



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JULIANE KOKOTT  
presentate il 3 luglio 2014<sup>1</sup>

**Causa C-302/13**

**flyLAL-Lithuanian Airlines AS, in liquidazione  
contro  
Starptautiskā lidosta Rīga VAS  
e  
Air Baltic Corporation AS**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Augstākās tiesas Senāts (Lettonia)]

«Regolamento (CE) n. 44/2001 — Ambito di applicazione — Nozione della materia civile e commerciale — Risarcimento del danno per violazione del diritto europeo della concorrenza — Riconoscimento dei provvedimenti provvisori e cautelari — Ordine pubblico»

### I – Introduzione

1. La presente controversia fornisce alla Corte l'occasione, nel quadro del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>2</sup>, di concretizzare due principi giuridici fondamentali: la materia civile e commerciale e l'ordine pubblico (*ordre public*).

2. In tale contesto si pone, da un lato, la questione se la nozione di «materia civile e commerciale» ricomprenda le azioni in sede giudiziaria volte a far valere diritti derivanti dalla violazione di norme in materia di concorrenza e dirette contro imprese il cui socio di maggioranza sia un soggetto pubblico. Si tratta di chiarire, dall'altro, se e, in caso affermativo, in presenza di quali condizioni, l'esecuzione di misure cautelari possa essere negata per motivi di ordine pubblico.

### II – Contesto normativo

#### A – Diritto dell'Unione

3. Il contesto di diritto primario della presente causa è dato, essenzialmente, dagli articoli 81 e 82 del Trattato CE (oggi articoli 101 TFUE e 102 TFUE)<sup>3</sup>; quello di diritto secondario dagli articoli 1, 22, 34 e 35 del regolamento (CE) n. 44/2001.

<sup>1</sup> — Lingua originale: il tedesco.

<sup>2</sup> — GU 2001, L 12, pag. 1, nella versione qui applicabile, modificato da ultimo con il regolamento (CE) n. 1103/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008 (GU L 304, pag. 80).

<sup>3</sup> — Le condotte asseritamente lesive della concorrenza qui in esame hanno avuto luogo prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ai fini della risposta alla domanda di pronuncia pregiudiziale, rilevano pertanto solo gli articoli 81 e 82 CE. Tuttavia, le considerazioni che seguono possono essere riportate direttamente anche agli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, nel contenuto, pressoché identici.

4. L'articolo 1, paragrafo 1, del menzionato regolamento definisce il proprio ambito di applicazione *ratione materiae* nei seguenti termini:

«Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale ed amministrativa».

5. La Sezione 6 del capo II del regolamento (CE) n. 44/2001 prevede talune competenze esclusive. A norma del suo articolo 22:

«Indipendentemente dal domicilio, hanno competenza esclusiva:

(...)

2. in materia di validità, nullità o scioglimento delle società o persone giuridiche, aventi la sede nel territorio di uno Stato membro, o riguardo alla validità delle decisioni dei rispettivi organi, i giudici di detto Stato membro. (...)».

6. L'articolo 34 del regolamento (CE) n. 44/2001 disciplina il riconoscimento delle decisioni di altri Stati membri e così recita per estratto:

«Le decisioni non sono riconosciute:

1. se il riconoscimento è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto;

(...)».

7. L'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, anch'esso rilevante ai fini del riconoscimento, prevede quanto segue:

«Parimenti, le decisioni non sono riconosciute se le disposizioni delle sezioni 3, 4, e 6 del capo II sono state violate (...)».

#### B – *Diritto lettone*

8. Ai fini della presente controversia assumono rilievo, in particolare, la Likums «Par aviāciju» (legge lettone sull'aviazione) e le relative disposizioni di attuazione.

9. Secondo la legge lettone sull'aviazione, gli esercenti di aeromobili sono tenuti a versare tasse, inter alia, per l'utilizzo degli aeroporti.

10. Nel periodo oggetto della controversia, una serie di decreti prevedevano, inoltre, che le imprese di trasporti che atterravano nell'aeroporto di Riga o decollavano da esso potevano beneficiare di talune riduzioni delle tasse aeroportuali, riduzioni dipendenti dal numero di passeggeri in partenza da Riga trasportati dalla rispettiva impresa nel corso dell'anno.

### III – Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

11. La AS flyLAL-Lithuanian Airlines (in prosieguo: la «flyLAL») è un vettore aereo lituano, di cui è stato medio tempore dichiarato il fallimento, che riteneva di trovarsi, sul mercato dei servizi aerei, in una posizione svantaggiata rispetto a un concorrente, il vettore aereo lettone AS Air Baltic Corporation (in prosieguo: la «Air Baltic»). La FlyLAL sosteneva, in particolare, di aver subito un pregiudizio economico in ragione di una situazione di concorrenza abusiva in Lettonia e in Lituania.

12. Nel 2008 la FlyLAL citava l'Air Baltic e la VAS Starptautiskā lidosta Rīga (in prosieguo: la «Lidosta Riga»), una società di capitali in mano pubblica che gestisce l'aeroporto di Riga, dinanzi al Vilniaus Apygardos Teismas (tribunale regionale di Vilnius) chiedendo, in particolare, il riconoscimento di un risarcimento del danno per LTL 199 830 000<sup>4</sup>. L'attrice fondava la propria domanda sulla violazione del diritto europeo della concorrenza. Essa sosteneva, essenzialmente, che l'Air Baltic avrebbe abusato, nell'ambito della politica lettone di riduzione delle tasse aeroportuali, della propria posizione dominante. Le riduzioni delle tasse aeroportuali accordate in Lettonia avrebbero, in particolare, consentito all'Air Baltic di operare sull'aeroporto di Vilnius (Repubblica di Lituania) a prezzi di dumping. Il regolare riconoscimento di riduzioni sulle tasse aeroportuali dovrebbe, inoltre, essere considerata come un accordo tra le parti vietato.

13. Già prima dell'emanazione di una sentenza definitiva nel giudizio di merito, il Lietuvos Apeliacinis Teismas (Corte d'appello lituana) disponeva, con sentenza del 31 dicembre 2008, il sequestro conservativo dei beni dell'Air Baltic e della Lidosta Rīga sino alla concorrenza dell'importo azionato (in prosieguo: il «provvedimento cautelare provvisorio»).

14. La FlyLAL chiedeva quindi al Rigas pilsētas priekšpilsētas tiesa (Tribunale per il distretto di Vidzeme della città di Riga) il riconoscimento della sentenza del 31 dicembre 2008 e la sua esecuzione in Lettonia. Con decisione di primo grado del 19 gennaio 2012, tale richiesta veniva essenzialmente accolta: la sentenza del 31 dicembre 2008 veniva così riconosciuta e dichiarata esecutiva nella Repubblica di Lettonia.

15. Il giudice del rinvio, l'Augstākās tiesas Senāts (Corte suprema della Repubblica di Lettonia), è chiamato ora a pronunciarsi, a seguito dell'impugnazione proposta dall'Air Baltic e dalla Lidosta Rīga, sul riconoscimento e sull'esecuzione in Lettonia della sentenza del 31 dicembre 2008.

16. Il giudice del rinvio si chiede, in limine, se il procedimento di risarcimento del danno pendente in Lituania - e, nello specifico, la sentenza del 31 dicembre 2008 - costituiscano materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 44/2001. In caso affermativo, occorrerebbe chiarire, in secondo luogo, se non sarebbe stato necessario affermare la giurisdizione esclusiva dei giudici lettoni ai sensi dell'articolo 22 del regolamento (CE) n. 44/2001 già nell'ambito del procedimento di risarcimento del danno. E, se così fosse, si porrebbe, in terzo luogo, l'ulteriore questione se l'Augstākās tiesas Senāts debba negare, a norma dell'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, il riconoscimento della sentenza del 31 dicembre 2008 per violazione dell'articolo 22 del regolamento medesimo. In quarto luogo, l'Augstākās tiesas Senāts si chiede, infine, se il riconoscimento della sentenza controversa sia in linea con l'ordine pubblico della Repubblica di Lettonia ai sensi dell'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001. Da un lato, la sentenza del 31 dicembre 2008 motiverebbe in modo insufficiente il quantum della somma fatta valere, che sarebbe ingente. Dall'altro, dato che nel frattempo sarebbe stata aperta la procedura concorsuale sul patrimonio della attrice lituana, le convenute non avrebbero, in caso di un successivo rigetto del ricorso, nessuna

4 — Corrispondenti a circa EUR 58 000 000.

realistica possibilità di ottenere il risarcimento del danno derivante a loro carico dall'emanazione del provvedimento cautelare provvisorio. La Repubblica di Lettonia, che detiene rispettivamente il 100 % e il 52,6 % delle quote delle convenute, sarebbe così potenzialmente esposta a un danno notevole che potrebbe ripercuotersi sugli interessi economici dello Stato e mettere a rischio la sicurezza dello Stato.

17. Alla luce di tali considerazioni, l'Augstākās tiesas Senāts ha sospeso il procedimento sottoponendo alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se debba considerarsi quale causa in materia civile o commerciale, ai sensi del regolamento [n. 44/2001], la controversia nella quale l'attrice chieda il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni e la dichiarazione dell'illiceità del comportamento delle controparti, consistente in un accordo illecito e in un abuso di posizione dominante e che si basa sull'applicazione di atti normativi di portata generale di un altro Stato membro, tenuto conto del fatto che gli accordi illeciti sono nulli sin dal momento della loro conclusione e che, per contro, l'adozione di una norma è un'attività statale di diritto pubblico (*acta iure imperii*), alla quale si applicano le norme del diritto internazionale pubblico relative all'immunità giurisdizionale di uno Stato dinanzi ai giudici di altri Stati.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione (la causa si colloca in materia civile o commerciale ai sensi del regolamento), se si debba considerare che il procedimento avviato con la domanda di risarcimento abbia ad oggetto una controversia in materia di validità delle decisioni degli organi societari ai sensi dell'articolo 22, punto 2, del regolamento, il che consente di non riconoscere la decisione a norma dell'articolo 35, paragrafo 1, del medesimo regolamento.
- 3) Qualora l'oggetto del ricorso nel procedimento di risarcimento rientri nella sfera di applicazione dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (competenze esclusive), se l'organo giurisdizionale dello Stato in cui il riconoscimento viene richiesto sia tenuto ad accertare la sussistenza delle circostanze di cui all'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento in relazione al riconoscimento di una decisione con la quale vengano concessi provvedimenti cautelari provvisori.
- 4) Se la clausola dell'ordine pubblico di cui all'articolo 34, punto 1, del regolamento possa essere interpretata nel senso che il riconoscimento di una decisione con la quale vengano concessi provvedimenti cautelari provvisori sia contrario all'ordine pubblico di uno Stato membro qualora, in primo luogo, l'adozione dei provvedimenti cautelari provvisori si fondi principalmente sulla considerevole entità del quantum richiesto, senza che ne sia stato eseguito un calcolo corretto e motivato e qualora, in secondo luogo, il riconoscimento e l'esecuzione di detta decisione possano causare un danno alle convenute che l'attrice, società dichiarata in fallimento, non possa rifondere in caso di rigetto del ricorso nel procedimento avviato dalla domanda di risarcimento, il che potrebbe ripercuotersi sugli interessi economici dello Stato in cui viene chiesto il riconoscimento, ponendo così a rischio la sicurezza dello Stato, dal momento che la Repubblica di Lettonia detiene il 100 % delle azioni della Lidosta Rīga e il 52,6 % delle azioni della AS Air Baltic Corporation.

#### IV – Analisi

##### A – Sulla prima questione pregiudiziale

18. Con la prima questione pregiudiziale l'Augstākās tiesas Senāts chiede, essenzialmente, se il procedimento di risarcimento del danno pendente in Lituania e, nello specifico, la sentenza del 31 dicembre 2008 costituiscano materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001.

19. Per rispondere a tale questione occorre anzitutto chiarire cosa debba intendersi per «materia civile e commerciale» ai sensi del regolamento n. 44/2001. In tale contesto occorre esaminare la giurisprudenza della Corte relativa a tale elemento della fattispecie (infra sub 1) per poi applicare ai fatti del procedimento principale gli insegnamenti che se ne possono trarre (infra sub 2).

#### 1. I criteri ricavabili dalla giurisprudenza

20. Secondo costante giurisprudenza della Corte<sup>5</sup>, la nozione di «materia civile e commerciale» deve essere interpretata autonomamente sul piano del diritto dell'Unione, per cui occorre fare riferimento, da un lato, alla ratio e all'impianto sistematico del regolamento (CE) n. 44/2001 e, dall'altro, ai principi generali desumibili da tutti gli ordinamenti giuridici nazionali<sup>6</sup>.

21. Dal momento che il regolamento (CE) n. 44/2001 sostituisce la convenzione di Bruxelles (in prosieguo: la «convenzione di Bruxelles»)<sup>7</sup> nei rapporti tra gli Stati membri<sup>8</sup>, l'interpretazione data dalla Corte di quest'ultima continua a essere valida per le corrispondenti disposizioni del regolamento (CE) n. 44/2001<sup>9</sup>. Ciò vale per l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, che acquisisce la stessa posizione e svolge la medesima funzione dell'articolo 1, primo comma, della convenzione di Bruxelles<sup>10</sup>.

22. Secondo giurisprudenza costante formatasi sulle menzionate disposizioni, determinate decisioni giurisdizionali possono essere escluse dall'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001 in ragione *della natura dei rapporti giuridici fra le parti in causa o dell'oggetto della lite*<sup>11</sup>.

23. Al fine di stabilire se si tratti di materia civile e commerciale, occorre anzitutto chiarire quali sono gli elementi caratteristici dei rapporti giuridici in essere tra le parti del procedimento principale [infra sub 2a)] e poi – per stabilire l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale [infra sub 2b)] - la fattispecie alla base della rispettiva pretesa, oltre ad analizzare il fondamento e le modalità d'esercizio di tale azione svolta<sup>12</sup>.

#### 2. Applicazione dei criteri giurisprudenziali alla fattispecie oggetto del procedimento principale

24. Occorre anzitutto analizzare i rapporti giuridici in essere tra l'attrice e le convenute del procedimento principale nell'ambito dei quali si sarebbe verificata la pretesa violazione del diritto europeo della concorrenza alla base della richiesta di risarcimento danni.

5 — V., a questo proposito, il quadro tracciato dall'avvocato generale Trstenjak nelle sue conclusioni nella causa Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2012:757, paragrafi da 47 a 69).

6 — V. in particolare sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 3); Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 7); Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, punto 18); Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 28); Préservatrice Foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 20); Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2004:21, punto 24); Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 29), e Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 41).

7 — Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale firmata il 27 settembre 1968 (GU 1972, L 299, pag. 32).

8 — V. articolo 68, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001.

9 — Sentenze Draka NK Cables e a. (C-167/08, EU:C:2009:263, punto 20); SCT Industri (C-111/08, EU:C:2009:419, punto 22), German Graphics Graphische Maschinen (C-292/08, EU:C:2009:544, punto 27), Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, punto 38); Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 31), e Sunico e a. (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 32).

10 — V., in questo senso, per l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), la sentenza SCT Industri (EU:C:2009:419, punto 23).

11 — V. in particolare sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4); Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 29); Préservatrice Foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 21); Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 30); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 42); Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, punto 39); Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 32); Sunico e a. (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 33), e Schneider (C-386/12, EU:C:2013:633, punto 18).

12 — Sentenze Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 31); Préservatrice Foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 23); Frahuil (C-265/02, EU:C:2004:77, punto 20); Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 34), e Sunico e a. (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 35).

a) Natura dei rapporti giuridici tra le parti

25. Come emerge dalla decisione di rinvio, parti del procedimento principale sono due imprese, la Lidosta Rīga e l'Air Baltic, di cui la Repubblica di Lettonia detiene rispettivamente il 100 % e il 52,6 % delle quote.

26. Tuttavia, tale circostanza non esclude ancora, di per sé, l'applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001. Dirimente è, invece, il fatto se il rapporto giuridico controverso sia connesso all'esercizio di potestà d'imperio<sup>13</sup>. Se così *non* è, il regolamento (CE) n. 44/2001 può trovare applicazione.

27. La suddetta questione deve essere analizzata in prosieguo in relazione ai rapporti giuridici in essere tra le singole parti del procedimento principale.

i) Rapporti giuridici tra la flyLAL e l'Air Baltic

28. Per quanto attiene al rapporto giuridico che lega la flyLAL e l'Air Baltic, la questione della sua natura non richiede alcun esame approfondito.

29. Le due imprese si contrappongono sul mercato dei servizi aerei come offerenti e sul mercato dell'utilizzo dei servizi aeroportuali come utenti. In tale contesto, nessuna delle parti esercita nei confronti dell'altra potestà d'imperio che non competono alle persone private<sup>14</sup>.

ii) Rapporti giuridici tra la flyLAL e la Lidosta Rīga

30. Analogamente, neppure il rapporto giuridico che lega la flyLAL e la Lidosta Rīga è caratterizzato dall'esercizio di potestà d'imperio.

31. L'aspetto centrale del suddetto rapporto giuridico è dato dall'utilizzo dell'aeroporto di Rīga da parte della flyLAL a fronte del pagamento delle tasse aeroportuali. Tale utilizzo delle strutture aeroportuali consiste essenzialmente nella movimentazione di aerei, di passeggeri e di merci. Nei confronti degli utenti dell'aeroporto, la Repubblica di Lettonia – per il tramite della sua controllata al 100 % Lidosta Rīga – agisce, così, con l'apertura del mercato dei servizi aeroportuali presso l'aeroporto di Rīga nell'ambito del diritto privato<sup>15</sup>. Qualsiasi altro operatore commerciale privato – ad esempio, il gestore di un aeroporto privato - potrebbe rendere le suddette prestazioni nello stesso modo<sup>16</sup>.

32. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione nemmeno per il fatto che la Lidosta Rīga è soggetta, per quanto attiene alla determinazione delle tariffe, e in particolare alla concessione o al diniego delle riduzioni, alle disposizioni di legge della Repubblica di Lettonia che hanno valenza generale. Tale legame riguarda, infatti, il rapporto tra la Repubblica di Lettonia, quale socia, e la Lidosta Rīga, quale sua controllata al 100 %, e non si ripercuote sul rapporto tra la Lidosta Rīga e la flyLAL quale utente dell'aeroporto.

13 — Sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4); Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 8); Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, punto 30); Préservatrice Foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 22); Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 31); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 43); Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:491, punto 56); Sapir e a. (C-645/11, EU:C:2013:228, punto 33), e Sunico e a. (C-49/12, EU:C:2013:545, punto 34).

14 — V., sul criterio in parola, sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4); Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, punto 22); Préservatrice Foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, punto 30); Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 34), e Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 44).

15 — A tal riguardo, i ruoli dello Stato azionista di un'impresa, da un lato, e dello Stato agente quale potere pubblico, dall'altro, devono essere distinti; v. in questo senso anche la sentenza Commissione/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, punto 80).

16 — Anche la direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (GU L 272, pag. 36) e in particolare il suo articolo 2, lettere d) e g), conferma peraltro il fatto che tali prestazioni non sono atti rientranti nelle prerogative della pubblica autorità, ma servizi resi nell'ambito di un rapporto paritario.

33. Allo stesso modo, non rileva il fatto se la Lidosta Rīga possa impiegare le tasse raccolte a sua discrezione o se sia soggetta al riguardo a direttive di legge. Anche tale aspetto, infatti, non caratterizza la natura del suo rapporto con gli utenti dell'aeroporto come la flyLAL, bensì i distinti rapporti giuridici che legano la Lidosta Rīga alla titolare delle sue quote, la Repubblica di Lettonia.

34. La situazione di partenza in esame si differenzia, pertanto, da quella che alla base della sentenza LTU<sup>17</sup>. Anche in tal caso si discuteva, in effetti, di corrispettivi per servizi resi in relazione al traffico aereo; nello specifico non si discuteva, però, di diritti per un utilizzo *economico* delle strutture aeroportuali. Si dibatteva, invece, di tariffe di rotta riscosse per l'utilizzazione di *servizi di sicurezza aerea* da parte di un'organizzazione internazionale di controllo della navigazione aerea, e quindi per esigenze originariamente di diritto pubblico, quali le attività di controllo e di polizia dello spazio aereo<sup>18</sup>.

35. Solo in relazione a dette tariffe di rotta la Corte ha riconosciuto nella sentenza LTU la sussistenza di un'«[azione] nell'esercizio della sua potestà d'imperio»<sup>19</sup>. Nella sentenza LTU sussistevano quindi – diversamente rispetto al caso di specie – elementi che tipicamente caratterizzano un rapporto di subordinazione e che depongono nel senso dell'esercizio di potestà d'imperio.

36. La distinzione qui operata per la definizione della nozione di «materia civile e commerciale» tra la prestazione di servizi di sicurezza aerea collegati con l'esercizio di poteri di imperio, da un lato, e l'apertura di un mercato delle prestazioni di servizi aeroportuali, dall'altro, è peraltro in linea con analoghe considerazioni svolte dalla Corte nell'ambito del diritto della concorrenza.

37. A tal riguardo, la Corte si era già occupata in alcune decisioni della classificazione delle attività di un gestore aeroportuale. Essa è giunta in tali casi sempre alla conclusione che l'offerta di «servizi aeroportuali dietro remunerazione costituita, in particolare, da diritti aeroportuali» rappresenta un'attività economica che deve essere valutata essenzialmente sulla base delle disposizioni del diritto europeo della concorrenza<sup>20</sup>. Non rileva né lo statuto privato o pubblico del soggetto controverso e neppure la redditività di tale attività<sup>21</sup>.

38. Tra la distinzione - rilevante ai fini dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001 - tra rapporto giuridico *di diritto privato* e rapporto giuridico caratterizzato dall'esercizio *di pubblici poteri*, da un lato, e la distinzione tra attività *economica* e attività *rientrante nelle prerogative dei pubblici poteri* nell'ambito del diritto della concorrenza, dall'altro, non sussiste però soltanto una somiglianza sotto il profilo terminologico, ma anche un collegamento reciproco dal punto di vista contenutistico che giustifica l'individuazione di criteri di valutazione omogenei. Questo è evidentemente anche l'approccio adottato della Corte, posto che nella sentenza SAT Fluggesellschaft, in materia di diritto della concorrenza, essa si richiama alla sentenza LTU<sup>22</sup>. Se ne può desumere che la possibilità di applicare il regolamento (CE) n. 44/2001 deve essere valutata in base agli stessi criteri che la Corte ha sviluppato nell'ambito del diritto della concorrenza. Diversamente ragionando, si verrebbe a contraddizioni difficilmente spiegabili ove si dovesse negare a un'attività originariamente economica il carattere di materia civile e commerciale.

17 — Sentenza LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137).

18 — Sul carattere pubblico delle attività svolte da Eurocontrol, v. anche la sentenza SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, punti da 27 a 29).

19 — Sentenza LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4).

20 — V. sentenze Aéroports de Paris/Commissione (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punto 78), e Mitteldeutsche Flughafen e a. (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punto 40).

21 — V. sentenze Aéroports de Paris/Commissione (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punto 75); MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punti 21 e 22); Selex Sistemi Integrati/Commissione (C-113/07 P, EU:C:2009:191, punto 69), e Mitteldeutsche Flughafen e a. (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punto 50).

22 — Sentenza SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, punto 28).

39. Anche la natura del rapporto giuridico che lega la Lidosta Rīga e l'attrice del procedimento principale non è caratterizzata, quindi, dall'esercizio di poteri d'imperio, ma presenta un carattere economico-privatistico trattandosi, in sostanza, della prestazione di servizi aeroportuali a titolo oneroso.

b) Oggetto della controversia

40. In prosieguo occorre verificare se anche l'oggetto della causa confermi le conclusioni cui si è pervenuti in relazione alla natura dei rapporti giuridici tra le parti.

41. Occorre anzitutto osservare a tal proposito che – come rilevato dal governo della Repubblica di Lettonia e dalla Lidosta Rīga – alla luce delle informazioni fornite dal giudice del rinvio sussistono senz'altro dubbi quanto all'esistenza di un accordo lesivo della concorrenza a danno dell'attrice del procedimento principale e che anche la sussistenza di un abuso di una posizione dominante sul mercato da parte delle Lidosta Rīga non appare, in ragione del suo vincolo alle direttive di legge dello Stato lettone, in alcun modo pacifico<sup>23</sup>. Nel caso in esame, la Corte non è però chiamata a verificare la sussistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza, quanto piuttosto l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale al cui centro si colloca una domanda di risarcimento del danno per violazione degli articoli 81 CE e 82 CE e ciò al fine di stabilire se si tratti di materia civile e commerciale<sup>24</sup>.

42. Dirimenti ai fini della determinazione dell'oggetto della controversia sono i fatti alla base della domanda in esame. Se il diritto azionato trova la sua origine nell'esercizio di poteri d'imperio *non* si tratta di materia civile e commerciale<sup>25</sup>. A tal fine, non è però sufficiente un qualsiasi collegamento con l'esercizio di potestà d'imperio. Decisivo è, invece, che la condotta che ha dato origine in concreto al diritto rappresenti una manifestazione di poteri di imperio<sup>26</sup>.

43. La natura dei rapporti giuridici tra le parti già analizzati, che rappresentano il fondamento del diritto al risarcimento del danno azionato, evidenzia già come nel caso di specie non si tratti di una manifestazione di poteri d'imperio. Tale conclusione non è messa in discussione né dal fatto che i diritti al risarcimento del danno per violazione del diritto europeo della concorrenza attengono, a tutti gli effetti, al diritto dell'Unione [v., a tal proposito, infra sub i)], e neppure dalle circostanze specifiche del caso di specie, in particolare dalla partecipazione di soggetti pubblici [v., a tal proposito, sub ii)].

23 — Gli articoli 81 CE e 82 CE vigono, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, soltanto per quei comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa. Essi non trovano invece applicazione se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest'ultima crea un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro; v. sentenza Commissione e Francia/Ladbroke Racing (C-359/95 P e C-379/95 P, EU:C:1997:531, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata). Quando per contro manca, in ragione di tale legame, un comportamento autonomo di un'impresa (a capitale pubblico), è invece possibile pensare ad una misura anticoncorrenziale dello Stato membro che potrebbe privare le regole in materia di concorrenza vigenti per l'impresa di efficacia pratica e che è ricompresa anche nell'articolo 81 e/o nell'articolo 82 CE in combinato disposto con l'articolo 10 CE (ora articolo 4, paragrafo 3, TFUE), che fonda l'obbligo di leale cooperazione. Un'eventuale azione di risarcimento del danno avrebbe però dovuto essere diretta contro lo Stato membro stesso e non contro l'impresa «vincolata», la cui condotta di fronte agli operatori economici è «giustificata» v. sentenza CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punto 54).

24 — Nella prima questione pregiudiziale si dice, in tal senso: «(...) una controversia nella quale si chiede il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni e la dichiarazione dell'illiceità del comportamento delle convenute, consistente in un accordo illecito e in un abuso di posizione dominante (...)».

25 — Sentenze Ruffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 15), e Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 41).

26 — V. sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4); Ruffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 15), e Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 41).

i) La questione dell'applicabilità del regolamento (CE) n. 44/2001 alle azioni di risarcimento fondate sul diritto della concorrenza

44. In prosieguo occorre analizzare, in limine, il fondamento normativo e il contesto giuridico delle azioni di risarcimento fondate sul diritto della concorrenza. In conclusione si valuterà, alla luce di essi, l'oggetto del procedimento principale.

– Obbligo di risarcimento del danno da parte dei partecipanti all'intesa come principio, a tutti gli effetti, di diritto dell'Unione

45. L'obbligo di risarcimento del danno da parte dei partecipanti all'intesa o di imprese in posizione dominante che abbiano abusato della propria posizione, rappresenta un principio di diritto dell'Unione che deriva direttamente dal diritto primario<sup>27</sup>.

46. In tal senso, la Corte ha già avuto più volte modo di affermare che, in considerazione del fatto che l'articolo 81 CE produce effetti diretti nei rapporti tra i singoli e attribuisce direttamente diritti ai medesimi<sup>28</sup>, l'efficacia pratica del divieto sancito all'interno della suddetta disposizione sarebbe messo in discussione se risultasse impossibile per chiunque chiedere il risarcimento del danno causatogli da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o falsare il gioco della concorrenza<sup>29</sup>.

47. Benché la Corte non abbia, a tutt'oggi, avuto ancora occasione di pronunciarsi in merito, non dovrebbe sussistere alcun serio dubbio che lo stesso valga anche per l'altra disposizione centrale del diritto europeo della concorrenza, vale a dire l'articolo 82 CE.

– La corrispondente azione di risarcimento del danno rientra essenzialmente nella materia civile e commerciale

48. Dal punto di vista del processo civile europeo, le corrispondenti domande di risarcimento danni dirette nei confronti di imprese che hanno violato l'articolo 81 CE e/o l'articolo 82 CE, costituiscono essenzialmente materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001<sup>30</sup>. La Commissione europea lo ha di recente sottolineato, ancora una volta, nella propria proposta di direttiva di applicazione in materia di concorrenza<sup>31</sup>.

ii) Le circostanze particolari del caso di specie non giustificano una valutazione diversa

49. In considerazione delle particolari circostanze della fattispecie, in particolare la titolarità pubblica delle imprese convenute per il risarcimento del danno, nonché, nello specifico, il fatto che si suppone che l'infrazione alle regole di concorrenza sia stata determinata dalle disposizioni di legge dello Stato lettone, occorre tuttavia chiedersi se, nel caso di specie, possa essere mantenuta una tale classificazione di diritto privato.

50. Ritengo che occorra rispondere in senso affermativo alla suddetta domanda. In tal senso depongono entrambi gli aspetti di seguito illustrati.

27 — V., riguardo all'articolo 81 CE, già le mie conclusioni nella causa KONE e a. (C-557/12, EU:C:2014:45, paragrafi da 25 a 30).

28 — Sentenza Manfredi e a. (da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 39).

29 — Sentenza Courage e Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, punto 26).

30 — V. a questo proposito anche la causa, attualmente pendente, CDC/Evonik Degussa e a. (C-352/13, GU 2013, C 298, pag. 2).

31 — V. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea [COM(2013) 404 final], che fa riferimento, a pagina 6, al regolamento (CE) n. 44/2001. V. inoltre la comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE (GU 2004, C 101, pag. 54, punto 3 e nota 4).

– Unicità del diritto dell'Unione

51. Come già indicato supra al paragrafo 38, rispetto alla differenziazione tra rapporto giuridico *di diritto privato* e rapporto giuridico caratterizzato dall'esercizio di *pubblici poteri* in relazione all'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001 occorre far ricorso ai medesimi criteri impiegati ai fini della differenziazione tra attività *economica* e attività *rientrante nelle prerogative dei pubblici poteri* delle imprese ai sensi degli articoli 81 CE e 82 CE.

52. Ne consegue, nel caso di specie, che anche per la questione dell'oggetto della controversia, ai fini della quale rileva in definitiva se la condotta che ha dato origine al diritto rappresenti una manifestazione di poteri di imperio<sup>32</sup>, va negata l'esistenza di una caratteristica impronta di diritto pubblico: in primis, la condotta costitutiva di infrazione alle regole della concorrenza contestata con la domanda dell'attrice, nella specie, la riscossione da parte della Lidosta Riga di tasse aeroportuali in misura diversa, si collega, infatti, direttamente all'attività economica dell'impresa interessata, vale a dire la gestione dell'aeroporto. In secondo luogo, gli articoli 81 CE e 82 CE, citati a fondamento del diritto, possono trovare applicazione soltanto quando l'impresa tenuta a risarcire il danno non agisca nell'esercizio di poteri d'imperio, ma è per l'appunto economicamente attiva.

53. Già dalle suesposte considerazioni si evince che la domanda di risarcimento azionata (e la tutela giuridica provvisoria) devono costituire materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001.

54. Anche la circostanza che la fattispecie dedotta dall'attrice a fondamento della propria domanda, non presenti soltanto elementi di contatto con la normativa dell'Unione in materia di concorrenza, ma si inserisca anche nel contesto del diritto aereo nazionale non conduce a diverso risultato. La domanda di risarcimento del danno in esame non è diretta, infatti – aspetto che dovrà essere analizzato nel dettaglio in prosieguo – contro le disposizioni di legge lettone e, quindi, tantomeno contro cosiddetti *acta iure imperii*.

– La domanda di risarcimento del danno non è diretta contro *acta iure imperii*

55. Il giudice del rinvio ritiene evidentemente – come risulta con chiarezza dall'ordinanza di rinvio – che l'attrice del procedimento principale contesti in definitiva, con la domanda di risarcimento del danno, le disposizioni di legge della Repubblica di Lettonia.

56. In tale contesto occorre anzitutto richiamare l'attenzione sul fatto che la responsabilità di uno Stato per gli *acta iure imperii* non rientra, in effetti, nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001. La rifusione del regolamento (CE) n. 44/2001, divenuta vincolante il 10 gennaio 2005, prevede ora, in tal senso, un'integrazione dell'atto a titolo esplicativo<sup>33</sup>.

57. Occorre poi rilevare che uno Stato, in virtù del principio generalmente riconosciuto dell'immunità degli Stati - *par in parem non habet imperium* –, non può essere soggetto alla giurisdizione di un altro Stato per gli *acta iure imperii*<sup>34</sup>.

58. Tuttavia, le perplessità espresse dal giudice del rinvio a mio avviso, non risultano convincenti.

32 — V. sentenze LTU/Eurocontrol (29/76, EU:C:1976:137, punto 4); Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, punto 15), e Lechouritou e a. (C-292/05, EU:C:2007:102, punto 41).

33 — Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione) (GU L 351, pag. 1).

34 — V. sentenza Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:491, punto 54).

59. In primo luogo, la domanda azionata nell'ambito del giudizio di merito in Lituania non è volta ad ottenere un sindacato sulle norme, ma soltanto a ottenere una compensazione per gli svantaggi patiti a causa dell'infrazione alle regole di concorrenza. Anche se l'incremento delle azioni di risarcimento del danno fondate sulle norme in materia di intese contribuirebbe, come la Corte ha già sottolineato in più occasioni, in modo decisivo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione<sup>35</sup> e rientrerebbe, quindi, nell'interesse della collettività, ciò non trasforma una domanda di risarcimento del danno diretta contro una o più imprese controllate da un soggetto pubblico attivo nel settore economico privato in un procedimento di controllo degli atti giuridici dello Stato. Ciò vale anche nel caso in cui detta infrazione alle regole di concorrenza sia stata influenzata, quantomeno in modo indiretto, da atti giuridici dello Stato, ad esempio, nel caso di specie, attraverso le disposizioni lettoni in materia di tasse aeroportuali.

60. In secondo luogo, neppure la conseguenza della nullità prevista all'articolo 81, paragrafo 2, CE, dedotta dal giudice del rinvio conduce a diversa conclusione.

61. Il fatto che una violazione del divieto di intese, ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 2, CE, comporti anche la nullità dell'accordo lesivo delle disposizioni in materia di concorrenza, si riferisce, infatti, soltanto all'accordo concreto in sé – e quindi all'accordo che disciplina il rapporto economico tra la Lidosta Rīga e la Air Baltic – e non, in alcun caso, alle disposizioni di legge lettoni che avrebbero asseritamente influenzato in modo indiretto tale accordo. Ove tali disposizioni di legge siano realmente incompatibili con il diritto dell'Unione in materia di concorrenza, il primato del diritto dell'Unione potrebbe, in effetti, ostare alla loro applicabilità. Non si tratterebbe, tuttavia, di una conseguenza diretta della domanda di risarcimento del danno.

62. In ogni caso, la nullità di cui all'articolo 81, paragrafo 2, CE, che opera di riflesso, non trasforma la domanda soggettiva di risarcimento del danno in un procedimento oggettivo di controllo delle disposizioni di legge statali.

### 3. Conclusione interlocutoria

63. Occorre rispondere alla prima domanda pregiudiziale nel senso che una controversia vertente su provvedimenti provvisori, come quello oggetto del procedimento principale, emanati in relazione a un giudizio di merito nel quale un vettore aereo di diritto privato chieda il riconoscimento del risarcimento del danno subito per asserite infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione europea da parte, in particolare, di un'impresa a capitale pubblico che consenta al vettore medesimo di utilizzare un aeroporto a fronte del pagamento di tasse aeroportuali, costituisce materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, sebbene le tasse aeroportuali e le loro eventuali riduzioni siano disciplinate da disposizioni di legge nazionali.

#### B – *Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale*

64. Con la seconda e con la terza questione pregiudiziale, che possono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede anzitutto, essenzialmente, se un'azione di risarcimento del danno fondata sulle norme in materia di intese, come quella oggetto del procedimento principale, debba essere considerata quale controversia vertente sull'efficacia delle decisioni degli organi ai sensi dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001. In tal caso, il giudice chiede altresì se, ove

35 – V., in tal senso, sentenze *Courage e Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, punti 26 e 27); *Manfredi e a.* (da C-295/047 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 91); *Pfleiderer* (C-360/09, EU:C:2011:389, punto 28), e *Donau Chemie e a.* (C-536/11, EU:C:2013:366, punto 23).

il giudizio di merito penda dinanzi a un giudice diverso da quelli competenti a norma dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001, l'articolo 35, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 22, punto 2, del regolamento medesimo, osti parimenti al riconoscimento di una decisione emanata da detto altro giudice in merito ad un provvedimento cautelare provvisorio.

65. Occorre rispondere alla seconda questione in senso negativo, cosicché un esame della terza questione pregiudiziale appare superfluo.

66. Oggetto della domanda nel giudizio di merito e nel procedimento sommario di cui si discute nel procedimento principale dinanzi al giudice del rinvio è infatti essenzialmente la domanda di risarcimento del danno dell'attrice e non la «validità, nullità o scioglimento delle società (...) o [la] validità delle decisioni dei rispettivi organi» ai sensi dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001.

67. Con la propria domanda di risarcimento del danno l'attrice contesta, in effetti, anche la politica attuata dalla Lidosta Rīga in materia di diritti che, benché predeterminata dalla legge, ha trovato espressione anche nelle decisioni dei soci della Lidosta Rīga o del suo consiglio.

68. L'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001 presenta, tuttavia, carattere di norma eccezionale e deve essere, pertanto, interpretato in modo restrittivo. Esso mira a concentrare le competenze giurisdizionali presso la sede della società soltanto per le azioni che attengono direttamente alle controversie elencate in modo esaustivo nella norma. Tuttavia, considerato che nel caso di specie non si discute di un ricorso di impugnazione o di nullità rivolto direttamente contro una decisione, tant'è che una specifica decisione non sembra neppure essere stata indicata o contestata nel giudizio di merito, non trova applicazione neppure l'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001, allo stesso modo dell'articolo 35 di detto regolamento, nella misura in cui richiama il suo articolo 22.

69. Occorre quindi rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che un'azione di risarcimento del danno come quella oggetto del ricorso principale non costituisce una controversia vertente sulla validità delle decisioni degli organi ai sensi dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001.

#### *C – Sulla quarta questione pregiudiziale*

70. Con la quarta questione pregiudiziale l'Augstākās tiesas Senāts chiede, essenzialmente, se l'ordine pubblico di uno Stato membro osti al riconoscimento di una decisione in materia di provvedimenti cautelari provvisori, quando, in primis, la considerevole entità della somma, garantita con il sequestro conservativo, non sia stata motivata e, in secondo luogo, sussista il rischio che si verifichi un danno non risarcibile che andrebbe a incidere sugli interessi economici dello Stato in cui sia richiesto il riconoscimento e potrebbe, di conseguenza, mettere seriamente a rischio la sicurezza dello Stato.

## 1. La clausola relativa all'ordine pubblico nella giurisprudenza della Corte

71. In via preliminare, occorre ricordare che, in base a una giurisprudenza consolidata<sup>36</sup>, l'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, deve essere interpretato restrittivamente in quanto costituisce un ostacolo alla realizzazione di uno degli obiettivi fondamentali del regolamento in parola<sup>37</sup>. Il ricorso alla clausola relativa all'ordine pubblico di cui alla suddetta disposizione può avvenire quindi soltanto in casi eccezionali<sup>38</sup>.

72. In tale contesto, sebbene in linea di principio gli Stati membri restino liberi di determinare, in forza della riserva di cui all'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, le esigenze del proprio ordine pubblico in conformità delle loro concezioni nazionali, i confini di tale nozione rientrano nell'interpretazione di detto regolamento<sup>39</sup>. Di conseguenza, alla Corte non spetta definire il contenuto dell'ordine pubblico di uno Stato membro, ma piuttosto controllare i limiti entro i quali il giudice di uno Stato membro può ricorrere a tale nozione per non riconoscere una decisione emessa in un altro Stato membro<sup>40</sup>. Di norma, il giudice dello Stato membro richiesto non può controllare l'esattezza delle valutazioni di diritto o di fatto operate dal giudice dello Stato membro d'origine<sup>41</sup>.

73. Un ricorso alla clausola relativa all'ordine pubblico di cui all'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001 è, quindi, ipotizzabile solo ove il riconoscimento o l'esecuzione della decisione emessa in un altro Stato membro contrasti in modo inaccettabile con l'ordinamento giuridico dello Stato membro richiesto, in quanto lesiva di un principio fondamentale. La lesione dovrebbe costituire una *manifesta violazione* di una *norma* considerata *essenziale* nell'ordinamento giuridico dello Stato membro richiesto o di un *diritto* riconosciuto come *fondamentale* nello stesso ordinamento giuridico<sup>42</sup>.

74. Un giudice nazionale non supera quindi in ogni caso i limiti che gli sono posti per il riconoscimento di una violazione dell'ordine pubblico quando il rigetto dell'esecuzione impedisce una manifesta violazione dei diritti fondamentali riconosciuti nella CEDU o nell'ordinamento dell'Unione<sup>43</sup>.

75. Nel caso di specie, il giudice del rinvio affronta due aspetti e si interroga sulla loro rilevanza ai fini del riconoscimento di una violazione dell'ordine pubblico del suo Stato membro: in primo luogo, la mancanza di una motivazione approfondita dell'importo del sequestro oggetto della decisione da riconoscere (v. infra sub 2) e, in secondo luogo, le conseguenze finanziarie della sua esecuzione asseritamente idonee a mettere a rischio la «sicurezza dello Stato» (v. infra sub 3).

36 — La giurisprudenza di seguito indicata è stata pronunciata, in effetti, ancora in relazione alla disposizione previgente della convenzione di Bruxelles, ma può essere trasferita anche sull'interpretazione dell'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001; v., a questo proposito, già le mie conclusioni nella causa Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, paragrafo 71).

37 — V., in questo senso, sentenze Solo Kleinmotoren (C-414/92, EU:C:1994:221, punto 20); Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 21); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 26); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 55); Prism Investments (C-139/10, EU:C:2011:653, punto 33); Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 48), e Salzgitter Mannesmann Handel (C-157/12, EU:C:2013:597, punto 28).

38 — V. in questo senso sentenze Hoffmann (145/86, EU:C:1988:61, punto 21); Hendrikman e Feyen (C-78/95, EU:C:1996:380, punto 23); Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 21); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 26); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 55), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 48).

39 — V. sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 22); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 27); Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219, punto 26); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 56), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 49).

40 — V. sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 23); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 28); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 57), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 49).

41 — V. sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 36); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 29); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 58), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 50).

42 — V. sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 36); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 29); Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219, punto 27); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 59), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 51).

43 — V. in questo senso sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punti 38 e 39), e Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219, punto 28).

## 2. Il quantum della somma fatta valere azionato non si fonda su circostanziata motivazione

76. Il primo elemento di collegamento dedotto dal giudice del rinvio per riconoscere l'esistenza di una violazione dell'ordine pubblico è la mancanza di circostanziata motivazione della somma oggetto del sequestro azionato con il provvedimento provvisorio che, in base alle informazioni fornite dal suddetto giudice, il giudice lituano avrebbe sostanzialmente fondato su una «perizia» non meglio specificata e non depositata agli atti.

77. Si pone quindi, a tale riguardo, anzitutto la questione di portata generale della compatibilità con il principio dell'equo processo sancito dall'articolo 6 della CEDU e dall'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali<sup>44</sup> e, in secondo luogo, la questione degli eventuali effetti di una – quantomeno in parte – carente motivazione ai fini della possibilità di riconoscere una decisione in materia civile e commerciale sotto il profilo delle esigenze dell'ordine pubblico.

### a) Principio dell'equo processo e obbligo di motivazione

78. A tal proposito, la Corte europea dei diritti dell'Uomo si è pronunciata nella sua giurisprudenza costante nel senso che il diritto a un equo processo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, ricomprende essenzialmente l'obbligo per i giudici anche di motivare le loro decisioni<sup>45</sup>. Nel contempo, in diverse occasioni la Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato che i requisiti dell'obbligo di motivazione non possono essere eccessivi e possono variare a seconda del tipo di decisione e delle circostanze del singolo caso<sup>46</sup>. A tal riguardo, può tenersi conto anche del tipo di decisione e delle differenze esistenti tra i sistemi giuridici degli Stati membri.

79. È pacifico che l'obbligo di motivazione delle decisioni giurisdizionali persegue un duplice obiettivo. Da un lato, esso è volto a garantire che venga soddisfatto il diritto al contraddittorio, vale a dire che il giudice valuti sufficientemente le argomentazioni delle parti<sup>47</sup>. Dall'altro, l'obbligo di motivazione è volto a mettere la parte soccombente nella condizione di poter comprendere le ragioni in forza delle quali è stata condannata e usufruire in modo utile dei mezzi di impugnazione a sua disposizione. Senza una motivazione sufficiente non sarebbe neppure possibile stabilire la portata dell'autorità di cosa giudicata della decisione e un attore potrebbe pertanto ottenere un altro titolo sulla base del medesimo credito<sup>48</sup>.

### b) Mancanza di motivazione e possibilità di riconoscere un provvedimento provvisorio dal punto di vista dell'ordine pubblico

80. Ove ci si attenga a tale criterio per il caso di specie, si può affermare, da un lato, che una quantificazione della somma oggetto del sequestro del tutto infondata e incomprensibile per le convenute, non potrebbe essere considerata compatibile con il principio dell'equo processo e quindi neppure con l'ordine pubblico. D'altro canto, è evidente che ciò non è accaduto nel procedimento principale, tanto più che la quantificazione si fondava comunque su valutazioni peritali e che, in generale, i requisiti di motivazione non possono peraltro essere eccessivamente rigorosi. Se, ad

44 — V., sul principio di omogeneità di cui all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, in particolare sentenze Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punto 48), e McB (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punto 53).

45 — Sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo Van de Hurk/Paesi Bassi, del 19 aprile 1994 (ricorso n. 16034/90, § 61); Ruiz Torija/Spagna, del 9 dicembre 1994 (ricorso n. 18390/91, § 29); Higgins/Francia, del 19 febbraio 1998 (ricorso n. 20124/92, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, § 42), e Hirvisaari/Finlandia, del 27 settembre 2001 (ricorso n. 49684/99, § 30). V. anche sentenza Schröder e a./Commissione (C-221/97 P, EU:C:1998:597, punto 24).

46 — Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenze Ruiz Torija/Spagna, del 9 dicembre 1994 (ricorso n. 18390/91, § 29), e Van de Hurk/Paesi Bassi del 19 aprile 1994 (ricorso n. 16034/90, § 61).

47 — Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenze Jokela/Finlandia, del 21 maggio 2002 (ricorso n. 28856/95, § 72-73), e Nedzela/Francia, del 27 luglio 2006 (ricorso n. 73695/01, § 55).

48 — V. già le mie conclusioni nella causa Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, paragrafo 85).

esempio, in determinati sistemi normativi si rinvengono altri metodi di quantificazione del danno, ampiamente accettati ma meno espliciti, collegati alle circostanze concrete della singola fattispecie, non si comprenderebbe dal punto di vista giuridico perché il ricorso a essi – nell'ambito di una decisione quanto al resto motivata e passibile di impugnazione – debba rappresentare una violazione dell'articolo 6 della CEDU o dell'articolo 47, secondo comma, della Carta e debba sollevare perplessità sotto il profilo dell'ordine pubblico di uno Stato membro<sup>49</sup>.

81. Riferita alla questione della sussistenza di una violazione dell'ordine pubblico, tale conclusione implica, in definitiva, che una quantificazione scarsamente dettagliata della somma oggetto di sequestro non può comunque essere analizzata in modo isolato. Assume rilievo, piuttosto, la struttura generale della decisione controversa, compresi i suoi allegati, e soprattutto il fatto se per i destinatari della decisione fosse possibile impugnare a condizioni ragionevoli la decisione e contestare l'asserita violazione nello Stato in cui detta decisione è stata pronunciata<sup>50</sup>.

82. Nel caso di specie sussistono, tuttavia, validi motivi per ritenere che la quantificazione scarsamente dettagliata della somma oggetto di sequestro non sia sufficiente per riconoscere una lesione dell'ordine pubblico, tanto più quando il quantum risultava da perizia e costituiva parimenti oggetto di impugnazione in Lituania. I principi fondamentali dell'equo processo sembrano quindi essere stati salvaguardati, anche se per la decisione in sé sarebbe stata forse auspicabile una motivazione più dettagliata.

83. Posto che l'eccezione della carenza di motivazione non è sufficiente per riconoscere una violazione dell'ordine pubblico, occorre quindi accertare in qual misura le conseguenze economiche di un'esecuzione possano assumere rilievo sotto il profilo dell'ordine pubblico.

3. Impossibilità, in caso di fallimento, di agire in regresso a seguito del rigetto della domanda in sede di giudizio di merito

84. Occorre, anzitutto, nuovamente ricordare che la nozione di ordine pubblico è diretta a evitare una manifesta violazione di una *norma* considerata essenziale nell'*ordinamento giuridico* dello Stato membro richiesto o di un *diritto* riconosciuto come *fondamentale* in detto stesso ordinamento giuridico<sup>51</sup>. Sono così protetti interessi *giuridici* o interessi che trovano quantomeno *espressione in una norma giuridica* attinenti all'ordine politico, economico, sociale o culturale del rispettivo Stato membro.

85. Non sono, per contro, sufficienti interessi *puramente economici*, quali il pericolo di un danno monetario, seppure molto rilevante. Ciò vale, in linea di principio, anche quando si discute dell'interesse di un soggetto sovrano, come nel caso di specie la Repubblica di Lettonia<sup>52</sup>, che agisce, attraverso imprese partecipate pubbliche, quale operatore del mercato e rischia, in tale contesto, di subire dei danni.

49 — Il Bundesgerichtshof ha così statuito che la previsione, nell'ordinamento francese, di un risarcimento forfettario era compatibile con l'ordine pubblico nazionale, v. BGH, sentenza del 26 settembre 1979 (Az. VIII ZB 10/79, BGHZ 75, 167).

50 — Ciò vale anche in particolare nel caso in cui l'asserita violazione del principio dell'equo processo si sia verificata per esigenze di urgenza della decisione. V., a questo proposito, sentenza Eurofood IFSC (C-341/04, EU:C:2006:281, punto 66).

51 — V. sentenze Krombach (C-7/98, EU:C:2000:164, punto 36); Renault (C-38/98, EU:C:2000:225, punto 29); Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219, punto 27); Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271, punto 59), e Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punto 51), oltre alla definizione di *ordre public* di cui all'articolo 26 del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 160, pag. 1), normativa, questa, parallela al regolamento (CE) n. 44/2001 in materia di procedure concorsuali.

52 — V., su una fattispecie simile, sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, De Luca/Italia, del 24 settembre 2013 (ricorso n. 43870/04, §§ 54 e 55).

86. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, l'interesse economico deve in ogni caso assurgere a interesse giuridicamente rilevante di cui poter, quindi, potenzialmente tener conto nel quadro dell'articolo 34, punto 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, quando la minaccia di perdite economiche può mettere a rischio, in modo sufficientemente concreto, l'ordinamento giuridico e la «sicurezza dello Stato». Il giudice del rinvio non spiega tuttavia in che modo ciò possa, nello specifico, accadere nelle circostanze del procedimento principale. In particolare, questi non si pronuncia sul fatto che le misure de quibus, come affermato dalla Lidosta Rīga, potrebbero danneggiare sensibilmente il ruolo strategico-militare dell'aeroporto di Riga. Tale aspetto non deve pertanto essere considerato nel rispondere alla questione pregiudiziale, il cui contesto di fatto e di diritto viene fissato con la domanda di pronuncia pregiudiziale dal giudice del rinvio<sup>53</sup>, il quale affronta soltanto la questione della «violazione degli interessi economici dello Stato».

87. La questione se possa essere riconosciuta una violazione dell'ordine pubblico in ragione di un potenziale impoverimento dello Stato – fermo restando che non risulta esserci alcuna giurisprudenza applicabile in proposito – risulta fortemente dubbia sia dal punto di vista della nozione, sia da quello sistematico, dal momento che considerazioni di carattere economico restano tendenzialmente estranee alle valutazioni attinenti all'ordine pubblico.

88. La questione può quindi essere considerata, nel caso di specie, come ipotetica e restare aperta, dal momento che – a fronte di una questione pregiudiziale formulata in modo apodittico che presuppone addirittura un grave pericolo per la sicurezza dello Stato – da una valutazione complessiva dei fatti comunicati dal giudice del rinvio sembra potersi escludere, nella fattispecie in esame, una siffatta situazione eccezionale, persino in presenza di un rischio economico da inadempimento di circa EUR 58 milioni. Pur trattandosi di un importo elevato, in tutta probabilità esso non è sufficiente per provocare effetti idonei a scuotere lo Stato nelle sue fondamenta. Tanto più quando i provvedimenti esecutivi consistono essenzialmente in misure di sequestro che non incidono sull'integrità del patrimonio e sulla titolarità dei beni in quanto tali.

89. Sulla questione del contenimento dei rischi economici, la Corte ha in effetti affermato, in un diverso contesto, che in caso di provvedimento provvisorio occorre sempre garantire anche il rimborso della somma versata nell'ipotesi di mancata vittoria della causa nel merito per la parte attrice<sup>54</sup>. Tale giurisprudenza si riferisce, tuttavia, a provvedimenti il cui destinatario doveva, nell'ambito di un provvedimento sommario, rendere una prestazione a favore del richiedente. Essa non può essere, invece, estesa ai provvedimenti di garanzia come quelli di sequestro conservativo oggetto del procedimento principale.

90. Alla luce delle suesposte considerazioni, non si rinvengono quindi validi motivi per ravvisare una violazione dell'ordine pubblico sulla base di considerazioni di carattere economico.

#### 4. Conclusione interlocutoria

91. Occorre quindi rispondere alla quarta questione pregiudiziale nel senso che né dalla carenza di motivazione della decisione da eseguire, né dalle conseguenze economiche derivanti dall'esecuzione, possono desumersi motivi validi per negare il riconoscimento per ragioni di ordine pubblico.

53 — V., a questo proposito, l'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

54 — V. sentenze Van Uden (C-391/95, EU:C:1998:543, punto 47, sul «provvedimento che dispone il pagamento in via provvisoria di una controprestazione contrattuale»), e Mietz (C-99/96, EU:C:1999:202, punto 42), pronunciate ancora in relazione al corrispondente articolo 24 della convenzione di Bruxelles.

## V – Conclusione

92. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali come segue:

1. Una controversia vertente su provvedimenti provvisori, come quello oggetto del procedimento principale, emanati in relazione a un giudizio di merito nel quale un vettore aereo di diritto privato chieda il riconoscimento del risarcimento del danno subito per asserite infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione europea da parte, in particolare, di un'impresa a capitale pubblico che consenta al vettore medesimo di utilizzare un aeroporto a fronte del pagamento di tasse aeroportuali, costituisce materia civile e commerciale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 44/2001, sebbene le tasse aeroportuali e le loro eventuali riduzioni siano disciplinate da disposizioni di legge nazionali.
2. Un'azione di risarcimento del danno come quella oggetto del giudizio di merito non costituisce una controversia vertente sulla validità delle decisioni degli organi ai sensi dell'articolo 22, punto 2, del regolamento (CE) n. 44/2001.
3. Alla luce delle circostanze del procedimento principale, né dalla carenza di motivazione della decisione da eseguire, né dalle conseguenze economiche derivanti dall'esecuzione, possono desumersi motivi validi per negare il riconoscimento per ragioni di ordine pubblico.