la Corte ha già riconosciuto in contrasto col diritto dell'Unione a prescindere dalla prova dell'esistenza di una pratica abusiva reale (cfr. sentenza 17 luglio 2014, C-553/12 P, *Commissione/DEI*, punti 41 ss.), e costituisce, dunque, un ulteriore banco di prova per quella giurisprudenza.

La seconda questione, concernente la possibilità che la disciplina nazionale comporti una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento, chiama nuovamente in causa l'interpretazione dell'art. 49 TFUE.

Per consolidata giurisprudenza della Corte devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietino, ostacolino o rendano meno interessante l'esercizio della libertà garantita dall'articolo 49 TFUE e una tale restrizioni è ammessa solo quando giustificata da una ragione imperativa di interesse generale e soltanto nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenza 7 settembre 2022, C-391/20 *Boriss Cilevišs*), il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (sentenza 6 ottobre 2020, C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, punto 178).

In Italia l'articolo 96, comma 8 del D.Lgs. 152/2006 ha sancito il principio generale della temporaneità di tutte le concessioni, sostituendo il primo comma dell'articolo 21 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni sulle acque e impianti elettrici) col testo seguente:

«Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Fino a quel momento le Regioni avevano stabilito autonomamente la durata di ciascuna concessione, anche rilasciando concessioni perpetue. Una volta che queste ultime sono state vietate, le Regioni hanno avvertito la necessità di definire uno specifico regime transitorio per quelle originariamente rilasciate come perpetue (cfr. C.d.S., sez. V, 23 agosto 2019, n. 5800).

Ancora di recente il Consiglio di Stato è tornato a pronunciarsi sulla necessità di procedere all'individuazione dei concessionari mediante gara pubblica (C.d.S., sez. II, 19 maggio 2022, n. 3945) rammentando che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 104, della legge della Regione Campania n. 16/2014 nella parte in cui aveva prorogato le concessioni scadute e in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge regionale, sino all'approvazione del Piano regionale di settore e comunque sino alla fine del 2019, perché lo ha giudicato in contrasto con la direttiva n. 2006/123/CE [C. cost. sentenza n.

117 del 2015: «L'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nel campo applicativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), posto che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010), salve le eccezioni specificamente indicate»].

La risposta che verrà fornita dalla Corte di giustizia al quesito della Corte di cassazione rumena, pertanto, sarà utile anche ai fini dell'interpretazione della disciplina interna.

6) Causa C-604/22

Protezione dei dati personali – Pubblicità digitale - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Hof van beroep te Brussel (Belgio) il 19 settembre 2022 -IAB Europe / Gegevensbeschermingsautoriteit;

Link: [ordinanza](#)

Giudice del rinvio:

Hof van beroep te Brussel (Belgio)

Parti:

Ricorrente: IAB Europe

Resistente: Gegevensbeschermingsautoriteit

Altre parti: TR, UV, SP, Fundacja Panoptykon, Stichting Bits of Freedom, Ligue des Droits Humains VZW

Il caso

La ricorrente IAB Europe è un'organizzazione di settore in materia di pubblicità digitale e ha sviluppato un modello (il c.d. Transparency and Consent Framework - TCF) mediante il quale si possono facilmente registrare le preferenze degli utenti a scopi pubblicitari mediante una serie di segni numerici (il c.d. Transparency and Consent String - TC string).

In particolare, il TCF sviluppato dalla IAB Europe svolge un ruolo nel *real time bidding* ovvero la vendita all'asta online immediata e automatica di profili degli utenti per la compravendita di spazi pubblicitari su Internet.

Se gli utenti visitano un sito Internet o un'applicazione contenente spazi pubblicitari, le società tecnologiche che rappresentano migliaia di operatori pubblicitari possono formulare immediatamente offerte («*in real time*») dietro gli schermi per gli spazi pubblicitari, mediante un sistema di asta automatizzato. Mediante algoritmi, si possono così mostrare messaggi pubblicitari mirati, specificamente concepiti per il profilo dell'utente.

Sotto il profilo tecnico, il TCF si avvale di una piattaforma per la gestione del consenso (Consent Management Platform – CMP), consistente in una interfaccia che compare se gli utenti visitano per la prima volta un sito Internet o un'applicazione. In tale sede, essi possono autorizzare la raccolta e lo scambio dei loro dati personali, ovvero opporsi a una o più modalità con le quali i venditori di tecnologie pubblicitarie trattano i dati personali sulla base di legittimi interessi.

Il TCF, mediante questa piattaforma, facilita la determinazione delle preferenze degli utenti, che vengono quindi codificate e conservate nella stringa TC, che a sua volta viene condivisa con le organizzazioni che partecipano al sistema di aste elettroniche, che immediatamente conoscono per cosa l'utente ha prestato il suo consenso o a cosa si è opposto.

L'Autorità per la protezione dei dati del Belgio ha ricevuto svariate denunce su questo modo di operare e, in una decisione del 22 febbraio 2022, è arrivata alla conclusione, fra l'altro, che la stringa TC, mediante la registrazione di consenso, opposizioni e preferenze dei singoli utenti, è collegata come unica stringa TC a utenti identificabili, e che in tale processo la IAB Europe opera come titolare del trattamento. In conseguenza di ciò, ha ingiunto alla IAB Europe di adottare una serie di misure tecniche e organizzative per conformare la sua prassi al regolamento generale sulla protezione dei dati (2016/679), infliggendo una pena pecuniaria amministrativa di euro 250.000,00. La IAB Europe ha fatto ricorso avverso questa decisione e dinanzi al giudice del rinvio si sono poste plurime questioni di interpretazione del diritto dell'Unione, incentrate, principalmente, su due profili: quello soggettivo, concernente la qualificazione dell'organizzazione di settore quale titolare del trattamento; e quello oggettivo, afferente alla natura del TC string come dato personale.

Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte

1. Prima questione:

a) Se l'articolo 4, punto 1 del regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera

circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che una serie di segni, che rileva le preferenze di un utente di Internet in relazione al trattamento dei suoi dati personali in modo strutturato e leggibile meccanicamente, configura un dato personale ai sensi della menzionata disposizione nei confronti (1) di un'organizzazione di settore che mette a disposizione dei suoi membri un modello con il quale prescrive loro con quali modalità pratiche e tecniche tale serie di segni debba essere generata, conservata e/o diffusa, e (2) delle parti che hanno applicato detto modello sui loro siti Internet o nelle loro applicazioni ed hanno in tal modo accesso alla serie di segni in parola.

b) Se al riguardo abbia incidenza la circostanza che l'applicazione del modello implica che la serie di segni in parola sia disponibile insieme a un indirizzo IP.

c) Se la risposta alle questioni a) + b) determini una conclusione diversa nel caso in cui la stessa organizzazione di settore normativa in parola non ha accesso legale ai dati personali trattati dai suoi membri nell'ambito di detto modello.

2. Seconda questione:

a) Se gli articoli 4, punto 7 e 24, punto 1) del regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che un'organizzazione di settore normativa deve essere qualificata come titolare del trattamento se offre ai suoi membri un modello per la gestione del consenso che, oltre a un quadro tecnico vincolante, contiene disposizioni in cui si stabilisce dettagliatamente come i dati di consenso in parola, che configurano dati personali, debbano essere conservati e diffusi.

b) Se la risposta alla questione a) determini una conclusione diversa qualora tale organizzazione di settore non abbia essa stessa accesso legale ai dati personali che sono trattati dai suoi membri nel quadro di detto modello.

c) Qualora l'organizzazione normativa di settore sia (debba essere) qualificata come (con-)titolare del trattamento delle preferenze degli utenti Internet, se tale responsabilità (congiunta) dell'organizzazione normativa di settore si estenda automaticamente anche ai trattamenti successivi ad opera di terzi, per i quali sono state ottenute le preferenze degli utenti Internet, come la pubblicità mirata online ad opera di editori e venditori.

La normativa europea di riferimento

Viene in considerazione il Regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in relazione agli articoli 7 - rispetto della vita privata e della vita familiare – e 8 - protezione dei dati di carattere personale – della CDFUE.

Articolo 4, Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) *«dato personale»: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale;*

2) *«trattamento»: qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione;*

(...)

4) *«profilazione»: qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica;*

(...)

7) *«titolare del trattamento»: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri;* 8) *«responsabile del trattamento»: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento;*

(...).

Articolo 22, Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione

1. L'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona.

2. Il paragrafo 1 non si applica nel caso in cui la decisione:

a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento;

b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato;

c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato.

3. Nei casi di cui al paragrafo 2, lettere a) e c), il titolare del trattamento attua misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, almeno il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione.

4. Le decisioni di cui al paragrafo 2 non si basano sulle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, a meno che non sia d'applicazione l'articolo 9, paragrafo 2, lettere a) o g), e non siano in vigore misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato.

Articolo 24, Responsabilità del titolare del trattamento

1. Tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente al presente regolamento. Dette misure sono riesaminate e aggiornate qualora necessario. 2. Se ciò è proporzionato rispetto alle attività di trattamento, le misure di cui al paragrafo 1 includono l'attuazione di politiche adeguate in materia di protezione dei dati da parte del titolare del trattamento. 3. L'adesione ai codici di condotta di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare il rispetto degli obblighi del titolare del trattamento.

Articolo 26, Contitolari del trattamento

1. Allorché due o più titolari del trattamento determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento, essi sono contitolari del trattamento. Essi determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dal presente regolamento, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti dell'interessato, e le rispettive funzioni di comunicazione delle informazioni di cui agli articoli 13 e 14, a meno

che e nella misura in cui le rispettive responsabilità siano determinate dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui i titolari del trattamento sono soggetti. Tale accordo può designare un punto di contatto per gli interessati. 2. L'accordo di cui al paragrafo 1 riflette adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati. Il contenuto essenziale dell'accordo è messo a disposizione dell'interessato. 3. Indipendentemente dalle disposizioni dell'accordo di cui al paragrafo 1, l'interessato può esercitare i propri diritti ai sensi del presente regolamento nei confronti di e contro ciascun titolare del trattamento.

L'interesse a livello europeo...

La pronuncia di rimessione si occupa di due questioni principali:

- i) la prima questione è di natura oggettiva e riguarda la nozione di dato personale;
- ii) la seconda questione è di natura soggettiva e riguarda le nozioni di titolare del dato personale e di contitolare del dato personale.

L'interesse europeo sussiste, sotto entrambi i profili, in quanto la Corte non ha ancora avuto l'opportunità di pronunciarsi sulla nuova tecnologia di cui trattasi.

Il dubbio da cui origina la domanda di rinvio pregiudiziale è, infatti, se la IAB Europe, mediante la stringa TC, in combinazione o meno con un indirizzo IP, e in mancanza dunque di una identificazione diretta dell'utente, utilizzi dei dati personali e, di conseguenza, sia un titolare o un contitolare del trattamento dei dati ai sensi dell'RGDP.

Il regolamento tiene in grande considerazione il rapporto fra la tutela dei dati personali, quale diritto fondamentale della persona, e l'evoluzione tecnologica, prevedendo nei suoi Considerando che:

(1) La protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale è un diritto fondamentale. L'articolo 8, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e l'articolo 16, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE») stabiliscono che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.

(6) La rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali. La portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo. La tecnologia attuale consente tanto alle imprese private quanto alle autorità pubbliche di utilizzare dati personali, come mai in precedenza, nello svolgimento delle loro attività. Sempre più spesso, le persone fisiche rendono disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali che li riguardano. La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati personali.

(7) Tale evoluzione richiede un quadro più solido e coerente in materia di protezione dei dati nell'Unione, affiancato da efficaci misure di attuazione, data l'importanza di creare il clima di fiducia che consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno. È opportuno che le persone fisiche abbiano il controllo dei dati personali che li riguardano e che la certezza giuridica e operativa sia rafforzata tanto per le persone fisiche quanto per gli operatori economici e le autorità pubbliche.

(9) Sebbene i suoi obiettivi e principi rimangano tuttora validi, la direttiva 95/46/CE non ha impedito la frammentazione dell'applicazione della protezione dei dati personali nel territorio dell'Unione, né ha eliminato l'incertezza giuridica o la percezione, largamente diffusa nel pubblico, che in particolare le operazioni online comportino rischi per la protezione delle persone fisiche. La compresenza di diversi livelli di protezione dei diritti e delle libertà delle persone fisiche, in particolare del diritto alla protezione dei dati personali, con riguardo al trattamento di tali dati negli Stati membri può ostacolare la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione. Tali differenze possono pertanto costituire un freno all'esercizio delle attività economiche su scala dell'Unione, falsare la concorrenza e impedire alle autorità nazionali di adempiere agli obblighi loro derivanti dal diritto dell'Unione. Tale divario creatosi nei livelli di protezione è dovuto alle divergenze nell'attuare e applicare la direttiva 95/46/CE.

(15) Al fine di evitare l'insorgere di gravi rischi di elusione, la protezione delle persone fisiche dovrebbe essere neutrale sotto il profilo tecnologico e non dovrebbe dipendere dalle tecniche impiegate. La protezione delle persone fisiche dovrebbe applicarsi sia al trattamento automatizzato che al trattamento manuale dei dati personali, se i dati personali sono contenuti o destinati a essere contenuti in un archivio. Non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione del presente regolamento i fascicoli o le serie di fascicoli non strutturati secondo criteri specifici,

così come le rispettive copertine.

(30) Le persone fisiche possono essere associate a identificativi online prodotti dai dispositivi, dalle applicazioni, dagli strumenti e dai protocolli utilizzati, quali gli indirizzi IP, a marcatori temporanei (cookies) o a identificativi di altro tipo, come i tag di identificazione a radiofrequenza. Tali identificativi possono lasciare tracce che, in particolare se combinate con identificativi univoci e altre informazioni ricevute dai server, possono essere utilizzate per creare profili delle persone fisiche e identificarle.

(32) Il consenso dovrebbe essere espresso mediante un atto positivo inequivocabile con il quale l'interessato manifesta l'intenzione libera, specifica, informata e inequivocabile di accettare il trattamento dei dati personali che lo riguardano, ad esempio mediante dichiarazione scritta, anche attraverso mezzi elettronici, o orale. Ciò potrebbe comprendere la selezione di un'apposita casella in un sito web, la scelta di impostazioni tecniche per servizi della società dell'informazione o qualsiasi altra dichiarazione o qualsiasi altro comportamento che indichi chiaramente in tale contesto che l'interessato accetta il trattamento proposto. Non dovrebbe pertanto configurare consenso il silenzio, l'inattività o la preselezione di caselle. Il consenso dovrebbe applicarsi a tutte le attività di trattamento svolte per la stessa o le stesse finalità. Qualora il trattamento abbia più finalità, il consenso dovrebbe essere prestato per tutte queste. Se il consenso dell'interessato è richiesto attraverso

mezzi elettronici, la richiesta deve essere chiara, concisa e non interferire immotivatamente con il servizio per il quale il consenso è espresso.

(70) Qualora i dati personali siano trattati per finalità di marketing diretto, l'interessato dovrebbe avere il diritto, in qualsiasi momento e gratuitamente, di opporsi a tale trattamento, sia con riguardo a quello iniziale o ulteriore, compresa la profilazione nella misura in cui sia connessa a tale marketing diretto. Tale diritto dovrebbe essere esplicitamente portato all'attenzione dell'interessato e presentato chiaramente e separatamente da qualsiasi altra informazione.

... e nazionale

Il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il “Codice in materia di protezione dei dati personali” (in S.O n. 123 alla G.U. 29 luglio 2003, n. 174, è stato integrato con le modifiche introdotte dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, concernente Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

In particolare, l'art. 1 (Oggetto) prevede che:

1. Il trattamento dei dati personali avviene secondo le norme del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, di seguito «Regolamento», e del presente codice, nel rispetto della dignità umana, dei diritti e delle libertà fondamentali della persona.

Inoltre, l'art. 2. (Finalità) dispone che:

1. Il presente codice reca disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento.

Pertanto, anche rispetto all'ordinamento interno, sarà determinante conoscere l'approdo interpretativo della Corte circa l'utilizzo, nell'ambito dei sistemi automatizzati, della nuova tecnologia, essendo omologhi i contenuti recati dalle definizioni di «dato personale», «trattamento», «profilazione» e «titolare del trattamento».