



## Il Tribunale dell'Unione europea a confronto con le emergenze della pandemia: i dati salienti\*

**Roberto Mastroianni\*\***

Vorrei rubare qualche minuto al denso programma di questo convegno per dare brevemente conto di come il Tribunale abbia affrontato e stia ancora affrontando le delicate questioni sostanziali e procedurali poste dalla pandemia.

A partire dal marzo 2020, il Tribunale è stato chiamato ad adeguare le proprie modalità di lavoro alle sfide specifiche poste della crisi sanitaria.

Subito dopo lo scoppio della pandemia, i termini dei procedimenti in corso e quelli fissati dalla cancelleria sono stati prorogati di un mese. Diversamente, i termini per la proposizione dei nuovi ricorsi non hanno subito dilazioni salva la possibilità, per le parti, di far valere l'art. 45 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo il quale “Nessuna decadenza risultante dallo spirare dei termini può essere eccepita quando l'interessato provi l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore”.

Nel periodo immediatamente successivo allo scoppio della pandemia le udienze di discussione sono state sospese e, per non ritardare la trattazione delle cause, la discussione orale è stata sostituita da quesiti scritti rivolti alle

---

\* Intervento al III convegno AISDUE, Bologna - 4/5 novembre 2021. Le opinioni espresse sono attribuibili soltanto all'Autore. Si ringrazia la dr.ssa Claudia Cinnirella per la collaborazione.

\*\* Giudice del Tribunale dell'Unione europea.

parti. In un secondo momento, il Tribunale, nonostante l'assenza di un'apposita previsione nel regolamento di procedura, ha consentito alle parti che ne facessero richiesta di partecipare alla fase orale del procedimento tramite videoconferenza qualora il rappresentante della parte in questione si trovasse nella condizione di non poter raggiungere la sede della Corte per le restrizioni imposte dagli Stati membri nella gestione dell'emergenza sanitaria. L'esito positivo di questa esperienza ha dato spunto a proposte di modifica del regolamento di procedura del Tribunale che sono attualmente in discussione in sede di conferenza plenaria.

Così come la Corte, il Tribunale ha prima incentivato, poi imposto (anche ai funzionari) un regime di accesso limitato ai propri locali, in parte tuttora vigente, con applicazione diffusa della prassi del tele-lavoro.

Infine, il Tribunale ha incoraggiato le parti a servirsi dell'applicazione E-Curia per le comunicazioni con la cancelleria nonché per il deposito e la notifica degli atti processuali in via elettronica.

Quanto all'attività propriamente giurisdizionale del Tribunale, la maggior parte del contenzioso, legato alla pandemia, prodottosi nel corso degli ultimi due anni ha interessato il settore del trasporto aereo. Nell'ambito dell'applicazione del "quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19"<sup>1</sup>, adottato dalla Commissione nel marzo del 2020, la compagnia aerea Ryanair ha avviato una vera e propria campagna a tutto campo contro gli aiuti di Stato concessi da svariati Paesi membri alle compagnie aeree nazionali per far fronte alle conseguenze economiche derivanti dalla crisi sanitaria.

Delle 27 cause promosse, 16 sono attualmente pendenti<sup>2</sup> ed 11 sono state già concluse. Nella maggior parte dei casi, il Tribunale ha ritenuto le misure adottate dagli Stati membri compatibili con il diritto dell'Unione, come nel

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 2020/C 91 I/01, in GUUE C 91I, 20.3.2020, p. 1–9.

<sup>2</sup> Ex multis, si vedano le cause: T-499/21, *Ryanair c. Commissione* (TAP Air Portugal), T-429/21, *Ryanair c. Commissione* (Ricapitalizzazione di Air France e KLM); T-444/21, *Ryanair c. Commissione* (Finnair); T- 398/21, *Ryanair c. Commissione* (ricapitalizzazione di LOT Polish Airlines); T-340/21, *Ryanair c. Commissione* (Aegean Airlines), ricorso proposto il 19 luglio 2021; T-333/21, *Ryanair c. Commissione* (Alitalia), ricorso proposto il 14 giugno 2021; T-225/21, *Ryanair c. Commissione* (Alitalia), ricorso proposto il 27 aprile 2021; T-111/21, *Ryanair c. Commissione* (Croatian Airlines), ricorso proposto il 19 febbraio 2021; T-34/21, *Ryanair c. Commissione* (Lufthansa), ricorso proposto il 22 gennaio 2020 (Lufthansa); T-14/21, *Ryanair c. Commissione*, (Brussels Airlines), ricorso proposto il 12 gennaio 2021.

caso delle garanzie concesse dalla Finlandia e dall’Austria rispettivamente a favore della *Finnair*<sup>3</sup> e dell’*Austrian Airlines*<sup>4</sup>.

In altri casi, il Tribunale ha annullato, per difetto di motivazione, le decisioni della Commissione che dichiaravano gli aiuti di Stato compatibili ai sensi dell’art. 107, par. 2 TFUE, come nel caso delle misure stanziare dai Paesi Bassi a favore della compagnia *KLM*, del Portogallo a favore della *TAP Air Portugal* e della Germania a favore della *Condor Flugdienst*. Tuttavia, in questi casi, il Tribunale ha sospeso gli effetti dell’annullamento fino all’adozione di una nuova decisione da parte della Commissione, in ragione delle conseguenze particolarmente dannose della pandemia sulle economie nazionali<sup>5</sup>.

In un altro contesto, di recente il Tribunale è stato chiamato a valutare la legittimità delle decisioni di esecuzione mediante le quali la Commissione ha concesso l’autorizzazione ad immettere in commercio i vaccini *Pfizer*<sup>6</sup>, *Astrazeneca*<sup>7</sup> e *Moderna*<sup>8</sup>. Alcuni di questi ricorsi sono stati promossi da un

---

<sup>3</sup> T- 388/20, *Ryanair c. Commissione* (Finnair), 14 aprile 2020.

<sup>4</sup> T- 677/20, *Ryanair e Laudamotion c. Commissione* (Austrian Airlines), 14 luglio 2021. L’aiuto notificato, concesso sotto forma di prestito subordinato convertibile in una sovvenzione pari a 150 milioni €, mirava a compensare l’AUA per i danni derivanti dall’annullamento o dalla riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell’introduzione di restrizioni di viaggio e di altre misure di contenimento nel contesto della pandemia di COVID-19. Si veda altresì la causa T-628/20, *Ryanair c. Commissione* (Spagna-Covid-19), 19 maggio 2021, in cui il Tribunale ha ritenuto conforme al diritto dell’Unione il fondo di sostegno alla solvibilità delle imprese strategiche spagnole, autorizzato ad adottare diverse misure di ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie, stabilite e aventi i loro principali centri di attività in Spagna, considerate sistemiche o strategiche per l’economia spagnola; la causa T-259/20, *Ryanair DAC c. Commissione*, 17 febbraio 2021, in cui il Tribunale ha confermato la compatibilità con il diritto UE della moratoria sul pagamento di una tassa di aviazione civile e della tassa di solidarietà sui biglietti aerei dovuti su base mensile nel periodo da marzo a dicembre 2020 accordata dalla Francia alle compagnie aeree titolari di una licenza francese; la causa T-238/20, *Ryanair DAC c. Commissione* (Svezia), 17 febbraio 2020, in cui il Tribunale ha ritenuto conforme al diritto UE il sistema di garanzie sui prestiti istituito dalla Svezia per sostenere le compagnie aeree titolari di una licenza di esercizio svedese; nonché la causa T-378/20 e T-379/20, *Ryanair c. Commissione* (SAS), 14 aprile 2021.

<sup>5</sup> Si vedano, rispettivamente, T-643/20, *Ryanair c. Commissione Europea* (KLM), del 19 maggio 2021, e T-465/20, *Ryanair c. Commissione* (TAP), del 19 maggio 2021; T-665/20, *Ryanair c. Commissione* (Condor), 9 giugno 2020.

<sup>6</sup> T- 418/21, *Alazun e altri c. Commissione*, ricorso (con 775 ricorrenti) proposto il 12 luglio 2021; T-464/21, *Faller e a. c. Commissione*, ricorso (con 75 ricorrenti) proposto il 30 luglio 2021; T-96/21, *Amort e a. c. Commissione*, ricorso (con 35 dipendenti) proposto il 16 febbraio 2021, che impugnano la decisione di esecuzione del 31 maggio 2021 EMEA/H/C/005735/II/0030 della Commissione europea.

<sup>7</sup> T-165/21, *Amort e a. c. Commissione*, ricorso (con 35 ricorrenti) proposto il 29 marzo 2021, che impugna la decisione di esecuzione della Commissione del 29 gennaio 2021 C(2021) 698 (final).

<sup>8</sup> T-136/21, *Amort c. Commissione*, ricorso proposto il 5 marzo 2021, che impugna la decisione di esecuzione C(2021) 94 (final) della Commissione europea del 6 gennaio 2020.

gruppo di genitori (tra cui molti italiani) di ragazzi non ancora maggiorenni i quali lamentano di essere sottoposti al vincolo della vaccinazione o all'obbligo del tampone per poter partecipare alle attività sociali, culturali o sportive. Altri ricorsi sono stati presentati da personale sanitario e da operatori socio-assistenziali italiani i quali lamentano l'obbligatorietà – o comunque la forte pressione subita – di sottoporsi alla vaccinazione al fine di poter svolgere la propria attività lavorativa, nonostante la natura sperimentale del vaccino comporti, a loro parere, dei rischi per la salute, ed imputano questo rischio alle decisioni di autorizzazione al commercio impugnate. In tutti i casi, i ricorrenti ritengono: che le decisioni di esecuzione siano state emanate in violazione dell'art. 2 del [regolamento \(CE\) n. 507/2006](#), riguardante l'autorizzazione alla messa in commercio condizionata di medicinali per uso umano, nella misura in cui sia l'OMS che l'UE avrebbero erroneamente valutato la situazione di emergenza nel senso di una minaccia per la salute pubblica<sup>9</sup>; che le decisioni di esecuzione impugnate violino l'art. 4 del regolamento (CE) n. 507/2006 a causa della insussistenza di un rapporto positivo tra rischi e benefici ai sensi dell'articolo 1, punto 28 bis, della direttiva 2001/83/CE<sup>10</sup>; che le decisioni di esecuzione si pongano in contrasto con il [regolamento \(CE\) n. 1394/2007](#), la [direttiva 2001/83/CE](#) ed il [regolamento \(CE\) n. 726/2004](#)<sup>11</sup>; che le decisioni di esecuzione violino gli articoli 168 e 169 TFUE nonché degli articoli 3, 35 e 38 della Carta dei diritti fondamentali.

Un nutrito (423 persone) gruppo di ricorrenti italiani ha altresì depositato presso la cancelleria del Tribunale un ricorso<sup>12</sup> volto ad ottenere l'annullamento del [regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 953/2021](#) sul certificato Covid digitale dell'Unione europea<sup>13</sup>, o in subordine,

<sup>9</sup> Regolamento (CE) N. 507/2006 della Commissione del 29 marzo 2006 relativo all'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata dei medicinali per uso umano che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>10</sup> Direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001 recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, sui medicinali per terapie avanzate recante modifica della direttiva 2001/83/CE e del regolamento (CE) n. 726/2004; Direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001 recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (versione consolidata); Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali.

<sup>12</sup> T-527/21, *Abenante e alti c. Consiglio e Parlamento*, ricorso proposto il 30 agosto 2021. Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione,

l’annullamento (o la modifica) del solo art. 3(1) a e b del medesimo regolamento che prevede la verifica e l’accettazione transfrontaliera dei certificati comprovanti la somministrazione del vaccino e dei certificati comprovanti la somministrazione di un test antigenico rapido. Tra i motivi di ricorso, risulta che i ricorrenti lamentano una presunta ingiustificata discriminazione tra soggetti vaccinati e soggetti non vaccinati nell’esercizio delle loro libertà fondamentali (artt. 20, 21, 41 e 49 della Carta) e della libera circolazione in quanto cittadini dell’Unione. Come è noto, con ordinanza del 29 ottobre 2021 il Presidente del Tribunale ha respinto la richiesta di provvedimenti provvisori avanzata dai ricorrenti, finalizzata a sospendere in tutto o in parte l’esecuzione del regolamento in questione, ritenendo, sulla base delle allegazioni dei ricorrenti, insussistente il *periculum in mora*. Il Presidente del Tribunale ha fornito altresì una serie di valutazioni in tema di interpretazione delle finalità e del campo di applicazione del suddetto regolamento, inteso come intervento normativo finalizzato piuttosto a facilitare la libera circolazione delle persone a fronte di misure restrittive di natura e contenuto differente adottate dagli Stati membri per arginare la diffusione del virus Covid-19: ciò grazie all’introduzione di un quadro comune per il rilascio, la verifica e l’accettazione dei certificati Covid digitali dell’UE.

Sempre in tema di regolamento n. 953/2021, tre ricorsi sono stati presentati di recente da cittadini italiani<sup>14</sup> e da un’associazione sindacale del pubblico impiego<sup>15</sup>, per chiedere al Tribunale l’annullamento del Considerando n. 36, nella versione in lingua italiana pubblicata nella GUUE prima della rettifica sopraggiunta in data 5 luglio 2021.

Infine, ricordo che con ordinanza del 27 settembre 2021<sup>16</sup> il Tribunale ha dichiarato irricevibile, per carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti, un ricorso volto ad ottenere l’annullamento del regolamento (UE) 2020/1043 del Parlamento e del Consiglio relativo all’esecuzione di sperimentazioni cliniche con medicinali per uso umano contenenti organismi geneticamente modificati o da essi costituiti e destinati alla cura o alla prevenzione della malattia da coronavirus (Covid-19) e relativo alla fornitura di tali medicinali<sup>17</sup>.

---

di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19, in GUUE L 211, 15.6.2021, p. 1–22.

<sup>14</sup> T-655/21, *Meluzzi c. Parlamento e Consiglio*; T-657/21, *Chesini e a. c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>15</sup> T-679/21, *ANIEF c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>16</sup> T-633/20, *CNMSE c. Parlamento e Consiglio*, ordinanza del 27 settembre 2021.

<sup>17</sup> In GUUE L 231, 17.7.2020, p. 12–16

Questo in pillole un sunto dell'attività del Tribunale in un periodo particolarmente complicato. Vi ringrazio per l'attenzione e rivolgo a tutti i miei migliori auguri di buon lavoro.