

La sentenza *Sped-Pro c. Commissione*: sull'importanza del rispetto dello Stato di diritto per la tenuta del sistema di applicazione delle regole antitrust dell'Unione

Luca Terminiello (Amministratore presso la Direzione della Ricerca e Documentazione della Corte di giustizia dell'Unione europea)* – 20 marzo 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le ragioni di interesse della sentenza del Tribunale *Sped-Pro c. Commissione*. – 2. I fatti di causa. – 3.a. Gli snodi principali del ragionamento del Tribunale: La Commissione non ha violato il principio del termine ragionevole... – 3.b. ... non ha nemmeno commesso errori manifesti di valutazione in relazione all'interesse dell'Unione a proseguire l'esame della denuncia. – 3.c. ... ma ha commesso un errore manifesto di valutazione e non ha correttamente motivato in punto di esistenza di un rischio reale di violazione dei diritti del denunciante come conseguenza del rigetto della sua denuncia. – 4. Qualche riflessione a margine del racconto della sentenza.

1. Da un punto di vista strettamente tecnico, la sentenza del Tribunale del 9 febbraio 2022, *Sped-Pro c. Commissione*, causa T-791/19, è degna di nota per un duplice motivo.

In primo luogo, perché con essa la decima Sezione ampliata del Tribunale, presieduta dal suo Presidente, l'olandese Marc van der Woude, valuta per la prima volta l'incidenza di carenze sistemiche o generalizzate dello Stato di diritto in uno Stato membro sulla determinazione dell'autorità garante della concorrenza meglio posizionata per esaminare una denuncia antitrust. In secondo luogo, perché in essa si ritrovano precisazioni interessanti in merito alle circostanze nelle quali una violazione del termine ragionevole può comportare l'annullamento di una decisione di rigetto di una denuncia in materia di concorrenza.

Sul primo versante, il Tribunale estende, in sostanza, al campo dell'applicazione delle regole di concorrenza, l'eccezione al principio del mutuo riconoscimento applicata nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, inaugurata con la celebre sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario). Si tratta, come noto, della sentenza con la quale la Corte ha stabilito che un'autorità giudiziaria richiesta di dare esecuzione ad un mandato

* Le opinioni espresse nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impongono in alcun modo l'istituzione di appartenenza.

d'arresto d'europeo può astenersi dal dar seguito a quest'ultimo, a titolo eccezionale, e dunque al di fuori dei motivi di non esecuzione espressamente previsti nella decisione quadro [2002/584/GAI](#), se all'esito di un'analisi in due fasi essa accerti, in primo luogo, l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo, connesso a carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro di emissione di tale mandato (prima fase dell'analisi) e, in secondo luogo, che la persona interessata dal mandato in questione corra realmente il rischio di subire una violazione di tale diritto (seconda fase dell'analisi).

In effetti, applicando in maniera analogica gli insegnamenti contenuti in tale sentenza, il Tribunale stabilisce che la Commissione non può respingere una denuncia antitrust sulla base dell'assunto che l'autorità di concorrenza nazionale sia meglio posizionata per trattare il caso se sussistono elementi idonei a dimostrare il rischio concreto che nello Stato membro cui afferisce tale autorità di concorrenza si realizzano generalizzate e sistemiche violazioni dello Stato di diritto e se il denunciante fornisce elementi seri e comprovati idonei a dimostrare che egli corre un rischio reale di violazione dei suoi diritti nell'ipotesi in cui la sua denuncia sia trattata da parte dell'autorità competente a livello nazionale.

Sul secondo versante, il Tribunale, facendo applicazione di un principio già noto, chiarisce che il mancato rispetto del termine ragionevole può giustificare l'annullamento di una decisione di rigetto di una denuncia antitrust solo qualora essa abbia potuto avere un'incidenza sulla possibilità per il denunciante di difendere la sua posizione nel corso del procedimento teso ad esaminarla, come nell'ipotesi in cui il superamento del termine ragionevole impedisca di raccogliere o di far valere dinanzi alla Commissione elementi di fatto o di diritto relativi alle pratiche anticoncorrenziali in causa o all'interesse dell'Unione ad istruire il caso (su tale profilo si veda l'interessante commento di N. VOGIATZIS, *Op-Ed: The rule of law crisis in Poland and its impact on competition law and policy: Sped-Pro v Commission*, disponibile su [eulawlive.com](#)).

La sentenza, tuttavia, suscita ancora più vivo interesse perché con essa il Tribunale pone la sua azione al fianco di quella Corte nell'impegno a favore della protezione dei valori fondamentali dell'Unione (sul tema, vedi P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2021, p. 73 ss. In relazione più precisamente alla vicenda rumena, F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 2, sezione Articoli, 2022, p. 19 ss.).

Come noto, infatti, il valore dello Stato di diritto, di cui all'articolo 2 TUE, e l'impegno degli Stati membri a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, di cui all'articolo 19 TUE, rappresentano la "chiave di ingresso" ad un sistema giuridico di nuovo genere improntato alla fiducia reciproca (parere della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13 (Adesione dell'UE alla CEDU), punto 168; sentenza del 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*,

punto 63. Vedi sul tema, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 45 e 142 e il discorso pronunciato di recente dal Presidente Lenaerts in occasione delle celebrazioni per l'inaugurazione del semestre di presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea: [Le rôle de la Cour de justice et du dialogue des juges dans la consolidation de l'État de droit en Europe](#)).

In effetti, Stato di diritto e indipendenza della giustizia figurano tra le fondamenta del progetto europeo che ogni Stato membro si impegna a rispettare e promuovere evitando di adottare misure capaci di comportare una regressione nel rispetto di tali valori (sentenza della Corte del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Republika*, punto 63, e sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione/Polonia* (Regime disciplinare dei giudici), punto 51).

Tuttavia, negli ultimi quattro anni, la Corte è stata investita di più di una trentina di cause relative, in sostanza, alla compatibilità con l'articolo 19 TUE e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali di riforme giudiziarie adottate da diversi Stati membri (sul tema vedi C. IANNONE, G. ETIENNE, *La Cour de justice de l'Union européenne et le respect du principe de l'indépendance du juge national*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2020, p. 65 ss.) e sull'incidenza di tali riforme sul funzionamento dei meccanismi europei di cooperazione giudiziaria, segnatamente sul meccanismo di funzionamento del mandato d'arresto europeo (da ultimo, a tale ultimo riguardo, si veda la sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-562/21 PPU, *X e Y*).

In un tale contesto, la sentenza in epigrafe, di poco precedente alle sentenze con le quali la Corte, in seduta plenaria, ha confermato la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria, si rivela importante perché con essa viene fornita una dimostrazione pratica di come i valori fondamentali dell'Unione, sanciti all'articolo 2 TUE, e tra essi in particolare il principi dello Stato di diritto, non rappresentano “simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique” che essa si diletta ad inserire, come mere petizioni di principio, nelle proprie sentenze, ma sono valori che “definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordine giuridico comune, valori che si concretizzano in principi contenenti delle obbligazioni giuridicamente vincolanti per gli Stati membri” (sentenze del 16 febbraio 2022, *Ungheria e Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cause riunite C-156/21 e C-157/21, punti 127, 145, 232 e 264, traduzione propria. Per un primo commento su tali sentenze vedi P. MORI, [La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene](#), 17 febbraio 2022; E. PERILLO, [Il rispetto dello “Stato di diritto europeo” alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?](#), 16 marzo 2022; J. ALBERTI, [Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21](#), 17 marzo 2022, tutti in questo Blog. A monte della vicenda, si veda A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa?: la nuova proposta di*

regolamento “sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto”, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 2, 2019, p. 395 ss.).

In effetti, prendendo spunto dalla peculiare vicenda all’origine del ricorso in annullamento oggetto di causa, il Tribunale evidenzia come le violazioni dei principi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali realizzate dagli Stati membri finiscono con compromettere il rapporto di fiducia reciproca tra gli attori della scena europea provocando un’alterazione di tutti i meccanismi di funzionamento dell’Unione che si fondano sul principio del mutuo riconoscimento, ivi incluso il meccanismo di implementazione delle regole di concorrenza dell’Unione (vedi, in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e a.*, punto 159).

Con la sentenza in epigrafe il Tribunale offre, inoltre, una dimostrazione pratica di come i valori dello Stato di diritto e dell’indipendenza dei giudici abbiano l’attitudine a divenire strumenti di garanzia di situazioni giuridiche soggettive nei settori di competenza del diritto dell’Unione (di tale avviso anche D. PÉREZ DE LAMO, *Mutual Trust and Rule-of-Law Considerations in EU Competition Law: The General Court Extends the “L.M. Doctrine” to Cooperation Between Competition Authorities* (Sped-Pro, T-791/19), in *Kluwer Competition Law Blog*, [competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com](https://www.kluwercompetitionlaw.com)).

Ciò premesso, ecco di seguito la descrizione dei fatti di causa, una breve sintesi della motivazione della sentenza e alcune riflessioni scaturenti dall’analisi del contenuto di quest’ultima.

2. A novembre 2016, la società polacca Sped-Pro S.A. (nel prosieguo “Sped-Pro”), attiva nel settore della prestazione di servizi di spedizione, presentava una denuncia nei confronti della PKP Cargo presso la Commissione europea (in prosieguo: la “denuncia”). Nella sua denuncia, Sped-Pro sosteneva che la PKP Cargo, società controllata dalla Stato polacco fornitrice di servizi di trasporto ferroviario di merci, aveva abusato della propria posizione dominante ai sensi dell’articolo 102 TFUE nel mercato dei suddetti servizi di trasporto ferroviario rifiutandosi di concludere con essa un contratto di cooperazione pluriennale alle condizioni del mercato.

Dal canto suo, la Commissione, dapprima, informava Sped-Pro della sua intenzione di respingere la denuncia, e, successivamente, dopo aver dato a quest’ultima la possibilità di presentare informazioni supplementari e di essere ascoltata nel contesto di due differenti riunioni, con decisione C(2019) 6099 final, del 12 agosto 2019 (caso AT.40459 – Spedizione di merci per ferrovia in Polonia – PKP Cargo) (in prosieguo: la «decisione impugnata»), respingeva definitivamente la denuncia.

Secondo la Commissione, il Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (presidente dell’Ufficio per la tutela della concorrenza e dei consumatori in Polonia) era in una posizione migliore per esaminare la denuncia di Sped-Pro.

Sped-Pro proponeva dunque dinanzi al Tribunale un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione. A sostegno del suo ricorso, essa deduceva tre motivi vertenti, rispettivamente, sulla violazione del proprio diritto a che il suo caso fosse trattato entro un termine ragionevole (prima parte del primo motivo), su un difetto di motivazione della decisione impugnata (seconda parte del primo motivo), sulla violazione del principio dello Stato di diritto in Polonia (secondo motivo) e su errori manifesti nella valutazione dell'interesse dell'Unione a proseguire l'esame della denuncia (terzo motivo di ricorso).

3.a. In merito alla presunta violazione del principio del termine ragionevole, Sped-Pro faceva valere che la Commissione, adottando la decisione impugnata quasi tre anni dopo la presentazione della sua denuncia e quasi due anni dopo l'invio di una prima lettera con la quale informava della volontà di respingere la denuncia, aveva violato gli articoli 7, paragrafi 1 e 2, del [regolamento n. 1/2003](#) e 7, paragrafo 1, del [regolamento n. 773/2004](#), in combinato disposto con l'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sul diritto ad una buona amministrazione.

Il Tribunale, a tale riguardo, ai punti da 20 a 25 della sentenza, ha confermato che l'osservanza di un termine ragionevole, nell'espletamento dei procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione, riaffermato dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta, e che la Commissione, quando esamina una denuncia antitrust, è tenuta a rispettare tale principio.

A tale riguardo, il Tribunale ha constatato che, nel caso di specie, erano trascorsi circa due anni e nove mesi tra la presentazione della denuncia e l'adozione della decisione impugnata e che quest'ultima si sostanzava soltanto di 31 punti su meno di 7 pagine nelle quali la Commissione si era limitata ad affermare che l'autorità di concorrenza polacca era in una posizione migliore per esaminare la denuncia. Tuttavia, esso non ha ritenuto necessario pronunciarsi sulla questione dell'eventuale violazione del termine ragionevole.

In effetti, il Tribunale, applicando *mutatis mutandis* alle decisioni di rigetto di una denuncia ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 773/2004, la soluzione già proposta dalla Corte in relazione alle decisioni con le quali la Commissione accerta una violazione del diritto antitrust (sentenza del 21 settembre 2006, causa C-105/04 P, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied c. Commissione*, punti da 42 a 52), ha rigettato il motivo di ricorso sulla base del fatto che la ricorrente non aveva prodotto alcuna prova idonea a dimostrare che il superamento del termine ragionevole le avesse impedito di raccogliere o di far valere dinanzi alla Commissione elementi di fatto o di diritto relativi alle pratiche anticoncorrenziali denunciate o all'interesse dell'Unione ad istruire il caso.

Il Tribunale ha chiarito, dunque, che l'annullamento di una decisione di rigetto di una denuncia è giustificata soltanto qualora il ritardo dell'istituzione

abbia potuto avere un'incidenza sulla possibilità per il denunciante di difendere la sua posizione nel corso del procedimento nel quale la Commissione valuta l'interesse ad istruire il caso (punti 29 a 35).

3.b. Passando alla censura di Sped-Pro fondata sull'asserita esistenza di errori manifesti nella valutazione dell'interesse dell'Unione a proseguire l'esame della denuncia, che avrebbe avuto l'effetto di privare di effetto utile l'articolo 102 TFUE, il Tribunale ha costruito la sua motivazione su tre assi fondamentali (punti 38 a 41 e 46): a) la Commissione, in quanto istituzione responsabile dell'orientamento e dell'attuazione della politica della concorrenza dell'Unione, dispone di un potere discrezionale nel trattare le denunce, salvo l'obbligo di esaminare con attenzione tutti gli elementi di fatto e di diritto portati a sua conoscenza dai denunciati; b) in relazione alle decisioni di rigetto di una denuncia antitrust, il Tribunale è chiamato a svolgere un controllo che non è volto a sostituire la valutazione dell'interesse dell'Unione effettuata dalla Commissione, ma teso a verificare che la decisione controversa non si basi su fatti materialmente inesatti e che essa non sia viziata da alcun errore di diritto, né da alcun errore manifesto di valutazione o da sviamento di potere; c) ai sensi della [comunicazione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza \(GU 2004, C 101, pag. 43\)](#), con l'adozione della quale la Commissione si è autolimitata nell'esercizio del suo potere discrezionale, segnatamente dei suoi paragrafi 10 e 14, un'unica autorità nazionale garante della concorrenza è nella posizione idonea per trattare gli accordi o le pratiche che pregiudicano in maniera sensibile la concorrenza nell'ambito del proprio territorio, mentre la Commissione è nella posizione più idonea per esaminare un caso, in particolare, quando uno o più accordi o pratiche, ivi comprese le reti di accordi o di pratiche simili, incidono sulla concorrenza in più di tre Stati membri.

Il Tribunale ha ritenuto che, in assenza di prove fornite dalla ricorrente idonee a dimostrare che le pratiche denunciate potessero produrre effetti al di fuori del mercato polacco, la valutazione sull'assenza di interesse dell'Unione ad occuparsi del caso effettuata dalla Commissione, fondata sulle circostanze che le pratiche denunciate riguardavano principalmente il mercato dei servizi di trasporto ferroviario di merci in Polonia e che l'autorità polacca garante della concorrenza aveva acquisito una conoscenza dettagliata del settore, non era affatto inficiata da errori di valutazione (punti 47 a 53).

Interessante nell'ambito di tale motivo di ricorso, la precisazione contenuta al punto 67 della sentenza, mutuata dalla sentenza della Corte del 20 settembre 2018, causa C-373/17 P, *Agria Polska e a. c. Commissione*, punti 83 e 87, secondo la quale la circostanza che, conformemente al diritto polacco, le decisioni di rigetto di una denuncia dell'autorità polacca garante della concorrenza non possano essere oggetto di ricorso giurisdizionale non è tale da imporre alla Commissione un obbligo di esaminare la denuncia, considerando che spetta agli Stati membri, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale

effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione e non alla Commissione ovviare, per il tramite dell'avvio di un'indagine, alle possibili lacune della tutela giurisdizionale a livello nazionale.

3.c. Il Tribunale ha analizzato poi il motivo di ricorso fondato sull'asserita violazione da parte della Commissione del diritto della ricorrente ad una tutela giurisdizionale effettiva, come garantito dall'art. 2 TUE, in combinato disposto con l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE e con l'art. 47 della Carta, e l'argomento riguardante il presunto difetto di motivazione della decisione impugnata. A tale riguardo, la ricorrente faceva valere, in sostanza, che, tenuto conto delle carenze sistemiche e generalizzate dello Stato di diritto in Polonia e, in particolare, della mancanza di indipendenza dell'autorità polacca garante della concorrenza e dei giudici nazionali competenti in materia, la Commissione si trovava in una posizione migliore per esaminare la sua denuncia.

Orbene, il Tribunale ha riconosciuto la possibilità che gli insegnamenti derivanti dalla sentenza *Minister for Justice and Equality*, cit., validi per la cooperazione giudiziaria in materia penale e, soprattutto, nell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, possano essere applicati, per analogia, ai fini della determinazione dell'autorità della concorrenza nella posizione migliore per esaminare una denuncia relativa ad un'infrazione agli artt. 101 e 102 TFUE. In tal modo, il Tribunale ha confermato l'operato della Commissione che quegli insegnamenti aveva già ritenuto di dover applicare nell'ambito della sua analisi della denuncia (punto 92).

Il Tribunale ha esposto, ai punti da 83 a 91 della sentenza, tre considerazioni di principio a supporto della sua conclusione.

In primo luogo, ha affermato che la premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, vale anche nei rapporti tra la Commissione, le autorità nazionali garanti della concorrenza e i giudici nazionali nel contesto dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. Infatti, tanto le norme riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quanto quelle relative alla rete europea della concorrenza e alla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali, ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, istituiscono un sistema di stretta cooperazione tra le autorità competenti basato sui principi di riconoscimento reciproco, di fiducia reciproca e di leale cooperazione (sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia* (Indipendenza della Corte suprema), punti 42 e 43).

In secondo luogo, il Tribunale ha osservato come la giurisprudenza sia costante nel ritenere che, prima di respingere una denuncia per mancanza di interesse dell'Unione, la Commissione è tenuta, sulla falsariga di un test che ricorda quello scaturito dalla sentenza *Minister for Justice and Equality*, ad assicurarsi che le autorità nazionali siano in grado di salvaguardare in modo soddisfacente i diritti del denunciante.

In terzo luogo, ha precisato che il diritto fondamentale ad un equo processo dinanzi a un giudice indipendente garantito dall'art. 47, secondo comma, della Carta riveste importanza per l'efficace applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE, dal momento che tale efficacia è garantita anche dai giudici nazionali i quali sono chiamati, da un lato, a controllare la legittimità delle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza e, dall'altro, ad applicare direttamente tali disposizioni.

Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale ha concluso affermando che il rispetto dei requisiti dello Stato di diritto è un fattore rilevante di cui la Commissione deve tener conto ai fini della determinazione dell'autorità garante della concorrenza che si trova nella posizione migliore per esaminare una denuncia. Pertanto, la Commissione era ben tenuta, in forza di un'applicazione analogica della sentenza *Minister for Justice and Equality*, ad effettuare un'analisi in due tappe volta a verificare l'esistenza di eventuali carenze sistemiche e generalizzate dello Stato di diritto in Polonia.

Il Tribunale ha pure esaminato i motivi esposti nella decisione impugnata sulla base dei quali la Commissione aveva ritenuto che le condizioni relative alla seconda fase dell'analisi, volta a stabilire l'esistenza di un rischio concreto che i diritti denunciati subissero una violazione nel caso di specie, non erano soddisfatte (punti 96 a 105). Al riguardo, il Tribunale ha fornito indicazioni preziose, da un lato, sull'onere della prova incombente, nella seconda fase di analisi, alla persona che intenda dimostrare l'esistenza di un rischio concreto di violazione dei suoi diritti e, dall'altro, sulla portata dell'obbligo di valutazione spettante alla Commissione.

Sul primo versante, ha stabilito che la parte interessata deve fornire indizi "seri e comprovati" in merito al rischio reale di violazione dei suoi diritti.

Sul secondo versante, ha affermato che spetta alla Commissione, alla luce delle specifiche preoccupazioni espresse dalla persona interessata e delle informazioni eventualmente fornite da quest'ultima, valutare, "in modo concreto e preciso", se sussistano in concreto motivi seri e comprovati per ritenere che tale persona corra un rischio reale di violazione dei suoi diritti da parte della autorità nazionali. A tal fine un'attenzione particolare dovrà essere rivolta alla situazione personale della persona interessata, alla natura dell'asserita infrazione e alle circostanze di fatto (punto 97).

In effetti, nel caso di specie, la ricorrente aveva fatto valere, durante il procedimento amministrativo, un complesso di indizi concreti relativi: al controllo esercitato dallo Stato sulla società denunciata; alla dipendenza del presidente dell'autorità polacca garante della concorrenza nei confronti del potere esecutivo; al fatto che la società madre della società denunciata facesse parte dei membri di un'associazione, il cui obiettivo sarebbe stato quello di difendere e di promuovere la riforma del sistema giudiziario in Polonia; alla politica clemente di cui la società denunciata aveva beneficiato da parte dell'autorità polacca garante della concorrenza; ai ricorsi proposti dal procuratore generale contro le decisioni di tale autorità riguardanti la società, e all'incapacità dei giudici nazionali competenti in materia di diritto della

concorrenza di ovviare alle carenze dell'autorità polacca garante della concorrenza a causa della loro stessa mancanza di indipendenza.

Il Tribunale ha accertato che, a fronte di tali indizi, la Commissione si era limitata ad affermare che gli argomenti presentati dalla ricorrente contenevano esclusivamente affermazioni non comprovate e che nessun passaggio della decisione impugnata lasciava emergere una qualsivoglia valutazione sostanziale del complesso di indizi dedotti dalla ricorrente, né peraltro le ragioni utilizzate dalla Commissione per ritenere gli indizi adottati non comprovati.

Di conseguenza, il Tribunale ha accolto il ricorso ed annullato la decisione impugnata (punto 106).

4. Dall'analisi della sentenza emerge che il Tribunale aveva tra le mani una grande occasione e non se l'è fatta sfuggire. Approfittando delle circostanze alquanto particolari del caso di specie, il Tribunale ha chiarito che i valori comuni dell'Unione europea, che sono alla base della fiducia reciproca tra gli Stati membri e, dunque, del riconoscimento reciproco e della leale cooperazione, valgono non solo nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma altresì nei rapporti tra la Commissione, le autorità nazionali di concorrenza e i giudici nazionali nel contesto dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE e, pertanto, il loro rispetto è un fattore rilevante ai fini della determinazione dell'autorità garante della concorrenza nella posizione migliore per esaminare una denuncia.

Tale obiettivo è stato raggiunto non senza fatica, all'esito di un percorso motivazionale nell'ambito del quale nulla è stato lasciato al caso. L'obiettivo di realizzare un'applicazione analogica della sentenza *Minister for Justice and Equality* è stato, infatti, raggiunto per il tramite di un'apprezzabile opera di interpretazione sistematica e teleologica di tutte le disposizioni in gioco. Oltre al potente richiamo ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, segnatamente a quello dello Stato di diritto, il Tribunale ha ricostruito l'articolato complesso normativo che regge la cooperazione tra la Commissione, le autorità nazionali di concorrenza e i giudici nazionali ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. Da qui il richiamo al principio dell'effetto diretto di tali disposizioni, all'obbligo discendente in capo ai giudici nazionali di offrire tutela ai diritti, e al diritto fondamentale ad un equo processo dinanzi ad un giudice indipendente, garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, quale presidio dell'efficace applicazione della disciplina *antitrust*.

Degno di nota, inoltre, il messaggio contenuto in filigrana in merito al fatto che, come richiesto espressamente dall'articolo 4 della [direttiva \(UE\) 2019/1](#), per una corretta applicazione delle regole *antitrust* resta vitale l'impegno degli Stati membri ad assicurare l'indipendenza e l'imparzialità delle autorità nazionali garanti della concorrenza. Si tratta in effetti di un impegno centrale ma, allo stesso tempo, di un obiettivo di non facile realizzazione, e non soltanto negli Stati membri che più di altri sono saltati alla ribalta delle cronache negli ultimi anni come attori protagonisti del fenomeno del c.d. "*rule of law backsliding*" (sul tema vedi P. DE PASQUALE,

L'European Competition Network tra rafforzamento della collaborazione e vecchi vincoli: l'attuazione in Italia della direttiva EC+, in DPCE online, n. 2, 2021, p. 63 ss.).

Residua, però, il dubbio che, per diverse ragioni, tale pronuncia rappresenti un precedente “*sui generis*” che farà fatica a trovare applicazione in futuro.

In primo luogo, alla pronuncia faceva da sfondo la tristemente nota vicenda polacca, che vede da anni la Commissione impegnata in un'azione di contrasto alle ricadute che diverse riforme del sistema giudiziario polacco stanno avendo sull'indipendenza dei suoi giudici e sul rispetto dello Stato di diritto in questo Paese (si vedano le raccomandazioni UE 2016/1374, 2017/146, 2017/1520, 2018/103, relative alla crisi dello Stato di diritto in Polonia, preludio alle cinque procedure d'infrazione avviate dalla Commissione a partire da luglio 2017, e all'avvio, nel dicembre 2017, della procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE. Vedi al riguardo, A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, p. 19 ss. e D. PÉREZ DE LAMO, *op. cit.*).

In secondo luogo, il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di una decisione di rigetto di una denuncia antitrust con la quale la Commissione si spogliava di fatto della trattazione di un caso, ritenendo le autorità polacche meglio posizionate per esaminarlo. La Commissione rigettava, per giunta, come non comprovati, i numerosi indizi forniti dal denunciante e fondanti quantomeno il sospetto che l'autorità nazionale di concorrenza polacca fosse chiamata ad agire in un contesto caratterizzato da carenze sistemiche e generalizzate in merito al rispetto dello Stato di diritto, con possibili ricadute sul rispetto dei diritti del denunciante.

In terzo luogo, il Tribunale ha stabilito un preciso e gravoso onere probatorio sui soggetti che intendano far valere, nella seconda fase dell'analisi, l'esistenza di un rischio concreto per i loro diritti. Peraltro, in assenza di chiarimenti da parte del Tribunale in relazione a quali siano gli elementi che in astratto possano consentire di ritenere soddisfatto tale onere della prova, similmente a quanto in relazione alla prima fase di analisi ha fatto la Corte al punto 61 della sentenza *Minister for Justice and Equality*, la necessità di dover fornire indizi seri e comprovati potrebbe rappresentare un ostacolo non da poco alla possibilità di invocare l'applicazione, in futuro, della pronuncia in commento.

Ad ogni modo, allontanandosi dall'analisi squisitamente tecnica della pronuncia, la sentenza in commento offre lo spunto per una riflessione importante, che suona più o meno così: la crisi dei valori comuni dell'Unione e, tra essi, quella dello Stato di diritto, non è una questione astratta, priva di ricadute concrete nella vita dei suoi cittadini ma una questione di vitale importanza, capace di incidere a 360 gradi sugli equilibri istituzionali europei e in grado di avere ricadute pesanti in tutti i settori del diritto dell'Unione, finanche sugli equilibri del mercato interno e capace, quindi, di innescare un effetto domino, dalle conseguenze (non poi così tanto) imprevedibili.