Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

25 settembre 2019*

«Ricorso per carenza, per risarcimento danni e di annullamento – Libera circolazione dei lavoratori – Libertà professionale – Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone – Asserita violazione di tale accordo da parte di disposizioni legislative e regolamentari svizzere che disciplinano l'esercizio della professione medica – Domanda di adozione di misure nei confronti della Svizzera e domanda di risarcimento dei danni subiti – Risposta del SEAE – Ricorso in parte manifestamente irricevibile e in parte manifestamente infondato in diritto»

Nella causa T-99/19,

Nathaniel Magnan, residente in Aix-en-Provence (Francia), rappresentato da J. Fayolle, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da H. Støvlbæk, J. Hottiaux e M. Šimerdová, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, in primo luogo, la domanda fondata sull'articolo 265 TFUE e diretta a far dichiarare che la Commissione ha illegittimamente omesso di adottare misure nei confronti della Confederazione svizzera in seguito a una presunta violazione dell'Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (GU 2002, L 114, pag. 6), firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, in secondo luogo, la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione di rifiuto della Commissione per quanto riguarda l'adozione di misure nei confronti della Confederazione svizzera, contenuta nella lettera del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) del 20 dicembre 2018, e, in terzo luogo, la domanda fondata sugli articoli 268 TFUE e 340 TFUE e diretta ad ottenere il risarcimento del danno che il ricorrente asserisce di aver subito a decorrere dal 2013 a causa di una violazione dell'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, nonché il pagamento di una penalità,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da D. Gratsias (relatore), presidente, A. Dittrich e R. Frendo, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha emesso la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Ordinanza

Fatti

1 Il ricorrente, sig. Nathaniel Magnan, è un medico generico di nazionalità francese.

2 Il 20 luglio 2013 il ricorrente chiedeva alle autorità cantonali di Ginevra (Svizzera) l'autorizzazione ad esercitare la sua professione in tale Cantone.

3 Con due decisioni del 1º ottobre 2013, le autorità cantonali di Ginevra autorizzavano il ricorrente ad esercitare la sua professione sotto la propria responsabilità, ma non ad esercitarla a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. Quest'ultima decisione si basa sull'articolo 55a della legge federale svizzera del 18 marzo 1994 sull'assicurazione sanitaria, detto «clausola di necessità» (in prosieguo: la «clausola di necessità») e sull'ordinanza del Consiglio federale svizzero del 3 luglio 2013 sulle limitazioni all'ammissione dei fornitori di prestazioni ad esercitare a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. La clausola di necessità prevede che il Consiglio federale svizzero possa subordinare a una comprovata necessità l'ammissione, in particolare, dei medici ad esercitare a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria, ad eccezione delle persone che hanno esercitato per almeno tre anni in un istituto svizzero riconosciuto di formazione postuniversitaria. Con ordinanza del 3 luglio 2013, il Consiglio federale svizzero si avvaleva di tale facoltà stabilendo che i medici rientranti nell'ambito di applicazione della clausola di necessità erano ammessi ad esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria solo se non era stato raggiunto il numero massimo di medici, nel loro complesso, previsto nell'allegato per cantone e per specialità.

4 Il 15 novembre 2013 il ricorrente impugnava dinanzi al Tribunale amministrativo federale svizzero (in prosieguo: il «TAF») la decisione di non autorizzarlo ad esercitare la professione di medico generico a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. Con sentenza del 19 marzo 2018, detto giudice respingeva il ricorso nel merito. Esso considerava, in particolare, che, supponendo che la clausola di necessità stabilisse una discriminazione indiretta nei confronti dei medici cittadini degli Stati membri, la medesima era giustificata da motivi di sanità pubblica, conformemente alla giurisprudenza dei giudici dell'Unione europea (punto 9.7 della sentenza). Dichiarava inoltre che, dal momento che le decisioni in materia di assicurazione sanitaria che aveva reso non erano impugnabili dinanzi al Tribunale federale, la sua sentenza era definitiva (punto 12 della sentenza).

5 A maggio 2018 il ricorrente informava la Commissione europea di tale situazione. L'amministratore competente della Commissione [nell'ambito dell'unità E5 «Qualifiche professionali e competenze» della direzione generale (DG) «Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI»] rispondeva al ricorrente con messaggi di posta elettronica del 30 maggio e del 7 giugno 2018, comunicandogli che la Commissione era informata della situazione in Svizzera e stava collaborando con le autorità svizzere per trovare una soluzione, motivo per cui non era in grado di comunicargli la posizione ufficiale della Commissione in merito alla sentenza del TAF del 19 marzo 2018. In particolare, secondo le sue informazioni, le autorità svizzere stavano valutando la possibilità di modificare alcune parti della legge federale sull'assicurazione sanitaria.

6 Il 23 agosto 2018 due compagnie di assicurazione svizzere incaricate dell'assicurazione sanitaria obbligatoria presentavano una domanda di conciliazione dinanzi al Tribunale arbitrale delle assicurazioni del Cantone di Ginevra (Svizzera) nei confronti dell'associazione SOS médecins di Ginevra, per ottenere il pagamento di un importo corrispondente al rimborso delle fatture di vari medici membri di detta associazione che non erano stati autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. Con messaggio di posta elettronica del 19 ottobre 2018, il direttore medico della SOS médecins di Ginevra annunciava di essere costretto a sospendere l'attività di tali medici, tra cui il ricorrente. Essi venivano successivamente reintegrati l'8 novembre 2018, a seguito dell'udienza tenutasi nell'ambito della suddetta procedura di conciliazione. Il 3 luglio 2019 il

Tribunale arbitrale delle assicurazioni del Cantone di Ginevra pronunciava una sentenza con la quale condannava detta associazione al pagamento di una somma corrispondente alle fatture rimborsate ai medici membri dell'associazione che esso considerava non autorizzati ad esercitare a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria.

7 Il 22 ottobre 2018 il ricorrente inviava alla Commissione una lettera di diffida, con la quale le chiedeva, da un lato, di «adottare tutte le misure giuridiche consentite» dall'Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (GU 2002, L 114, pag. 6; in prosieguo: l'«ALCP»), nei confronti della Confederazione svizzera, al fine di far immediatamente cessare la discriminazione verso i medici cittadini dell'Unione e, dall'altro, di risarcire il danno economico che egli avrebbe subito a decorrere dal 2013, per un importo di 1 281 444 franchi svizzeri (CHF) (circa EUR 1 121 650). Egli affermava nella diffida di subire dal 2013 una discriminazione indiretta a causa dell'impossibilità di stabilirsi come medico generico nel Cantone di Ginevra e che le sue attività in seno alla SOS médecins di Ginevra erano sospese dal 19 ottobre 2018. Sosteneva che tale discriminazione era contraria alla giurisprudenza dei giudici dell'Unione e che non era possibile proporre ricorso, a livello nazionale o sovranazionale, avverso la sentenza del TAF. Affermava che, poiché la violazione dell'ALCP risultante da detta discriminazione si applicava a tutti i medici cittadini dell'Unione, la Commissione, in quanto garante dei Trattati e dell'applicazione del diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, aveva l'obbligo di agire e non aveva adottato alcun provvedimento al riguardo dal 2013.

8 Il 20 dicembre 2018 il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) inviava al ricorrente una lettera di risposta alla lettera di quest'ultimo del 22 ottobre 2018 indirizzata alla Commissione. In tale lettera, il SEAE assicurava al ricorrente che detto servizio e la Commissione stavano facendo tutto il possibile per garantire la corretta applicazione dell'ALCP e il rispetto dei diritti dei cittadini dell'Unione in Svizzera. Nella medesima lettera affermava che la questione della limitazione dell'accesso dei medici al mercato del lavoro in Svizzera, e in particolare nel Cantone di Ginevra, era oggetto di continue discussioni con le autorità svizzere dal 2013, ma che queste ultime e le autorità dell'Unione erano in disaccordo riguardo all'interpretazione dell'ALCP e alla valutazione giuridica della clausola di necessità. Precisava che, in mancanza di un meccanismo per la risoluzione delle controversie, le autorità dell'Unione non disponevano di strumenti per promuovere una soluzione se non vi era accordo tra le parti e che, essendo consapevoli di tale lacuna, esse avevano chiesto alle autorità svizzere di negoziare un accordo quadro istituzionale che consentisse di ricorrere all'arbitrato e di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per le questioni relative alle nozioni di diritto dell'Unione, onde garantire un'interpretazione uniforme degli accordi conclusi con la Confederazione svizzera e assicurare identici diritti e obblighi. Aggiungeva che le autorità dell'Unione seguivano con attenzione il processo di elaborazione di una nuova legge da parte delle autorità svizzere volto a sostituire la clausola di necessità.

Procedimento e conclusioni delle parti

9 Il 18 febbraio 2019 il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

10 Il 9 aprile 2019 il Tribunale ha trasmesso il ricorso alla Commissione, invitandola a rispondere ad un quesito nell'ambito del controricorso.

11 Il 20 giugno 2019 la Commissione ha presentato un'eccezione di irricevibilità e ha risposto al quesito del Tribunale.

12 Il 6 agosto 2019 il ricorrente ha presentato osservazioni sull'eccezione di irricevibilità.

13 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– da un lato, dichiarare, sul fondamento dell'articolo 265 TFUE, che la Commissione ha illegittimamente omesso, a decorrere dal 2013, di adottare tutte le misure appropriate nei confronti della Confederazione svizzera e condannare la Commissione, sul fondamento degli articoli 268 TFUE e 340 TFUE, a versargli la somma di EUR 1 141 198,10 per i danni subiti a decorrere dal 2013 e una penalità di EUR 500 al giorno fino a quando le autorità svizzere non si conformino all'ALCP o fino al recesso di una delle parti di tale accordo;

– dall'altro, annullare, sul fondamento dell'articolo 263 TFUE, la decisione di rifiuto implicita del 20 dicembre 2018 di adottare, con urgenza, misure giuridiche e materiali nei confronti della Confederazione svizzera per la violazione dell'ALCP e la decisione di rifiuto implicita di risarcire i danni subiti a causa di tale violazione.

14 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto manifestamente irricevibile;

– condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

15 Ai sensi dell'articolo 126 del regolamento di procedura del Tribunale, quando un ricorso è manifestamente irricevibile o manifestamente infondato in diritto, il Tribunale, su proposta del giudice relatore, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

16 Nel caso di specie, il Tribunale ritiene di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa e decide di statuire senza proseguire il procedimento.

17 In limine, occorre constatare che il presente ricorso deve essere interpretato nel senso che contiene, a titolo principale, una domanda per carenza diretta ad ottenere che il Tribunale dichiari, sul fondamento dell'articolo 265 TFUE, l'inerzia illecita della Commissione e domande dirette ad ottenere che esso la condanni, sul fondamento degli articoli 268 TFUE e 340 TFUE, a risarcire il ricorrente e a versargli una penalità per i danni subiti. La domanda di annullamento della «decisione di rifiuto implicita del 20 dicembre 2018 di adottare, con urgenza, misure giuridiche e materiali nei confronti della [Confederazione svizzera] per la violazione dell'ALCP» deve essere considerata proposta in subordine, in quanto si basa sul presupposto che la Commissione si sia pronunciata sulle richieste del ricorrente e non, come la domanda presentata in via principale, sul presupposto che essa abbia omesso di farlo. Quanto alla domanda, parimenti proposta in subordine, diretta all'annullamento della «decisione implicita di negare il risarcimento dei danni subiti dal ricorrente a causa di tale violazione», essa deve essere riqualificata come domanda diretta ad ottenere la condanna dell'Unione sul fondamento degli articoli 268 TFUE e 340 TFUE.

Sulla domanda per carenza e la correlata domanda di risarcimento dei danni

Sulla domanda per carenza

18 Il ricorrente sostiene che la clausola di necessità stabilisce una discriminazione indiretta tra i medici svizzeri, formatisi principalmente in Svizzera e quindi non interessati da tale clausola, e i medici cittadini di uno Stato membro, formatisi principalmente nell'Unione e direttamente interessati dal divieto di esercitare a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria svizzera. Tale clausola di necessità stabilirebbe inoltre una discriminazione tra i medici che hanno esercitato per almeno tre anni in un

istituto svizzero di formazione postuniversitaria riconosciuto e gli altri. L'introduzione di tale clausola configurerebbe una violazione degli articoli 2, 7 e 13 dell'ALCP e dell'articolo 55 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22), nonché una violazione della giurisprudenza della Corte, di cui la Confederazione svizzera si sarebbe impegnata a tenere conto, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'ALCP. Inoltre, le autorità svizzere non rispetterebbero il principio di reciprocità. Il ricorrente sostiene che i motivi della sentenza del TAF del 19 marzo 2018 che giustificano la discriminazione di cui trattasi sulla base di obiettivi di sanità pubblica sono viziati da un errore di diritto, alla luce della giurisprudenza della Corte, e privi di validità sul piano scientifico. La clausola di necessità violerebbe, in ogni caso, il principio di proporzionalità. Il ricorrente aggiunge che la discriminazione in parola è aggravata nei suoi confronti dal fatto che la sua esperienza in seno alla SOS médecins di Ginevra non può essere presa in considerazione ai fini di un'esenzione dalla clausola di necessità e dall'applicazione, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche del Cantone di Ginevra, di una direttiva che impone di privilegiare l'assunzione di persone in cerca di lavoro residenti rispetto a quella di lavoratori frontalieri. A causa dei dubbi sulla possibilità di continuare ad esercitare in seno alla SOS médecins di Ginevra, egli sarebbe posto in una situazione di incertezza giuridica.

19 Per quanto riguarda l'asserita carenza della Commissione, il ricorrente sostiene che la lettera del 20 dicembre 2018 rifletterebbe un rifiuto implicito di agire. A suo avviso, l'affermazione contenuta in tale lettera, secondo la quale non vi sarebbe modo di favorire una soluzione in assenza di accordo tra le parti, sarebbe inesatta, in quanto l'Unione potrebbe denunciare, in qualsiasi momento, uno dei sette accordi settoriali conclusi con la Confederazione svizzera, tra cui l'ALCP, oppure sospenderne gli effetti, e potrebbe altresì agire sulla partecipazione delle autorità svizzere a vari programmi europei. Secondo il ricorrente, nel caso di specie la Commissione aveva l'obbligo, tenuto conto della sua funzione di garante dei Trattati, e conformemente ai principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, di agire per la salvaguardia dell'acquis dell'Unione e la tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione. La sua inerzia si dedurrebbe, in particolare, dal fatto che essa sarebbe a conoscenza della situazione dei medici cittadini dell'Unione dal 2013 e dalla sua mancata reazione al mantenimento degli ostacoli ricorrenti alla libera circolazione delle persone che deriverebbero dalla legislazione svizzera.

20 La Commissione sostiene che la domanda per carenza è irricevibile. Da un lato, il ricorrente non potrebbe proporre un ricorso per carenza che non miri a far dichiarare che la Commissione ha omesso di adottare atti produttivi di effetti giuridici nei suoi confronti e suscettibili di impugnazione con ricorso di annullamento. Dall'altro, la Commissione afferma di disporre, nel caso di specie, di un potere di valutazione discrezionale, come quello di avviare un procedimento per inadempimento, che esclude il diritto dei singoli di esigere che essa assuma una determinata posizione. Inoltre, la Commissione asserisce di aver adottato tutte le misure giuridiche consentite dall'ALCP per far cessare la discriminazione nei confronti dei medici dell'Unione. A tale proposito, essa fa presente di avere sollevato, in tutte le riunioni annuali del comitato misto dell'ALCP, la questione della compatibilità della legislazione svizzera con le disposizioni di tale accordo, sulla base del suo articolo 19, che conferisce al comitato misto la competenza a comporre, in maniera strettamente politica, le controversie tra le parti. Le sue iniziative avrebbero quindi consentito di compiere progressi su varie questioni, tra cui la revisione della direttiva trasversale nel Cantone di Ginevra. Non esisterebbero altri meccanismi per dirimere le controversie tra le parti dell'ALCP, in particolare meccanismi vincolanti. Infine, l'Unione non può essere tenuta a denunciare o sospendere l'ALCP, che s'inscrive in un rapporto convenzionale molto complesso con la Confederazione svizzera e che, in ogni caso, è un accordo misto la cui denuncia o sospensione presuppone l'accordo di tutti gli Stati membri. Essa conclude pertanto che l'azione per carenza è infondata.

21 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità presentate il 6 agosto 2019, il ricorrente sostiene che il ricorso per carenza è ricevibile, in quanto la Commissione non è l'autrice della lettera del 20 dicembre 2018, che tale lettera non contiene una presa di posizione, che egli ha proposto il ricorso entro i termini impartiti e che la Commissione avrebbe potuto e dovuto agire fin dal 2013. Afferma che

il rigetto del suo ricorso in quanto irricevibile da parte del Tribunale, in mancanza di un meccanismo previsto dall'ALCP che gli consenta di adire un giudice sovranazionale competente in diritto dell'Unione, sancirebbe il diniego di giustizia di cui egli sarebbe oggetto e costituirebbe una violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché una violazione dei principi di effettività e di equivalenza.

22 Occorre anzitutto esaminare la ricevibilità della domanda per carenza.

– ***Sulla ricevibilità della domanda per carenza***

23 Ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, il ricorso per carenza è ricevibile solo quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa sia stato preventivamente richiesto di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non ha preso posizione, tale ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi. Tuttavia, l'invito ad agire rivolto ad un'istituzione deve essere sufficientemente chiaro e preciso per consentire a quest'ultima di conoscere in maniera concreta il contenuto della decisione che le si chiede di adottare, e deve inoltre evidenziare che esso è volto a costringere tale istituzione a prendere posizione (v. sentenza del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punto 54 e giurisprudenza citata).

24 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'articolo 265 TFUE riguarda l'inattività consistente in una mancata pronuncia o in una mancata presa di posizione (v. sentenza del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punto 52 e giurisprudenza citata).

25 Secondo la giurisprudenza, l'articolo 256, terzo comma, TFUE, che conferisce alle persone fisiche e giuridiche la possibilità di proporre un ricorso per carenza quando un'istituzione ha omesso di emanare nei loro confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere, deve essere interpretato nel senso che consente ai singoli di proporre un ricorso per carenza nei confronti di un'istituzione per l'omessa adozione di un atto che produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo. Inoltre, può essere proposto un ricorso per carenza anche avverso l'omessa adozione di un atto preparatorio, qualora questo costituisca il presupposto necessario per lo svolgimento di un procedimento destinato a concludersi con un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenze del 26 novembre 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, punto 59 e giurisprudenza citata, e del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punto 53 e giurisprudenza citata).

26 Dai principi ricordati al punto 25 supra risulta dunque che l'articolo 265 TFUE non conferisce alle persone fisiche e giuridiche il diritto di proporre un ricorso contro l'inattività consistente in una mancata pronuncia o in una mancata presa di posizione da parte delle istituzioni in seguito a una diffida loro rivolta. Infatti, conformemente a tali principi, il diritto di cui trattasi sussiste solo in tre casi: quando dette persone sarebbero state destinatarie dell'atto che le istituzioni in questione hanno omesso di emanare nei loro confronti, se l'atto omesso avrebbe avuto effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sui loro interessi, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica o, quanto meno, se tale atto avrebbe costituito il presupposto necessario di un procedimento che avrebbe potuto condurre a un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti nei loro confronti.

27 Tuttavia, nel caso di specie, indipendentemente dalla questione se siano state rispettate le altre condizioni di ricevibilità del ricorso per carenza indicate ai punti 23 e 24 supra, si deve necessariamente constatare, comunque, che la situazione del ricorrente non corrisponde ad alcuna delle tre ipotesi menzionate al punto 26 supra.

28 A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che il ricorrente non è destinatario delle misure che egli ha invitato la Commissione ad adottare con la lettera del 22 ottobre 2018. In tale lettera, infatti, egli chiede a detta istituzione, secondo le sue stesse parole, di «adottare tutte le misure giuridiche consentite dall'ALCP nei confronti della [Confederazione svizzera]».

29 Inoltre, si deve osservare che eventuali misure adottate dalla Commissione nei confronti della Confederazione svizzera sarebbero inidonee, di per sé, a modificare in modo rilevante la situazione giuridica del ricorrente sotto il profilo del diritto ad esercitare la professione medica nel Cantone di Ginevra.

30 Infine, siffatte misure non potrebbero essere considerate il presupposto necessario di un procedimento che potrebbe condurre ad un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti nei confronti del ricorrente.

31 Infatti, da un lato, si deve constatare che l'unica procedura di risoluzione delle controversie applicabile all'interpretazione o all'applicazione dell'ALCP è quella prevista dall'articolo 19 di detto accordo, ai sensi del quale le parti contraenti possono sottoporre qualsiasi controversia di tale genere al Comitato misto, il quale può comporla esaminando tutte le possibilità che consentono di garantire il corretto funzionamento dell'accordo in parola. Peraltro, le menzionate disposizioni non impongono al Comitato misto un obbligo di risultato per quanto riguarda la composizione delle controversie, ma solo un obbligo di mezzi.

32 Tuttavia, non esiste una procedura di composizione delle controversie applicabile nel caso di specie, la quale presupporrebbe l'adozione, ad opera di una delle parti dell'ALCP, di misure unilaterali nei confronti dell'altra. In proposito, si deve rilevare che la decisione di non rinnovare o di denunciare l'ALCP sul fondamento dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3, di detto accordo, citata dal ricorrente a titolo di esempio, non può, per definizione, essere considerata un tale presupposto, in quanto l'adozione di una decisione siffatta porrebbe fine all'accordo stesso.

33 Peraltro, l'adozione, al di fuori di qualsiasi procedura applicabile, di misure unilaterali ad opera di una delle parti dell'ALCP nei confronti dell'altra, a motivo della violazione, da parte di quest'ultima, degli obblighi ad essa incombenti in forza di detto accordo, non offrirebbe, per definizione, alcuna garanzia riguardo all'esito della controversia tra le parti stesse. In tal caso, infatti, spetterebbe alla parte interessata da siffatte misure unilaterali decidere liberamente e sovranamente se conformarsi o meno all'interpretazione dell'ALCP sostenuta dall'altra parte contraente (v., in tal senso e per analogia, ordinanza del 3 luglio 2007, Commune de Champagne e a./Consiglio e Commissione, T-212/02, EU:T:2007:194, punto 94).

34 Dall'altro lato, è vero che l'esercizio delle competenze devolute alle istituzioni dell'Unione nel campo internazionale non può essere sottratto al controllo giurisdizionale (v., in tal senso e per analogia, ordinanza del 3 luglio 2007, Commune de Champagne e a./Consiglio e Commissione, T-212/02, EU:T:2007:194, punto 94 e giurisprudenza citata). È altresì vero, come adduce il ricorrente, che, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione, in quanto guardiana dei Trattati e degli accordi stipulati in forza di questi ultimi, è tenuta ad assicurarsi della corretta applicazione, da parte di un paese terzo, degli obblighi che questo ha contratto in forza di un accordo concluso con l'Unione o, come nel caso di specie, concluso con l'Unione e i suoi Stati membri (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 25 luglio 2008, C.A.S./Commissione, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punto 94).

35 Tuttavia, nel caso di specie, in assenza di disposizioni di diritto internazionale o di diritto dell'Unione che coinvolgano i singoli, in un modo o nell'altro, nel processo decisionale relativo all'attuazione dell'ALCP, il ricorrente non può trarre dalla violazione di tale accordo da parte della Confederazione svizzera, ammesso che sia dimostrata, il diritto di esigere che la Commissione adotti misure nei confronti della stessa. Infatti, qualora fossero adottate, siffatte misure riguarderebbero solo i rapporti tra l'Unione e un paese terzo e non i rapporti delle autorità dell'Unione con persone fisiche o giuridiche. Di conseguenza, anche ammesso che esista l'obbligo di adottare tali misure, esso non può

conferire alcun diritto ai singoli (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 13 giugno 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punti da 28 a 31, e del 10 dicembre 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punto 56).

36 Risulta pertanto da quanto precede che la domanda per carenza è manifestamente irricevibile.

37 Gli argomenti dedotti dal ricorrente nell'ambito delle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità sono chiaramente inidonei a rimettere in discussione tale conclusione.

38 In primo luogo, per quanto riguarda la questione se la Commissione abbia omesso di prendere posizione sulla diffida rivoltale dal ricorrente e se il ricorso sia stato proposto entro i termini di cui all'articolo 265, secondo comma, TFUE, è sufficiente ricordare che, per le ragioni esposte ai punti da 28 a 35 supra, il Tribunale ritiene che la situazione del ricorrente non corrisponda ad alcuna delle ipotesi nelle quali si riconosce alle persone fisiche e giuridiche il diritto di proporre un ricorso per carenza, a prescindere dalla questione se siano soddisfatte le altre condizioni di ricevibilità di un simile ricorso. Di conseguenza, anche ammesso che nel caso di specie la Commissione abbia omesso di prendere posizione e che il ricorrente abbia proposto il ricorso entro i termini prescritti, tali circostanze sono prive di rilevanza.

39 In secondo luogo, va rilevato che la questione se la Commissione potesse adottare misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera e la questione se essa fosse a tenuta a farlo non sono pertinenti per valutare la ricevibilità del presente ricorso per carenza, ma solo per valutarne la fondatezza (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 29 settembre 2011, Ryanair/Commissione, T-442/07, non pubblicata, EU:T:2011:547, punto 27). Gli argomenti del ricorrente relativi a tali questioni sono quindi inoperanti.

40 In terzo luogo, occorre rammentare che il Trattato FUE ha istituito, non solo mediante gli articoli 263 e 277, da un lato, e l'articolo 267, dall'altro, ma altresì mediante l'articolo 265, un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, affidandolo al giudice dell'Unione (v. sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 92 e giurisprudenza citata).

41 Tuttavia, se pure le condizioni di ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione devono essere interpretate alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, che sancisce il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, risulta da una giurisprudenza costante che tale articolo non ha lo scopo di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati e, in particolare, le suddette condizioni. Pertanto, tale articolo non esige, in particolare, che un singolo possa proporre in modo incondizionato un ricorso contro qualsiasi omissione di statuire o di prendere posizione da parte delle istituzioni (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 97, 98 e 105 e giurisprudenza citata, e del 9 novembre 2017, SolarWorld/Consiglio, C-205/16 P, EU:C:2017:840, punti 67 e 68).

42 Nel caso di specie, sebbene le disposizioni dell'articolo 265 TFUE non possano essere interpretate restrittivamente, tenuto conto del principio della tutela giurisdizionale effettiva, ciò non toglie che, per quanto riguarda le condizioni di ricevibilità dei ricorsi per carenza delle persone fisiche e giuridiche ricordate ai punti 25 e 26 supra, la mancata presa di posizione della Commissione riguardo alla richiesta del ricorrente di adottare misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera non poteva attribuirgli, in ogni caso, il diritto di proporre siffatto ricorso. Pertanto, il Tribunale non può ignorare tali condizioni di ricevibilità, che risultano dal Trattato FUE, quale interpretato da una giurisprudenza costante, senza eccedere le competenze conferitegli (v., in tal senso e per analogia, ordinanza del 24 novembre 2016, Petraitis/Commissione, C-137/16 P, non pubblicata, EU:C:2016:904, punto 24 e giurisprudenza citata).

43 In particolare, per quanto riguarda l'assenza di un meccanismo previsto dall'ALCP che consenta al ricorrente di adire un giudice sovranazionale o un giudice «competente in materia di diritto [dell'Unione]», si deve rilevare che il principio della tutela giurisdizionale effettiva non può giustificare che il giudice dell'Unione ecceda le competenze attribuitegli al solo scopo di porre rimedio a tale assenza.

44 Inoltre, contrariamente a quanto suggerisce il ricorrente, i principi di effettività e di equivalenza non sono applicabili al caso di specie.

45 A tale proposito, occorre rammentare che, in mancanza di una disciplina dell'Unione, le modalità procedurali, che rientrano nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti agli amministrati in forza delle norme di diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2007, van der Weerd e a., da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 28 e giurisprudenza citata).

46 Tuttavia, è sufficiente constatare che, per definizione, tali principi possono essere attuati solo dai giudici nazionali, ma non dai giudici dell'Unione, che applicano le modalità procedurali previste dal diritto dell'Unione stesso. Inoltre, agendo nei limiti delle attribuzioni che sono loro conferite dai Trattati, conformemente al principio dell'equilibrio istituzionale, i giudici dell'Unione non possono ignorare dette modalità procedurali [v., in tal senso e per analogia, sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punto 40].

47 In ogni caso, quand'anche la domanda per carenza potesse essere considerata ricevibile, essa dovrebbe essere respinta nel merito per i motivi di seguito esposti.

– Sulla fondatezza della domanda per carenza

48 Risulta da una giurisprudenza costante che, per pronunciarsi nel merito della domanda per carenza, si deve accertare se, al momento della diffida rivolta all'istituzione ai sensi dell'articolo 265 TFUE, l'istituzione fosse tenuta ad agire (v. sentenza del 29 settembre 2011, Ryanair/Commissione, T-442/07, non pubblicata, EU:T:2011:547, punto 28 e giurisprudenza citata).

49 Occorre rilevare che, come sostiene giustamente la Commissione, nel caso di specie non può esistere un obbligo a suo carico di adottare misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera, indipendentemente dalla posizione di tale istituzione riguardo alla conformità della clausola di necessità all'ALCP.

50 Infatti, come già constatato ai punti 31 e 32 supra, nessuna disposizione applicabile ad eventuali controversie tra le parti contraenti dell'ALCP relative alla sua interpretazione o applicazione obbliga la Commissione, né l'autorizza, ad adottare misure siffatte. Ai sensi dell'articolo 19 di detto accordo, essa può solo sottoporre al Comitato misto una simile controversia.

51 Inoltre, da un lato, si deve osservare che l'ALCP è stato concluso con la Confederazione svizzera non solo dall'Unione, ma anche da tutti gli Stati membri. Pertanto, come rileva, in sostanza, la Commissione, l'eventuale adozione di misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera a motivo di una violazione dell'ALCP richiede, quanto meno, il consenso degli Stati membri.

52 Dall'altro lato, la Commissione dispone certamente di un potere di rappresentanza esterna dell'Unione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, e detto potere la legittima a procedere, a nome dell'Unione, agli scambi necessari con le autorità svizzere ai fini dell'attuazione del menzionato accordo e a vigilare

sulla sua corretta applicazione da parte di queste ultime. Tuttavia, ciò non significa che essa possa decidere, sulla sola base di tale legittimazione, di adottare misure giuridicamente vincolanti nei confronti della Confederazione svizzera senza esservi stata espressamente autorizzata dal Consiglio dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione, C-660/13, EU:C:2016:616, punto 36). Infatti, in mancanza di una procedura relativa a tali misure, la loro eventuale adozione comporterebbe la necessità, tenuto conto, in particolare, delle loro potenziali conseguenze, di operare ponderazioni tra gli interessi divergenti risultanti dalle relazioni tra l'Unione e la Confederazione svizzera, ciò che rientra nella competenza del Consiglio (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione, C-660/13, EU:C:2016:616, punti 33 e 39).

53 Peraltro, un obbligo siffatto rischierebbe di compromettere l'attuazione dell'ALCP, che si inscrive nel quadro di sette accordi settoriali conclusi con la Confederazione svizzera per rafforzare i vincoli economici tra l'Unione e tale paese terzo e che ha l'obiettivo, più in particolare, di realizzare tra le parti contraenti la libera circolazione delle persone basandosi sulle disposizioni in applicazione nell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio, C-656/11, EU:C:2014:97, punti 53 e 55).

54 Infatti, ai fini della composizione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'ALCP, è essenziale che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dispongano di un potere di valutazione, se non discrezionale, quanto meno sufficientemente ampio per operare le necessarie ponderazioni tra gli interessi divergenti risultanti dai rapporti con la Confederazione svizzera e stabilire la strategia più appropriata in relazione alla tutela dell'interesse dell'Unione e degli interessi dei cittadini e degli operatori dell'Unione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 6 dicembre 2001, Area Cova e a./Consiglio e Commissione, T-196/99, EU:T:2001:281, punti da 122 a 124 e giurisprudenza citata).

55 Occorre aggiungere che l'assenza nell'ALCP di una disposizione che preveda l'adozione di misure unilaterali ad opera delle parti contraenti, al di là delle disposizioni relative al mancato rinnovo o alla denuncia di tale accordo, nonché il contenuto delle disposizioni del suo articolo 19 relative alla composizione delle controversie da parte del Comitato misto, il quale, ai sensi dell'articolo 14 dello stesso, si pronuncia all'unanimità, dimostrano che dette parti contraenti intendevano privilegiare la negoziazione e il consenso per garantire il corretto funzionamento di tale accordo.

56 Ne consegue che, nelle circostanze del caso di specie, la Commissione non era tenuta ad adottare le misure richieste dal ricorrente nei confronti della Confederazione svizzera. Pertanto, ammesso che la Commissione abbia omesso di prendere posizione o di pronunciarsi su tale richiesta, detta omissione non costituiva in ogni caso una carenza.

57 L'applicazione dei principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, invocati dal richiedente, non può rimettere in discussione tali conclusioni.

58 Secondo costante giurisprudenza, il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a qualsiasi soggetto nei cui confronti un'istituzione dell'Unione abbia ingenerato fondate aspettative fornendogli precise assicurazioni. Quanto al principio della certezza del diritto, esso richiede che la normativa dell'Unione sia certa e che la sua applicazione sia prevedibile per i destinatari delle norme (v. sentenza del 17 febbraio 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e a./Consiglio, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, punti 191 e 192 e giurisprudenza citata).

59 Orbene, da un lato, per quanto riguarda il principio della tutela del legittimo affidamento, si deve osservare che il ricorrente non ha ricevuto alcuna assicurazione precisa riguardo all'adozione, da parte della Commissione, di misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera in considerazione delle violazioni dell'ALCP commesse da detto paese terzo.

60 Pertanto, come già rilevato, nessuna disposizione applicabile obbliga né autorizza la Commissione ad adottare essa stessa misure simili, le quali richiederebbero, in ogni caso, il consenso degli Stati membri e del Consiglio (v. supra, punti da 50 a 52).

61 Inoltre, nei messaggi di posta elettronica della Commissione del 30 maggio e del 7 giugno 2018 e nella lettera del SEAE del 20 dicembre 2018, le autorità dell'Unione hanno fornito solo assicurazioni generiche sull'impegno di adoperarsi in ogni modo per garantire la corretta applicazione dell'ALCP e il rispetto dei diritti dei cittadini dell'Unione in Svizzera e sull'impegno a seguire il processo legislativo di modifica della clausola di necessità in tale paese, in collaborazione con le sue autorità (v. punti 5 e 8 supra).

62 Dall'altro lato, per quanto riguarda il principio della certezza del diritto, dalle disposizioni dell'ALCP risulta chiaramente e inequivocabilmente che detto accordo non prevede, in questa fase, una procedura di composizione delle controversie diversa da quella di cui all'articolo 19, che consente alle parti contraenti di sottoporre qualsiasi controversia di tal genere al Comitato misto, senza obbligo per quest'ultimo di pervenire a una composizione della stessa. Pertanto, allo stato attuale del diritto applicabile, l'ALCP non fornisce alla Commissione altri strumenti giuridici per tutelare i diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dall'ALCP sul territorio svizzero oltre alla possibilità di sottoporre al Comitato misto qualsiasi questione relativa alla conformità con tale accordo delle disposizioni del diritto svizzero e dei provvedimenti amministrativi adottati in applicazione di tale diritto.

63 Inoltre, come rilevato al punto 33 supra, l'adozione, al di fuori di qualsiasi procedura applicabile, di misure unilaterali ad opera di una delle parti contraenti dell'ALCP nei confronti dell'altra a motivo della violazione, commessa da quest'ultima, degli obblighi che le incombono in forza dell'accordo in parola non offre, per definizione, alcuna garanzia quanto all'esito della controversia tra dette parti.

64 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, il ricorrente contesta la legittimità delle disposizioni dell'ALCP, in quanto esso non prevederebbe l'accesso a un giudice indipendente per dirimere la controversie relative all'applicazione di detto accordo. Tuttavia, tali considerazioni non possono rimettere in discussione l'assenza, nel caso di specie, di un obbligo della Commissione di adottare misure nei confronti della Confederazione svizzera.

65 Infatti, da un lato, si deve rilevare che l'articolo 11 dell'ALCP prevede che le persone di cui a detto accordo possono presentare ricorso alle autorità competenti e, in particolare, all'autorità giudiziaria nazionale competente. Nel caso di specie, dai documenti del fascicolo emerge che il ricorrente ha potuto presentare ricorso dinanzi al TAF avverso la decisione di non autorizzarlo ad esercitare la professione a carico dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. Sebbene il ricorrente contesti l'interpretazione dell'ALCP e del diritto dell'Unione applicabile accolta da detto giudice, non dimostra che esso non abbia statuito in modo indipendente. A tale proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la modalità di designazione dei giudici, invocata nel caso di specie dal ricorrente, non è sufficiente, di per sé, a far sorgere dubbi sulla loro indipendenza (v., in tal senso, Corte EDU, 18 maggio 1999, Ninn-Hansen c. Danimarca, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, e 26 agosto 2003, Filippini c. San Marino, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Peraltro, dai documenti del fascicolo emerge altresì che la sentenza del Tribunale arbitrale delle assicurazioni del Cantone di Ginevra del 3 luglio 2019 può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale svizzero. Il ricorrente non dimostra quindi che, nel caso di specie, non sia possibile adire un giudice indipendente affinché dirima le controversie che oppongono il ricorrente stesso o i suoi datori di lavoro alle autorità svizzere in merito al suo diritto di esercitare la professione medica nel Cantone di Ginevra.

66 Dall'altro lato, e in ogni caso, il fatto che l'ALCP non preveda un meccanismo che consenta al giudice dell'Unione di pronunciarsi sull'applicazione di tale accordo e del diritto dell'Unione da parte delle autorità svizzere non può, di per sé, far sorgere l'obbligo per la Commissione di adottare misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera. A tal riguardo, è sufficiente ricordare che,

come rilevato ai punti 51 e 54 supra, l'adozione di siffatte misure richiede quanto meno il consenso degli Stati membri e l'autorizzazione del Consiglio e non può, peraltro, avere carattere imperativo, dato l'ampio potere discrezionale richiesto per operare le necessarie ponderazioni e individuare la strategia più appropriata.

67 In tali circostanze, quand'anche la domanda per carenza fosse ricevibile, essa dovrebbe in ogni caso essere respinta in quanto manifestamente infondata in diritto.

Sulla domanda diretta a far dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione per l'asserita inerzia illecita della Commissione

68 Il ricorrente sostiene di avere subito, a decorrere dal 2013, un danno continuato a causa dell'impossibilità di esercitare liberamente la professione medica nel Cantone di Ginevra e che tale danno si protrarrà almeno fino al 2021. L'asserito danno comprenderebbe, a suo parere, la perdita di redditi, inclusa la perdita di redditi futuri derivante dal pagamento di una pensione, nonché il danno morale. Nell'ambito delle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, il ricorrente sostiene che il Tribunale, qualora non dichiarasse l'inerzia illecita della Commissione, dovrebbe constatare che egli ha subito un danno anormale, speciale, continuato e in evoluzione e che l'ALCP è manifestamente illegittimo, sicché il Tribunale dovrebbe quanto meno dichiarare la responsabilità oggettiva dell'Unione e riconoscergli conseguentemente il risarcimento del danno.

69 La Commissione sostiene che il ricorso per risarcimento danni è infondato.

70 Nell'ambito della sua domanda risarcitoria, il ricorrente presenta, da un lato, una domanda di risarcimento del danno che egli avrebbe subito a decorrere dal 2013 sul fondamento, in via principale, dell'inerzia illecita della Commissione e, in via subordinata, della responsabilità oggettiva; dall'altro, una domanda diretta all'imposizione di una penalità, in ragione del danno che egli continuerebbe a subire, fino a quando la Confederazione svizzera non si conformi all'ALCP o una delle parti receda da tale accordo. È opportuno esaminare anzitutto la domanda diretta all'imposizione di una penalità.

– Sulla domanda diretta all'imposizione di una penalità

71 In limine, occorre ricordare che l'azione risarcitoria ex articoli 268 TFUE e 340, secondo comma, TFUE è un mezzo autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa differisce dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione (v. sentenza del 24 ottobre 2000, Fresh Marine/Commissione, T-178/98, EU:T:2000:240, punto 45 e giurisprudenza citata).

72 In tali circostanze, nell'ambito di un'azione risarcitoria ex articoli 268 TFUE e 340, secondo comma, TFUE, il giudice dell'Unione non è competente ad imporre una penalità all'istituzione cui è imputata la responsabilità dell'asserito danno. Infatti, l'imposizione di una penalità non può avere lo scopo di risarcire il danno subito, ma solo di costringere l'istituzione a cessare la violazione del diritto dell'Unione che le viene addebitato adottando o sopprimendo una determinata misura (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 17 novembre 2011, Commissione/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, punti da 42 a 45).

73 Pertanto, la domanda del ricorrente diretta all'imposizione di una penalità deve essere respinta in quanto manifestamente irricevibile.

74 In ogni caso, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, per comportamento illecito dei suoi organi, è subordinato alla compresenza di un insieme di condizioni,

ossia l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso causale fra il comportamento dedotto e il danno lamentato (v. ordinanza del 6 settembre 2011, Mugraby/Consiglio e Commissione, T-292/09, non pubblicata, EU:T:2011:418, punto 54 e giurisprudenza citata). In particolare, si deve ricordare che qualsiasi danno di cui viene chiesto il risarcimento nell'ambito di un ricorso per responsabilità extracontrattuale dell'Unione a titolo dell'articolo 340, secondo comma, TFUE deve essere reale e certo, ciò che incombe al ricorrente dimostrare. Spetta a quest'ultimo fornire prove concludenti in ordine sia all'esistenza sia alla portata del danno lamentato (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2018, Klein/Commissione, C-346/17 P, EU:C:2018:679, punto 147 e giurisprudenza citata).

75 Tuttavia, supponendo che la penalità che il ricorrente chiede al Tribunale di imporre alla Commissione sia diretta a risarcire il danno futuro che egli continuerà a subire fino a quando sarà mantenuta l'applicazione della clausola di necessità nei suoi confronti, tale danno non può, per definizione, essere considerato reale e certo ai sensi della giurisprudenza. Pertanto, la domanda diretta all'imposizione di una penalità deve in ogni caso essere respinta in quanto manifestamente infondata in diritto.

– Sulla domanda diretta ad ottenere la condanna dell'Unione al risarcimento del danno che il ricorrente avrebbe subito a decorrere dal 2013

76 Si deve ricordare che, per quanto riguarda l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, che costituisce una delle tre condizioni necessarie per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, la giurisprudenza richiede che si dimostri l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli. Per quanto riguarda la condizione secondo la quale la violazione dev'essere sufficientemente qualificata, il criterio decisivo che consente di ritenere che essa sia soddisfatta è quello della violazione grave e manifesta, commessa dall'istituzione in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Soltanto quando tale istituzione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto dell'Unione può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (v. ordinanza del 6 settembre 2011, Mugraby/Consiglio e Commissione, T-292/09, non pubblicata, EU:T:2011:418, punto 55 e giurisprudenza citata).

77 Tuttavia, nel caso di specie, da un lato, è sufficiente ricordare che, come rilevato al punto 35 supra, in mancanza di disposizioni di diritto internazionale o di diritto dell'Unione che coinvolgano i singoli, in un modo o nell'altro, nel processo decisionale relativo all'attuazione dell'ALCP, quand'anche la Commissione fosse venuta meno ai propri obblighi omettendo di adottare misure nei confronti della Confederazione svizzera, tale presunta mancanza non potrebbe essere considerata una violazione di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli.

78 Dall'altro, e in ogni caso, si deve ricordare che, come rilevato ai punti da 50 a 52 e 60 supra, la Commissione non è autorizzata ad adottare siffatte misure nel contesto dell'attuazione dell'ALCP e in ogni caso non potrebbe farlo senza il consenso degli Stati membri e del Consiglio. Inoltre, come rilevato dal Tribunale al punto 54 supra, ai fini della composizione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'ALCP è essenziale che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dispongano di un potere di valutazione, se non discrezionale, quanto meno sufficientemente ampio per operare le necessarie ponderazioni tra gli interessi divergenti risultanti dai rapporti con la Confederazione svizzera e individuare la strategia più appropriata in relazione alla tutela dell'interesse dell'Unione e degli interessi dei cittadini e degli operatori dell'Unione. Pertanto, il fatto che la Commissione abbia omesso di adottare le misure richieste dal ricorrente non può in alcun modo costituire una violazione grave e manifesta, da parte di detta istituzione, dei limiti posti al suo potere discrezionale e, di conseguenza, una violazione sufficientemente qualificata ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 76 supra.

79 Per le stesse ragioni esposte ai punti da 58 a 63 supra, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto non possono rimettere in discussione tali considerazioni.

80 Da quanto precede risulta che la domanda risarcitoria del ricorrente proposta a titolo dell'asserita inerzia illecita della Commissione deve essere respinta in quanto manifestamente infondata in diritto, senza che occorra valutare l'esistenza di un danno e di un nesso tra tale danno e l'inerzia addebitata alla Commissione.

81 Per quanto riguarda l'argomento dedotto in subordine nelle osservazioni del ricorrente sull'eccezione di irricevibilità, diretto ad ottenere che il Tribunale condanni la Commissione a risarcire gli asseriti danni in base alla responsabilità oggettiva, senza che occorra pronunciarsi sulla questione se tale argomento sia posto a sostegno di una domanda autonoma o comporti nuovi motivi e se, eventualmente, la domanda o i motivi in questione siano ricevibili, si deve rilevare che un simile argomento è manifestamente infondato in diritto.

82 Infatti, la Corte ha già dichiarato che il diritto dell'Unione non prevede, allo stato attuale, un regime che permetta di affermare la responsabilità dell'Unione in mancanza di comportamento illecito di un organo della stessa (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punti 167 e 179). Tale giurisprudenza può essere applicata anche al caso di specie, dal momento che le disposizioni dell'articolo 340, secondo comma, TFUE sono analoghe, nella sostanza, a quelle dell'ex articolo 288, secondo comma, CE, sul quale si fonda detta giurisprudenza.

83 La domanda diretta ad ottenere la condanna dell'Unione al risarcimento del danno che il ricorrente avrebbe subito a decorrere dal 2013 deve pertanto essere respinta in quanto manifestamente infondata in diritto.

Sulla domanda di annullamento dell'asserito rifiuto di agire della Commissione e la correlata domanda diretta a far dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione

Sulla domanda di annullamento dell'asserito rifiuto di agire della Commissione

84 Il ricorrente sostiene che la lettera del SEAE del 22 dicembre 2018 deve essere considerata un rifiuto di agire, in quanto riconoscerebbe l'esistenza di una violazione dell'ALCP da parte della Confederazione svizzera, e che, contrariamente a quanto affermato in tale lettera, la Commissione potrebbe adottare misure unilaterali nei confronti di tale paese terzo.

85 La Commissione sostiene che il ricorso di annullamento è irricevibile, in primo luogo, perché essa non è l'autrice della lettera del 22 dicembre 2018, in secondo luogo, perché il contenuto di tale lettera è informativo e, in terzo luogo, perché detta lettera non produce alcun effetto giuridico vincolante.

86 Nel caso di specie, supponendo che si debba ritenere che la lettera del SEAE del 20 dicembre 2018 contenga un chiaro rifiuto della Commissione di dare seguito all'invito ad agire del ricorrente, la domanda di annullamento dovrebbe comunque essere respinta in quanto manifestamente irricevibile.

87 A tale proposito, da un lato, occorre ricordare che, come previsto dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, quando un ricorso di annullamento è proposto da una persona fisica o giuridica contro un atto di cui essa non è destinataria, detta persona deve essere, tra l'altro, direttamente interessata da tale atto. In base ad una giurisprudenza costante, la condizione secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla misura oggetto del ricorso richiede la sussistenza di due condizioni cumulative, vale a dire che la misura contestata, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di tale persona e, in secondo luogo, non lasci alcun potere

discrezionale ai destinatari della misura stessa incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere meramente automatico e derivante dalla sola normativa dell'Unione senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza del 28 febbraio 2019, Consiglio/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, punto 44 e giurisprudenza citata).

88 Nel caso di specie, è sufficiente osservare che la prima delle condizioni cumulative stabilita dalla giurisprudenza non è soddisfatta. Infatti, al punto 29 supra si è rilevato che le misure adottate dalla Commissione nei confronti della Confederazione svizzera sarebbero inidonee, di per sé, a modificare in modo rilevante la situazione giuridica del ricorrente sotto il profilo del diritto ad esercitare la professione medica nel Cantone di Ginevra. Ne consegue che nemmeno il rifiuto di adottare tali misure può produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente. Pertanto, senza che sia necessario esaminare le altre condizioni di ricevibilità fissate all'articolo 263, quarto comma, TFUE, è sufficiente rilevare che il ricorrente non è direttamente interessato dall'atto impugnato.

89 Dall'altro lato, al punto 35 supra si è rilevato che, poiché il ricorrente non ha il diritto di esigere che la Commissione adotti misure unilaterali nei confronti della Confederazione svizzera, in quanto tali misure riguardano soltanto le relazioni dell'Unione e degli Stati membri con un paese terzo, egli non poteva essere autorizzato a sottoporre al controllo del giudice dell'Unione la loro mancata adozione. Per gli stessi motivi, anche supponendo che, nel caso di specie, la Commissione non abbia soltanto omesso di adottare tali misure, ma abbia rifiutato di farlo, la domanda di annullamento di tale rifiuto sarebbe comunque manifestamente irricevibile.

Sulla domanda diretta a far dichiarare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione

90 Come si è indicato al punto 22 supra, la domanda volta all'«[annullamento della] decisione implicita di negare il risarcimento dei danni subiti dal ricorrente a causa di tale violazione» deve essere considerata diretta, implicitamente ma necessariamente, ad ottenere la condanna dell'Unione al risarcimento del danno subito, sul fondamento degli articoli 268 TFUE e 340 TFUE. L'argomento ricordato al punto 68 supra è quindi dedotto a sostegno di tale domanda.

91 La Commissione afferma che il ricorrente non può utilmente chiedere al Tribunale di riconoscergli il risarcimento dei danni che sarebbero derivati dal suo rifiuto di agire, in quanto essa non è responsabile delle violazioni dell'ALCP commesse dalle autorità svizzere.

92 Per le stesse ragioni esposte ai punti da 77 a 82 supra, la domanda risarcitoria del ricorrente, fondata sull'asserito rifiuto della Commissione di dare seguito al suo invito ad agire, deve essere respinta, in ogni caso, in quanto manifestamente infondata in diritto. Infatti, anche supponendo che la lettera del SEAE del 20 dicembre 2018 contenga tale rifiuto, esso non può essere considerato una violazione, da parte della Commissione, di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli ai sensi della giurisprudenza, né una violazione grave e manifesta, da parte di tale istituzione, dei limiti imposti al suo potere discrezionale e, di conseguenza, una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica siffatta. Inoltre, non si può ritenere che siffatto rifiuto configuri una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento o del principio della certezza del diritto. Infine, non sussiste un nesso causale diretto fra tale asserito rifiuto della Commissione e i danni lamentati dal ricorrente, in quanto detto rifiuto, come rilevato al punto 88 supra, non è idoneo a produrre effetti giuridici direttamente sulla situazione del ricorrente.

93 Per concludere, da quanto precede risulta che il ricorso deve essere respinto in quanto, in parte, manifestamente irricevibile e, in parte, manifestamente infondato in diritto.

Sulle spese

94 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

95 Nel caso di specie, poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il ricorrente, rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Nathaniel Magnan è condannato alle spese.

Lussemburgo, 25 settembre 2019

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
D. Gratsias