Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 20 novembre 2025[1]

Causa C-882/24 P

AL
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Funzione pubblica – Retribuzione – Assegni familiari – Assegno per figlio a carico – Articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto – Revoca dell'assegno – Ripetizione di somme indebitamente versate ai sensi dell'articolo 85 dello Statuto – Controllo di legittimità – Effetti di una decisione nazionale definitiva e retroattiva – Tutela giurisdizionale effettiva»

1. Con la presente impugnazione, un (ex)[2] funzionario del Segretariato generale del Consiglio chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale del 10 aprile 2024, AL/Commissione[3].

2. La sentenza impugnata conferma una decisione della Commissione europea[4] che ha ordinato il recupero di taluni versamenti effettuati a favore del ricorrente, a titolo di assegni familiari.

3. La Corte dispone di una giurisprudenza costante in forza della quale la legittimità di un atto che arreca pregiudizio, impugnato nell'ambito di un ricorso di annullamento, deve, in linea di principio, essere valutata alla luce degli elementi di fatto e di diritto *esistenti* al momento della sua adozione.

4. Si tratta ora di stabilire se il Tribunale abbia snaturato i fatti omettendo di tener conto degli effetti retroattivi di una sentenza nazionale definitiva, debitamente acquisita agli atti e pronunciata *successivamente* all'adozione dell'atto che arreca pregiudizio, ma *prima* della conclusione della fase scritta del ricorso di annullamento.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Il 27 settembre 2021, al termine di un procedimento disciplinare, l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN» o l'«amministrazione») in seno al Consiglio ha deciso di destituire il ricorrente. AL ha contestato tale decisione dinanzi al Tribunale, che l'ha confermata con sentenza del 10 aprile 2024, AL/Consiglio (T-22/22, EU:T:2024:219), contro la quale AL ha proposto un'impugnazione ancora pendente dinanzi alla Corte (causa C-893/24 P, AL/Consiglio).

3 T-50/22, EU:T:2024:220; in prosieguo: la «sentenza impugnata». Conformemente alle indicazioni della Corte, nelle presenti conclusioni tratterò solo il secondo motivo d'impugnazione.

4 Il ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale era diretto contro la decisione dell'APN del 22 ottobre 2021 [Ares(2021)6909466], che ha statuito sul reclamo presentato da AL avverso una precedente decisione del 22 marzo 2021 [Ares(2021)2023374], la quale ordinava la ripetizione di taluni assegni familiari versati a suo favore. Ai punti 17 e 21 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che il ricorso di annullamento, benché formalmente diretto contro il rigetto del reclamo, avesse l'effetto di sottoporre al giudice dell'Unione l'atto che arreca pregiudizio originario. Di conseguenza, nel prosieguo delle presenti conclusioni, utilizzerò l'espressione «decisione contestata» per fare riferimento, in termini generali, a entrambe le decisioni, considerate congiuntamente. Tuttavia, quando occorre distinguerle, utilizzerò le espressioni «decisione del 22 marzo 2021» e «decisione del 22 ottobre 2021».

I. Contesto normativo. Statuto dei funzionari [5]

5. Ai sensi dell'articolo 85:

«Qualsiasi somma percepita indebitamente dà luogo a ripetizione se il beneficiario ha avuto conoscenza dell'irregolarità del pagamento o se tale irregolarità era così evidente che egli non poteva non accorgersene.

La domanda di ripetizione deve essere presentata al più tardi entro un termine di cinque anni a decorrere dalla data in cui l'importo è stato versato. Tale termine non è opponibile all'autorità che ha il potere di nomina quando questa è in grado di stabilire che l'interessato ha indotto deliberatamente in errore l'amministrazione al fine di ottenere il versamento dell'importo considerato».

II. Fatti all'origine della controversia

6. I fatti all'origine della controversia sono esposti dettagliatamente ai punti da 2 a 13 della sentenza impugnata. Mi limiterò a menzionare quelli pertinenti ai fini delle presenti conclusioni.

7. AL è stato nominato funzionario il 1º dicembre 2007 e assegnato al Segretariato generale del Consiglio, in Belgio.

8. Il 28 luglio 2010, l'autorità competente rumena ha disposto l'affidamento familiare di due minori ad AL [6]. Essi sono stati autorizzati a trasferirsi in Belgio per vivere con AL e sua moglie.

9. Ai sensi dell'articolo 2 dell'allegato VII dello Statuto, AL ha chiesto la concessione dell'assegno per figlio a carico, che gli è stato accordato e versato dal 1º agosto 2010 al 31 luglio 2013 [7]. A sostegno della sua domanda, egli ha prodotto documenti consolari equivalenti a un'autorizzazione dei genitori.

10. Il 30 gennaio 2013, a seguito di una domanda congiunta di AL e dei genitori dei minori, presentata il 16 ottobre 2012, la commissione per la tutela dei minori ha adottato due decisioni che ponevano fine al regime di affidamento familiare [8].

11. Risulta dal fascicolo che queste due decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, adottate in assenza dei richiedenti, non sono mai state notificate ad AL [9].

[5] Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (GU 1962, 45, pag. 1385), come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004 (GU 2004, L 124, pag. 1) (in prosieguo: lo «Statuto»).

[6] Decisioni della Comisia pentru Protecția Copilului – Sectorului 5 București (commissione per la tutela dei minori – settore 5 di Bucarest, Romania) nn. 107 e 108, del 28 luglio 2010 (in prosieguo: la «decisione del 28 luglio 2010»).

[7] In un primo tempo, l'assegno è stato concesso per il periodo compreso tra il 1º agosto 2010 e il 31 luglio 2011. Successivamente, esso è stata rinnovato due volte, per i periodi dal 1º agosto 2011 al 31 luglio 2012 e dal 1º agosto 2012 al 31 luglio 2013.

[8] In prosieguo: le «decisioni nazionali del 30 gennaio 2013».

[9] V. nota 14 delle presenti conclusioni.

12. Il 22 marzo 2021, basandosi sulle constatazioni di un'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) avviata nel 2016, la Commissione, in applicazione della decisione (UE) 2019/792 [10], ha ordinato, conformemente all'articolo 85 dello Statuto [11], il recupero (tra gli altri assegni) degli assegni indebitamente versati ad AL per i due minori, per il periodo compreso tra il 1º agosto 2010 e il 31 luglio 2013.

13. AL ha reagito avvalendosi di una duplice via di contestazione:

– il 16 marzo 2021, egli stesso e i genitori dei minori hanno proposto dinanzi al Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest, Romania) un ricorso di annullamento avverso le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 [12]. Essi hanno addotto la contrarietà di dette decisioni all'interesse superiore dei minori, la loro mancata notifica e altri vizi di forma.

– egli ha presentato un reclamo avverso la decisione del 22 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto.

14. Il risultato di detta duplice via di contestazione è stato il seguente:

– per quanto riguarda la contestazione delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, il Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest), con sentenza del 16 maggio 2022 [13], ha dichiarato la loro nullità assoluta, con effetto retroattivo. Tale sentenza è divenuta definitiva il 16 agosto 2022 [14].

– per quanto riguarda il reclamo dinanzi alla Commissione, il 22 ottobre 2021, l'APN lo ha parzialmente accolto, di modo che: a) ha ripristinato l'assegno per il periodo dal 1º agosto 2010 al 29 gennaio 2013; e b) ha ordinato il recupero degli assegni indebitamente versati dopo l'adozione delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, per un periodo di sei mesi per quanto concerne uno dei minori e di due mesi per quanto concerne l'altro [15]. Pur essendo stata informata in tempo utile dell'esistenza del procedimento pendente dinanzi al Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest), l'APN della Commissione ne ha escluso la rilevanza ai fini della decisione sul reclamo [16].

[10] Decisione del Consiglio, del 13 maggio 2019, che affida alla Commissione europea – Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO) – l'esercizio di taluni poteri conferiti all'autorità che ha il potere di nomina e all'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione (GU 2019, L 129, pag. 3).

[11] Secondo la Commissione, AL, non avendola informata immediatamente del cambiamento importante della sua situazione familiare, intervenuto a seguito delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, ha indotto deliberatamente in errore l'amministrazione al fine di ottenere il versamento dell'assegno, ai sensi dell'articolo 85, secondo comma, seconda frase, dello Statuto.

[12] Tale ricorso, proposto otto anni dopo l'adozione delle decisioni contestate, non sembra essere così tardivo se si considera un contesto fattuale più ampio. Dalla relazione finale d'indagine dell'OLAF nel caso OF/2016/0928/A1 risulta che, mentre tale indagine è stata avviata l'8 novembre 2016, AL è stato informato del suo avvio il 22 luglio 2020 e ha ricevuto notifica della relazione finale nel dicembre 2020. È quindi verosimile che, tenuto conto della mancata notifica delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, la loro esistenza sia emersa nell'ambito dell'indagine dell'OLAF e che AL ne sia stato pienamente a conoscenza solo in un momento compreso tra il luglio e il dicembre 2020.

[13] Sentenza civile n. 844, del 16 maggio 2022, ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844 (in prosieguo: la «sentenza del 16 maggio 2022»).

[14] La sentenza del 16 maggio 2022 ha confermato l'assenza di prova di una regolare notifica delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, ma ha principalmente collegato la loro nullità assoluta alla violazione di norme imperative dirette a garantire l'interesse superiore del minore. In particolare, né i genitori biologici né agli affidatari sono stati regolarmente convocati a un'udienza preliminarmente all'adozione di tali decisioni. Inoltre, i minori non sarebbero stati ascoltati prima dell'adozione delle decisioni medesime, al fine di ottenere il loro parere.

[15] Tale differenza è dovuta al fatto che, nell'aprile 2013, AL aveva presentato una domanda di adozione di uno dei due minori e che gli sono stati concessi assegni a tale titolo, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma, dell'allegato VII dello Statuto. Quanto all'altro minore, l'ordine di recupero copre il periodo compreso tra il 1º febbraio e il 31 luglio 2013.

[16] Pagina 27 della versione inglese della decisione del 22 ottobre 2021.

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

15. Il 21 gennaio 2022, AL ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento avverso la decisione del 22 ottobre 2021.

16. A sostegno della sua domanda, egli ha dedotto cinque motivi di annullamento. Il quarto verteva sulla violazione dell'articolo 85 dello Statuto e su un errore di valutazione per quanto riguarda l'assegno versato per i due minori per il periodo successivo alle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 e fino alla scadenza del termine per il quale esso era stato concesso (dal 1º febbraio al 31 luglio 2013).

17. Con tale motivo di annullamento, AL:

– ribadiva la sua mancanza di conoscenza delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 e, pertanto, l'assenza di intenzione di indurre deliberatamente in errore l'amministrazione relativamente alla data di fine del periodo di affidamento familiare [17];

– sottolineava l'esistenza del procedimento di contestazione pendente dinanzi al Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest) [18];

– sosteneva che le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 non incidevano sulla validità dei documenti consolari che, a suo avviso, giustificavano la concessione dell'assegno per figlio a carico.

18. In una memoria successiva (replica), depositata il 30 agosto 2022, AL ha informato il Tribunale dell'esito del procedimento dinanzi al Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest), trasmettendo copia della sentenza del 16 maggio 2022.

19. La Commissione, nella sua controreplica, ha sostenuto che la sentenza del 16 maggio 2022 non poteva incidere sulla legittimità della decisione contestata, dato che quest'ultima doveva essere valutata esclusivamente alla luce degli elementi esistenti al momento della sua adozione [19].

20. Nella sentenza impugnata, il Tribunale:

– ha dichiarato, in risposta al quarto motivo di annullamento, che l'amministrazione aveva potuto correttamente ritenere che AL l'avesse indotta deliberatamente in errore omettendo di comunicare la fine dell'affidamento familiare a partire dal 1º febbraio 2013 [20];

– esso ha giudicato che «il fatto che [*fosse*] *pendente* un ricorso dinanzi agli organi giurisdizionali rumeni avverso la decisione che [poneva] fine all'affidamento familiare [era] irrilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 85 dello Statuto, poiché tale decisione *aveva prodotto effettivamente effetti giuridici* a partire dal gennaio 2013» [21];

[17] Atto introduttivo del ricorso dinanzi al Tribunale, punti da 110 a 119.

[18] Atto introduttivo del ricorso dinanzi al Tribunale, punto 121.

[19] Controreplica della Commissione dinanzi al Tribunale, punti da 30 a 32. Quanto alla mancata notifica delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, l'amministrazione «non ritene[va] plausibile» che AL ignorasse l'esistenza di una decisione adottata nell'ambito di un procedimento da esso stesso avviato.

[20] Ai punti da 94 a 98 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aderito alla posizione adottata dall'amministrazione, come riportata nella nota precedente. Nonostante la mancata notifica delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, spettava ad AL chiedere direttamente informazioni alle autorità rumene, in caso di dubbio sull'esito della sua domanda (punti da 96 a 98 della sentenza impugnata).

[21] Punto 100 della sentenza impugnata. Il corsivo è mio.

– esso ha reputato che l'APN non fosse incorsa in alcun errore di valutazione chiedendo la ripetizione degli assegni versati, a seguito dell'adozione delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013. Benché gli assegni fossero stati concessi e mantenuti sulla base di documenti consolari che dimostravano che i minori avrebbero risieduto con il ricorrente, erano i costi di mantenimento dei medesimi a giustificare la concessione di detti assegni [22].

21. Il Tribunale ha quindi respinto il quarto motivo del ricorso di annullamento in quanto infondato.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

22. Nella sua impugnazione, depositata il 19 dicembre 2024, AL chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare la decisione del 22 ottobre 2021, nella parte in cui essa respinge il reclamo proposto contro la decisione del 22 marzo 2021;

– consentirgli di formulare nuovi motivi connessi, qualora vengano scoperti nuovi elementi di fatto o di diritto;

– esaminare d'ufficio qualsiasi altro motivo di interesse pubblico che ritenga opportuno;

– condannare la Commissione a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal ricorrente.

23. La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione;

– condannare il ricorrente alle spese.

V. Sul secondo motivo d'impugnazione

24. Nella sua impugnazione, AL deduce tre motivi per l'annullamento della sentenza impugnata, dei quali, come ho già indicato, esaminerò solo il secondo. Tale motivo d'impugnazione si articola in tre parti.

A. Argomenti di AL e della Commissione

25. Con la prima parte del suo secondo motivo d'impugnazione, AL contesta al Tribunale di aver snaturato i fatti dichiarando (punto 100 della sentenza impugnata) che avverso le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 «[era] pendente un ricorso» dinanzi agli organi giurisdizionali rumeni, mentre, in realtà, tale ricorso si era concluso con una sentenza del 16 maggio 2022, acquisita agli atti del procedimento nella replica.

[22] Punto 101 della sentenza impugnata.

26. Con la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione, AL afferma che, a seguito della sentenza del 16 maggio 2022, il Tribunale è incorso in un errore di diritto affermando (punto 100 della sentenza impugnata) che le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 avevano prodotto effetti giuridici a partire dal gennaio 2013.

27. Con la terza parte del secondo motivo d'impugnazione, AL sostiene che il Tribunale non ha rispettato la regola del parallelismo delle forme dichiarando (punto 101 della sentenza impugnata) che l'APN non era incorsa in errori di valutazione ordinando il rimborso degli assegni versati, sulla base delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013.

28. La Commissione si oppone al motivo d'impugnazione ribadendo che, per valutare la legittimità di un atto che arreca pregiudizio, il Tribunale deve collocarsi nel momento in cui l'APN ha adottato l'atto contestato, vale a dire il 22 ottobre 2021. A tale data, il procedimento dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest) era ancora pendente.

29. Nello stesso ordine di idee, la Commissione sottolinea che, il 22 ottobre 2021, l'annullamento *ex tunc* delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 non era ancora stato pronunciato.

30. Infine, la Commissione respinge la terza parte del secondo motivo d'impugnazione, per mancanza di chiarezza e di fondamento adeguato.

B. Valutazione

1. Osservazioni preliminari

31. La prima e la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione sono strettamente connesse. Sebbene da prospettive diverse, hanno in comune la critica al Tribunale per non aver preso in considerazione: a) la conclusione del procedimento di annullamento avviato dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest); e b) le conseguenze della sentenza del 16 maggio 2022 sugli effetti giuridici delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013.

32. In via preliminare, ricordo che la sentenza (definitiva) del 16 maggio 2022 ha dichiarato la nullità *ab origine* delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013. Dunque, queste ultime *non hanno mai prodotto* effetti giuridici. In particolare, esse non hanno posto fine, giuridicamente, alla misura di affidamento familiare in vigore nel 2013.

33. AL ha ricevuto l'assegno per figlio a carico fino al 31 luglio 2013. Pertanto, durante il periodo in cui ha percepito tale assegno, la misura di affidamento familiare adottata con la decisione del 28 luglio 2010 doveva essere considerata valida ed efficace: i minori potevano essere equiparati a figli a carico, conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto.

34. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 85 dello Statuto, non vi sono state, quindi, né somme indebitamente versate a titolo di assegno per figlio a carico [23], né manifesta intenzione di «ind[urre] deliberatamente in errore l'amministrazione» sulla data di fine della misura di affidamento familiare.

35. In tale contesto, la censura mossa da AL contro il punto 100 della sentenza impugnata presenta un duplice aspetto:

– per quanto riguarda la constatazione che il ricorso di annullamento avverso le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 era ancora pendente, AL invoca espressamente un «notevole snaturamento dei fatti» [24];

– per quanto riguarda gli effetti delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 a partire dal momento in cui sono divenute definitive, AL contesta l'interpretazione data dal Tribunale alla sentenza che le ha annullate.

2. Sulla prima parte del secondo motivo d'impugnazione

36. Come ho già indicato, AL contesta al Tribunale di aver snaturato i fatti affermando che il ricorso di annullamento delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, dinanzi al giudice rumeno, era ancora pendente, mentre era in realtà già concluso. Egli contesta altresì al Tribunale di non aver tenuto conto della sentenza (definitiva) del 16 maggio 2022 che ha posto fine a detto ricorso di annullamento.

37. In quanto motivo d'impugnazione di «natura eccezionale» [25], lo snaturamento dei fatti deve essere interpretato restrittivamente. Per poter constatare uno snaturamento dei fatti devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

– il ricorrente deve «indicare con precisione gli elementi che sarebbero stati snaturati dal Tribunale e (…) dimostrare gli errori di valutazione che, a suo avviso, avrebbero portato quest'ultimo a tale snaturamento» [26];

– l'errore commesso dal Tribunale deve tradursi in un'inesattezza materiale dei suoi accertamenti, risultante manifestamente dagli atti di causa, senza necessità di effettuare una nuova valutazione dei fatti [27];

– lo snaturamento dei fatti, se accertato, deve essere tale da pregiudicare la fondatezza della sentenza impugnata [28].

[23] È vero che, alla luce dell'esposizione dei fatti, l'assegno per figlio a carico è stato concesso fino al 31 luglio 2013, sebbene la decisione del 28 luglio 2010 avesse fissato il termine dell'affidamento familiare al 27 luglio 2013. Tuttavia, anche se vi fosse stato un versamento indebito dell'assegno corrispondente ai quattro giorni in eccesso, la domanda dell'amministrazione sarebbe ora prescritta, in applicazione dell'articolo 85, secondo comma, dello Statuto, in assenza del dolo specifico richiesto per consentire l'inopponibilità del termine all'APN.

[24] Punto 15 dell'impugnazione.

[25] Sentenza del 20 ottobre 2011, PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, punto 78).

[26] *Ibidem.*

[27] Sentenza del 1º agosto 2025, Francia e Commissione/CWS Powder Coatings e a. (C-71/23 P e C-82/23 P, EU:C:2025:601, punto 67).

[28] In mancanza di tale requisito, il motivo dovrebbe essere respinto in quanto inoperante: sentenze del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punti 71 e 72); e del 5 giugno 2012, Commissione/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, punto 109).

38. Per quanto riguarda la prima condizione, AL ha soddisfatto, a mio parere, l'obbligo di motivazione e di prova della sua affermazione: egli ha individuato con precisione il fatto asseritamente snaturato e l'errore di analisi derivante dal suo snaturamento [29].

39. Per quanto riguarda la terza condizione, l'incidenza della sentenza del 16 maggio 2022, che ha pronunciato la nullità *ab origine* delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, mi sembra innegabile. Queste ultime, come ho già indicato, *non hanno mai prodotto* effetti giuridici, secondo il giudice rumeno, il che pregiudica direttamente la «fondatezza» della sentenza impugnata.

40. Per contro, la valutazione della seconda condizione presenta maggiori difficoltà, a causa *del momento* in cui è stata pronunciata la sentenza del 16 maggio 2022. Detta sentenza è stata pronunciata *successivamente* all'adozione della decisione contestata, ma *prima* della conclusione della fase scritta del ricorso di annullamento pendente dinanzi al Tribunale.

41. A tale riguardo, sottolineerò due aspetti pertinenti.

42. Anzitutto, è pacifico che AL ha prodotto dinanzi al Tribunale la sentenza del 16 maggio 2022, allegandola alla sua replica e corredandola di una traduzione nella lingua processuale.

43. È altresì pacifico che il Tribunale ha omesso di valutare l'esistenza e gli effetti giuridici della sentenza del 16 maggio 2022 sulle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013.

44. Condivido il punto di vista espresso dall'avvocato generale Mengozzi: uno snaturamento dei fatti può verificarsi «che si tratti di una constatazione manifestamente inesatta del contenuto degli elementi di prova di cui si è tenuto conto, o ancora (…) dell'omissione o della selezione di elementi di prova che portano a dare un'impressione manifestamente fuorviante ed errata della realtà» [30].

45. Vi sarà quindi snaturamento dei fatti in presenza di un'omissione o di una selezione di elementi di prova *ingiustificata* o *arbitraria*.

46. La Commissione sostiene che, nel caso di specie, l'omissione era non solo *giustificata*, ma *imposta* dalla giurisprudenza della Corte relativa al momento in cui occorre valutare la legittimità dell'atto contestato, in funzione degli elementi di fatto e di diritto *esistenti* al momento della sua adozione [31].

47. Per le ragioni che esporrò di seguito, ritengo che tale argomento non possa essere accolto nel caso di specie.

[29] Punti da 15 a 19 dell'impugnazione.

[30] Conclusioni nelle cause riunite ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e a./Consiglio e Consiglio/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P e C-193/14 P, EU:C:2015:767, paragrafo 72).

[31] Sentenza del 7 febbraio 1979, Francia/Commissione (15/76 e 16/76, EU:C:1979:29, punto 7). Questo principio si applica in modo costante e trasversale: v. sentenze del 17 maggio 2001, IECC/Commissione (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punto 87) (concorrenza); del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 110) (funzione pubblica); del 3 settembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 22) (ricorso di annullamento avverso un atto legislativo); del 10 settembre 2019, HTTS/Consiglio (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punti 37 e 38) (misure restrittive); e del 4 ottobre 2024, García Fernández e a./Commissione e CRU (C-541/22 P, EU:C:2024:820, punto 327) (politica economica e monetaria). Nel prosieguo delle presenti conclusioni, farò riferimento a tale giurisprudenza come «relativa al controllo di legittimità».

a) Elementi «esistenti» alla data di adozione della decisione contestata

48. Il Tribunale doveva basare la sua valutazione unicamente sugli elementi *esistenti* al momento in cui l'amministrazione ha adottato la decisione contestata, il 22 ottobre 2021? [32]

49. A mio avviso, tanto la Commissione (nel suo controricorso) quanto il Tribunale (nella sentenza impugnata) adottano una prospettiva errata nel determinare quali elementi di fatto e di diritto «*esistessero*» a tale data. Entrambi si basano su una visione puramente *materiale* dei fattori pertinenti, in base alla quale:

– il 22 ottobre 2021 «esistevano» *de facto* (nel senso che erano state adottate) le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, i cui effetti giuridici (apparenti) consistevano nel porre fine alla misura di affidamento familiare;

– per contro, il 22 ottobre 2021, la sentenza del 16 maggio 2022 non «esisteva» ancora. Sarebbe quindi corretto affermare che il ricorso di annullamento era pendente dinanzi al Tribunalul București (Tribunale superiore di Bucarest).

50. Tuttavia, tale approccio tende ad aggirare il problema fondamentale posto dalla causa, vale a dire la presa in considerazione dell'effetto *retroattivo* e *meramente dichiarativo* della sentenza del 16 maggio 2022, combinato con la sua autorità di cosa giudicata.

51. La sentenza del 16 maggio 2022 impediva al Tribunale di riconoscere efficacia alle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, invalide *de iure*, per definire il contesto di fatto e di diritto.

52. Ignorando tale elemento (vale a dire non riconoscendo che, il 22 ottobre 2021, le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 non potevano essere accettate come valide), il Tribunale ha omesso di prendere in considerazione l'effetto retroattivo della sentenza del 16 maggio 2022 [33]. Esso ha quindi snaturato il fatto essenziale della controversia, vale a dire la situazione dei minori nei confronti di AL, e la comprensione del diritto rumeno applicabile *ratione temporis* ai fatti.

53. È irrilevante, ai fini della constatazione dello snaturamento dei fatti, che la nullità delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 sia derivata da una sentenza definitiva pronunciata *successivamente* all'adozione della decisione contestata, se – come nel caso di specie – il tenore letterale di detta sentenza rivela che i suoi effetti giuridici *retroagiscono* a un momento precedente.

54. La sentenza del 16 maggio 2022, ripeto, *modificava la situazione* «esistente» nel gennaio 2013, dichiarando inequivocabilmente, retroattivamente, la nullità assoluta delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013. Queste ultime erano *radicalmente (ex tunc)* eliminate dall'ordinamento giuridico rumeno.

[32] Si tratta della data della decisione sul reclamo. Come ricorda il Tribunale ai punti da 17 a 22 della sentenza impugnata, il carattere evolutivo del reclamo amministrativo implica che le precisazioni aggiuntive relative alla motivazione della conferma dell'atto anteriore, contenute in una decisione esplicita di rigetto del reclamo, saranno prese in considerazione per valutare la legittimità dell'atto contestato.

[33] Il Tribunale non ha tenuto sufficientemente conto del fatto che, da un punto di vista giuridico, il fattore «tempo» non è concepito in modo lineare e irreversibile: ciò che non si è verificato in un dato momento può essere considerato giuridicamente esistente in quel momento, se un atto successivo è applicato retroattivamente. E viceversa.

55. La sentenza del 16 maggio 2022, inoltre, non ha avuto effetto costitutivo autonomo: essa si è limitata a «constatare» il vizio che inficiava le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 *sin dalla loro origine* [34]. Annullando tali decisioni nazionali, il giudice rumeno ha ripristinato la situazione giuridica anteriore, quale esisteva prima della loro adozione (situazione definita dalla decisione del 28 luglio 2010) [35].

56. Infine, la sentenza del 16 maggio 2022 è stata la risposta finale (e definitiva) di un organo giurisdizionale rumeno al ricorso che contestava la validità di un atto nazionale, sul quale il Tribunale non è competente. Quest'ultimo avrebbe dovuto aderire alle valutazioni dell'organo giurisdizionale rumeno e riconoscere l'autorità di cosa giudicata di detta sentenza [36].

57. Alla luce del contenuto della sentenza del 16 maggio 2022, la situazione *esistente* al 22 ottobre 2021 doveva, ripeto, essere valutata nel senso che l'affidamento familiare sussistente il 22 ottobre 2021 non era stato modificato, *de iure*, dalle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013.

58. Per raggiungere la soglia dello snaturamento dei fatti, è necessario che il Tribunale abbia «manifestamente oltrepassato i limiti di una valutazione ragionevole» degli elementi versati nel fascicolo [37]. L'interpretazione proposta dalla parte che lo invoca deve essere *l'unica* che possa essere data ai documenti del fascicolo. La valutazione divergente di tali documenti da parte del Tribunale deve rivelare uno snaturamento del loro contenuto, in maniera «manifestamente contraria al loro tenore letterale» [38].

59. Ritengo che ciò si verifichi nel caso di specie.

[34] I motivi della dichiarazione di nullità assoluta sono descritti alla nota 14.

[35] Sebbene la sentenza del 16 maggio 2022 menzioni le «nuove» date di fine della misura di affidamento, queste ultime non sono state *fissate* dalla medesima. Al contrario, esse derivano da circostanze estranee e principalmente connesse al ripristino degli effetti giuridici prodotti dalla decisione del 28 luglio 2010, nonché ad altri eventi successivi, noti all'amministrazione (quali l'emancipazione di uno dei minori e la sua adozione da parte di AL). V., al riguardo, il testo della sentenza riportato alla nota 39.

[36] Il principio dell'autorità di cosa giudicata gode di uno status fondamentale, tanto nel diritto dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali. Ciò vale al punto che un giudice nazionale non è tenuto a disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata a una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con il diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, punti 92 e 93 e giurisprudenza citata)]. Sebbene un siffatto principio non possa ostare all'esercizio di una competenza esclusiva di un'istituzione dell'Unione [sentenza del 18 luglio 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434)], il requisito della disapplicazione resta eccezionale e non dovrebbe estendersi al di là di tale ipotesi. Nel caso di specie, il Tribunale era tenuto a rispettare l'autorità di cosa giudicata della sentenza del 16 maggio 2022, conformandosi alle constatazioni del giudice rumeno competente, tanto più che tale rispetto avrebbe facilitato, e non compromesso, una corretta applicazione dell'articolo 85 dello Statuto.

[37] In particolare, «[n]on è (…) sufficiente, al fine di dimostrare l'esistenza di un tale snaturamento, proporre una lettura di detti elementi (…) diversa da quella adottata dal Tribunale»: sentenza del 29 ottobre 2015, Commissione/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, punto 55).

[38] V., in particolare, sentenza del 10 febbraio 2011, Activision Blizzard Germany/Commissione (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punti 54 e 57).

60. Il tenore letterale della sentenza del 16 maggio 2022 non ammette un'interpretazione diversa da quella relativa alla nullità *ab origine* ed *ex tunc* delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 [39]. La lettura di tale sentenza non corrobora la *ricostruzione* dei fatti effettuata al punto 100 della sentenza impugnata.

61. Quanto precede è sufficiente per concludere che il Tribunale ha snaturato i fatti per quanto riguarda lo stato del ricorso dinanzi al Tribunalul Bucureşti (Tribunale superiore di Bucarest) e la pertinenza della sentenza del 16 maggio 2022, quale fattore chiave per l'applicazione dell'articolo 85 dello Statuto.

62. Logicamente, quando ha adottato la decisione contestata (22 ottobre 2021), l'amministrazione ignorava l'esistenza della sentenza del 16 maggio 2022 e la nullità assoluta delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013. Tale ignoranza non incide tuttavia su quanto ho appena affermato, come spiegherò di seguito.

b) Requisito della previa conoscenza, da parte dell'amministrazione, degli elementi «esistenti» alla data di adozione della decisione contestata

63. In astratto, si potrebbe sostenere che gli elementi sottesi alla valutazione della legittimità di una decisione contestata devono essere non solo «esistenti» al momento dell'adozione di quest'ultima, ma anche «noti» all'amministrazione autrice dell'atto [40].

64. Ritengo tuttavia che la previa conoscenza da parte dell'amministrazione non sia una condizione imprescindibile. La giurisprudenza relativa al controllo di legittimità (che riconosce l'autonomia decisionale dell'amministrazione rispetto al Tribunale [41]) consente di ovviare alla necessità della previa conoscenza in casi determinati.

[39] A pagina 11 della traduzione inglese della sentenza del 16 maggio 2022 si legge quanto segue: «Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of Art. 58(4) and (…) Art. 29(1) of the [RO Child Protection] Law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 (…), [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; (…). Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* (…), [but instead the court finds that] this measure (…) continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment (…) pronounced by the Alba Court (…) in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 (…). Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013» (il corsivo è mio).

[40] Nel prosieguo delle presenti conclusioni utilizzerò, per brevità, l'espressione «previa conoscenza» per fare riferimento a tale requisito.

[41] La limitazione del controllo di legittimità agli elementi esistenti al momento dell'adozione della decisione contestata tende ad evitare che il Tribunale, considerando elementi sopravvenuti e ignoti all'amministrazione, sostituisca la propria motivazione a quella di quest'ultima: sentenza del 21 gennaio 2016, Galp Energía España e a./Commissione (C-603/13 P, EU:C:2016:38; in prosieguo: la «sentenza Galp Energía España», punto 73).

65. Il requisito secondo cui l'amministrazione deve essere stata in grado di conoscere e di valutare, previamente e autonomamente, gli elementi di fatto e di diritto che sono alla base del controllo di legittimità dell'atto che arreca pregiudizio si presenta, a seconda dei casi, *prescindibile* [42] o, al contrario, *indispensabile* [43] nell'ambito di detto controllo.

66. Le variazioni nel trattamento riservato al requisito della previa conoscenza (da parte dell'amministrazione) dipendono: a) dalla struttura e dalle finalità perseguite dal procedimento amministrativo nei vari settori del diritto dell'Unione; e b) dal diverso punto di equilibrio tra tali finalità e l'interesse (opposto) del destinatario di un atto che arreca pregiudizio, che gode del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva [44].

67. Il punto di equilibrio *inerente al settore della funzione pubblica* implica la ponderazione ragionata di due elementi distinti:

– da un lato, gli obiettivi propri del reclamo previsto nel settore della funzione pubblica, in particolare nelle ipotesi relative all'applicazione dell'articolo 85 dello Statuto;

– dall'altro lato, le conseguenze di un'interpretazione restrittiva che potrebbe ledere il diritto del ricorrente a una tutela giurisdizionale effettiva (in particolare i suoi diritti della difesa).

68. Per quanto riguarda il primo elemento, la Corte ha sottolineato «il principio, costantemente ribadito nella giurisprudenza, secondo cui l'[articolo] 91 dello Statuto ha lo scopo di consentire e di favorire la composizione amichevole della lite fra il [funzionario] e l'amministrazione. Per conseguire tali scopi, occorre che quest'ultima sia in grado di conoscere con sufficiente precisione le lagnanze o i desideri dell'interessato» fin dalla fase del reclamo [45].

69. Per quanto riguarda più in particolare l'articolo 85 dello Statuto, esso mira a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione [46]: una volta constatato il soddisfacimento delle condizioni necessarie per la sua applicazione, l'amministrazione è tenuta a procedere al recupero integrale delle somme indebitamente versate.

[42] Per quanto riguarda la tutela della concorrenza, la Corte ha confermato che la portata del controllo di legittimità previsto all'articolo 263 TFUE si estende a tutti gli elementi delle decisioni della Commissione relative ai procedimenti a norma degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, «a prescindere dal fatto che essi siano anteriori o posteriori alla decisione adottata e che siano stati preventivamente presentati nell'ambito del procedimento amministrativo o, per la prima volta, nell'ambito del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, laddove questi ultimi elementi siano pertinenti per il controllo della legittimità della decisione [contestata]» (sentenza Galp Energía España, punto 72).

[43] In materia di aiuti di Stato, «la legittimità di una decisione adottata in esito alla fase preliminare di esame è valutata solo *in funzione degli elementi di informazione di cui* la Commissione *poteva disporre* nel momento in cui l'ha adottata». Il corsivo è mio. Sentenze del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 56 e giurisprudenza citata); del 2 settembre 2010, Commissione/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punto 91); e del 20 dicembre 2017, Spagna/Commissione (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, punto 52).

[44] Secondo la sentenza del 15 aprile 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punti da 57 a 60), la limitazione imposta dalla giurisprudenza menzionata nella nota precedente è giustificata dall'obiettivo di preservare «la ripartizione del controllo degli aiuti di Stato in due fasi distinte, la seconda delle quali non sempre necessaria (…)». Per contro, nel settore della tutela della concorrenza, la Corte fonda l'attenuazione del parametro di controllo alla luce del contesto normativo generale in materia, rilevando che «per quanto attiene all'applicazione degli [articoli] 81 CE e 82 CE, nessuna disposizione del diritto dell'Unione impone al destinatario della comunicazione degli addebiti di contestare i suoi singoli elementi di fatto o di diritto nel corso della fase amministrativa del procedimento, a pena di non poterlo più fare successivamente in sede giurisdizionale. (…) In assenza di fondamento normativo espressamente previsto al riguardo, una limitazione (…) del diritto di proporre ricorso risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali di legalità e di rispetto dei diritti della difesa» [sentenza del 1º luglio 2010, Knauf Gips/Commissione (C-407/08 P, EU:C:2010:389, punti da 89 a 91)].

[45] Sentenza del 7 maggio 1986, Rihoux e a./Commissione (52/85, EU:C:1986:199, punto 12 e giurisprudenza citata).

[46] Ciò è quanto ricorda la sentenza impugnata al punto 64.

70. Orbene, nel contesto dell'articolo 85 dello Statuto, il reclamo non mira tanto a pervenire ad una vera e propria composizione amichevole, basata su concessioni reciproche tra le parti, quanto piuttosto ad evitare un inutile ricorso alla via contenziosa.

71. In tale prospettiva, l'intervento del funzionario reclamante consentirà all'amministrazione di ottenere chiarimenti sulle condizioni oggettive e soggettive di applicazione dell'articolo 85 dello Statuto e, se del caso, di rettificare una decisione anteriore alla luce dei nuovi elementi raccolti.

72. Esigere una valutazione della legittimità dell'azione dell'amministrazione limitata agli elementi effettivamente *noti* al momento dell'adozione della decisione contestata potrebbe, in determinate circostanze, limitare i diritti della difesa del ricorrente.

73. In particolare, vi sarebbe una limitazione indebita se il ricorrente non potesse sottoporre al giudice dell'Unione *tutti gli elementi* che, anche se scoperti successivamente, siano rilevanti per la sua difesa, nella misura in cui incidono sulla legittimità dell'atto che arreca pregiudizio.

74. In generale, in presenza di una decisione amministrativa *divenuta definitiva*, a causa del decorso dei termini di reclamo e di ricorso, la Corte [47] raggiunge un equilibrio tra tale obiettivo e i diritti della difesa del ricorrente, consentendo a quest'ultimo di chiedere all'amministrazione, entro un termine ragionevole [48], un riesame della sua situazione, a fronte del verificarsi di un fatto nuovo e «sostanziale» [49]. Il ricorrente può contestare dinanzi al Tribunale la legittimità della decisione presa in seguito a detto riesame.

75. Tale soluzione preserva tanto l'autonomia decisionale dell'amministrazione quanto i diritti della difesa del ricorrente, il quale elude in tal modo il carattere definitivo di una decisione precedente.

76. Salvo errore da parte mia, la Corte non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi su un caso come quello di specie, in cui il fatto nuovo [50] e sostanziale sorge quando la decisione contestata *non è ancora divenuta definitiva*, poiché il ricorso proposto contro di essa dinanzi al Tribunale è *tuttora pendente* (articolo 270 TFUE).

77. In questa ipotesi, un'interpretazione restrittiva della giurisprudenza che ricolleghi agli elementi non solo esistenti, ma anche noti all'amministrazione, la conformità al diritto di un atto che arreca pregiudizio:

– impedirebbe al Tribunale di tener conto di fatti verificatisi successivamente all'adozione della decisione contestata, nonostante il loro tempestivo versamento nel fascicolo e la loro eventuale portata retroattiva;

[47] Sentenza del 18 giugno 1981, Blasig/Commissione (173/80, EU:C:1981:145, punto 8); ordinanza del 18 novembre 1999, Progoulis/Commissione (C-431/98 P, EU:C:1999:569, punto 36); e sentenza del 20 maggio 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, punto 38).

[48] Ordinanza dell'11 giugno 2009, Ketselidou/Commissione (F-81/08, EU:F:2009:59, punto 36).

[49] Sentenza del 26 ottobre 2017, Global Steel Wire e a./Commissione (da C-454/16 P a C-456/16 P e C-458/16 P, EU:C:2017:818, punto 31). La Corte ammette che una sentenza di annullamento di un atto amministrativo, pronunciata successivamente alla decisione contestata (divenuta definitiva), possa costituire un «fatto nuovo sostanziale» nei confronti delle persone direttamente interessate dall'atto annullato: sentenza dell'8 marzo 1988, Brown/Corte di giustizia (125/87, EU:C:1988:136, punto 13 e giurisprudenza citata).

[50] Utilizzo qui il termine «nuovo» conformemente al significato che gli attribuisce la giurisprudenza citata alla nota 47, vale a dire come fatto precedentemente ignoto tanto al funzionario quanto all'amministrazione. In tale contesto, la qualificazione della sentenza del 16 maggio 2022 come «fatto nuovo» non è incompatibile con la soluzione suggerita ai paragrafi da 49 a 57 delle presenti conclusioni: la nullità assoluta delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 retroagisce al momento dell'adozione della decisione contestata. Tale apparente antinomia è dovuta alla circostanza che un fatto nuovo (ignoto) può produrre effetti retroattivi su situazioni giuridiche precedenti.

– obbligherebbe il ricorrente, quale condizione del suo diritto di invocare tutti gli elementi a discarico esistenti, ad adire nuovamente l'amministrazione per addurre fatti nuovi e sostanziali in relazione a decisioni divenute definitive.

78. Nelle circostanze del caso di specie, non sarebbe né ragionevole né proporzionato esigere che AL presenti un nuovo reclamo all'amministrazione.

79. Esigere che AL chieda un riesame da parte dell'amministrazione (al solo scopo di consentire a quest'ultima, se del caso, di *evitare il ricorso alla via contenziosa* in relazione a tale fatto nuovo e sostanziale) non si giustifica *qualora vi sia già stato un contenzioso giudiziario* relativo all'incidenza di questo stesso fatto sulla legittimità della decisione contestata [51].

80. Un siffatto requisito andrebbe al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito e preservare una buona amministrazione della giustizia. Esso costituirebbe, inoltre, un ostacolo a che la controversia sia risolta, nel merito e rapidamente, dal giudice dell'Unione.

81. A mio avviso, qualificando tale fatto come fatto «nuovo e sostanziale», il Tribunale sarebbe stato in grado di valutarlo, direttamente e autonomamente, una volta *debitamente versato nel fascicolo e sottoposto al contraddittorio tra le parti*. Esso poteva quindi trarre le proprie conclusioni quanto all'incidenza di detto fatto sulla legittimità dell'azione amministrativa alla data di riferimento.

82. La soluzione da me suggerita mi sembra, inoltre, conforme alla giurisprudenza della Corte relativa alla concordanza tra reclamo e ricorso.

83. In linea di principio, la regola della concordanza, al pari di quella relativa al controllo di legittimità, limita la possibilità di sottoporre direttamente al giudice, durante la fase contenziosa, elementi e motivi che non siano stati dedotti e discussi nel previo reclamo amministrativo.

84. Orbene, la Corte ha dichiarato che un siffatto reclamo, pur essendo obbligatorio, «non ha lo scopo di delimitare, in modo rigoroso e definitivo, l'eventuale fase contenziosa, purché le pretese fatte valere in tale fase non modifichino la causa né l'oggetto del reclamo» [52]. «Ragioni di economia processuale, tanto in sede amministrativa quanto in sede giurisdizionale, ostano ad una interpretazione dell'[articolo] 91, [paragrafo] 2, che, prendendo alla lettera tale disposizione, giunga unicamente a prolungare, senza alcuna utilità, il procedimento» [53].

85. Tali considerazioni sono trasponibili alla limitazione stabilita dalla giurisprudenza relativa al controllo di legittimità. La riduzione del potere discrezionale del Tribunale non dovrebbe spingersi fino a restringere la possibilità di fare riferimento ad elementi prodotti dal ricorrente che, senza *alterare l'oggetto o la portata della controversia*, siano collegati a motivi già dedotti e mirino a comprovare gli elementi *effettivamente esistenti* alla data di riferimento.

[51] Nell'ambito della fase scritta del procedimento dinanzi al Tribunale, la Commissione ha avuto la possibilità di pronunciarsi sull'incidenza della sentenza del 16 maggio 2022 sulla legittimità della decisione contestata. La Commissione si è limitata ad escluderne la pertinenza, senza sviluppare, in subordine, considerazioni di merito: v. punti 31 e 32 della controreplica depositata dinanzi al Tribunale.

[52] Sentenza del 7 maggio 1986, Rihoux e a./Commissione (52/85, EU:C:1986:199, punto 12 e giurisprudenza citata).

[53] Sentenza del 16 marzo 1978, Ritter von Wüllerstorff und Urbair/Commissione (7/77, EU:C:1978:68, punto 8).

86. Nel contesto dell'articolo 85 dello Statuto, l'amministrazione non dispone, in realtà, di alcun potere discrezionale. Il suo ruolo si limita a verificare la sussistenza delle condizioni oggettive (esistenza di un pagamento indebito) e soggettive (conoscenza o prova dell'irregolarità del pagamento) che giustificano l'applicazione di detta disposizione.

87. Qualora il Tribunale constatasse che le condizioni oggettive o soggettive sopra ricordate non sono soddisfatte, non sussisterebbe quindi alcun rischio di sostituzione della motivazione (che la giurisprudenza relativa al controllo di legittimità mira ad evitare) [54].

88. Tali considerazioni mi inducono a confermare che la mancanza di previa conoscenza, da parte dell'amministrazione, della nullità delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 non impediva il controllo di legittimità della decisione contestata da parte del Tribunale.

89. Incombeva al Tribunale l'obbligo di rispettare l'effetto retroattivo della sentenza del 16 maggio 2022, al fine di determinare gli elementi «esistenti», sul piano giuridico, al momento dell'adozione della decisione contestata. Omettendo di farlo, esso avrebbe commesso uno snaturamento dei fatti.

90. La soluzione da me suggerita è conforme alle circostanze specifiche del caso di specie. Non credo che tale impugnazione sia l'occasione adatta per risolvere l'*apparente* discordanza tra le sentenze della Corte relative ai limiti del controllo di legittimità [55]. Se si dovesse privilegiare un orientamento giurisprudenziale a scapito di altri, ritengo che quello esposto nella sentenza Galp Energía España dovrebbe essere generalizzato.

91. Di conseguenza, la prima parte del secondo motivo d'impugnazione deve essere accolta. Qualora la Corte proceda in tal senso, non sarebbe indispensabile analizzare il resto del secondo motivo d'impugnazione. Lo farò, in ogni caso, in via subordinata.

3. Sulla seconda parte del secondo motivo d'impugnazione

92. AL contesta al Tribunale di aver erroneamente affermato che le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 hanno prodotto effetti giuridici a partire dal gennaio 2013. Al momento della pronuncia della sentenza impugnata, sarebbe già stato dimostrato che tali decisioni erano viziate da nullità assoluta e non avevano quindi mai prodotto effetti giuridici.

93. AL contesta l'interpretazione data dal Tribunale al diritto rumeno applicabile, non solo per quanto riguarda la validità delle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013, ma anche, indirettamente, per quanto riguarda l'efficacia nel tempo della misura di affidamento familiare [56].

94. Sebbene AL non invochi, quantomeno espressamente, lo *snaturamento* del diritto rumeno nell'ambito di tale parte del secondo motivo d'impugnazione, ritengo che una siffatta critica sia implicita e discenda, logicamente, dalla prima parte del suo motivo d'impugnazione.

[54] V. nota 41. Il Tribunale si limiterebbe quindi ad esaminare se, a seguito del fatto nuovo e sostanziale, la domanda di ripetizione delle somme indebitamente versate rimanga conforme al diritto, il che corrisponde alla sostanza stessa del controllo di legittimità.

[55] V. note 31, 42, 43 e 44 delle presenti conclusioni.

[56] L'articolo 2, paragrafo 2, ultimo comma, dell'allegato VII dello Statuto collega il diritto all'assegno per figlio a carico all'esistenza di un obbligo di «prestare gli alimenti in virtù di una *decisione giudiziaria fondata sulla legislazione degli Stati membri in materia di protezione dei minori*» (il corsivo è mio). Nel caso di specie, la misura di affidamento familiare è disciplinata dal diritto rumeno e la controversia verte sull'*efficacia nel tempo* di tale misura, che incide sul diritto all'assegno per figlio a carico.

95. Esiste uno stretto collegamento tra il «fatto» di cui AL sostiene lo snaturamento (l'esistenza della sentenza del 16 maggio 2022) e il «diritto» applicabile (le conseguenze giuridiche di tale sentenza sulle decisioni nazionali del 30 gennaio 2013) [57].

96. Respingere la ricevibilità della seconda parte del secondo motivo d'impugnazione per il solo fatto che AL non ha utilizzato il termine «snaturamento» nel formularlo sarebbe un formalismo eccessivo. Per valutare se detto snaturamento abbia avuto luogo, per quanto riguarda il diritto rumeno, è sufficiente verificare se siano soddisfatte le condizioni già descritte ai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni [58].

97. Secondo la Corte, sussiste uno snaturamento del diritto qualora «il Tribunale abbia fatto delle valutazioni che manifestamente contravven[gono] al contenuto delle disposizioni di tale normativa o (…) esso vi abbia attribuito una portata che manifestamente non [hanno]» [59].

98. In particolare, nell'ambito di un'impugnazione, «la Corte è competente ad esaminare, anzitutto, se il Tribunale, sulla scorta dei documenti e delle altre prove sottopostegli, non abbia snaturato il tenore letterale delle disposizioni nazionali in questione o della giurisprudenza nazionale ad esse relativa od anche degli scritti della dottrina riguardanti tali disposizioni; poi, se il Tribunale non abbia formulato, con riguardo a tali elementi, constatazioni che si pongono manifestamente in contrasto con il loro contenuto; e, infine, se il Tribunale non abbia, nell'esaminare l'insieme degli elementi, attribuito ad uno di essi, allo scopo di accertare il contenuto della normativa nazionale in questione, una portata che non gli spetta in rapporto agli altri elementi, purché ciò risulti in modo manifesto dagli elementi del fascicolo» [60].

99. Incombe quindi al Tribunale l'obbligo di «esaminare l'insieme degli elementi», validamente versati nel fascicolo, al fine di attribuire a ciascuno di essi la portata che gli spetta «in rapporto agli altri elementi».

100. Nella causa di cui trattasi, il Tribunale doveva determinare, «sulla scorta dei documenti e delle altre prove sottopostegli», l'esatta portata *temporale* della misura di affidamento familiare. Per farlo correttamente, era indispensabile valutare *l'insieme delle decisioni rumene pronunciate al riguardo*, compresa la sentenza del 16 maggio 2022, nonché il collegamento esistente tra di esse.

101. Per le ragioni che ho già esposto, ammettendo che le decisioni nazionali del 30 gennaio 2013 avessero prodotto effetti giuridici a partire dal gennaio 2013, il Tribunale ha conferito loro una portata che non spettava loro, conformemente all'ordinamento giuridico da cui esse provenivano.

102. Di conseguenza, vi è stata una valutazione manifestamente erronea, nel diritto rumeno, della portata temporale della misura di affidamento familiare. Tale valutazione ha avuto un'incidenza, tanto diretta quanto erronea, sull'applicazione dell'articolo 85 dello Statuto [61].

103. Ritengo pertanto che anche la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione debba essere accolta.

[57] V., al riguardo, punto 19, prima frase, dell'impugnazione.

[58] Paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

[59] Sentenza del 9 novembre 2017, TV2/Danmark/Commissione (C-649/15 P, EU:C:2017:835, punto 52).

[60] Sentenza del 12 settembre 2024, Anglo Austrian AAB/BCE e Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, punto 86).

[61] V. nota 55 delle presenti conclusioni.

4. Sulla terza parte del secondo motivo d'impugnazione

104. Alla luce della soluzione da me suggerita per quanto riguarda la prima e la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione, non sarebbe necessario pronunciarsi sulla terza parte. Lo farò, tuttavia, per il caso in cui la Corte sia di parere diverso.

105. In questa parte del secondo motivo d'impugnazione, AL riproduce, quasi parola per parola, i motivi dedotti dinanzi al Tribunale [62], senza includere un argomento specificamente diretto a individuare l'errore di diritto della sentenza impugnata.

106. In tali circostanze, la terza parte del secondo motivo d'impugnazione non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e agli articoli 168, paragrafo 1, lettera d), e 169 del regolamento di procedura della Corte, cosicché deve essere considerata irricevibile.

107. In sintesi, propongo alla Corte di accogliere la prima e la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione e di annullare i corrispondenti punti della sentenza del Tribunale.

VI. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

108. Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

109. Dato il carattere limitato della mia analisi dell'impugnazione, che è circoscritta al suo secondo motivo, non sono in grado di suggerire alla Corte di statuire definitivamente sulla controversia.

110. La medesima potrebbe tuttavia farlo se si trattasse solo di tale motivo d'impugnazione, invece di rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo, dato che le considerazioni sopra esposte portano senz'altro all'annullamento della decisione contestata.

VII. Condanna alle spese

111. Per queste stesse ragioni, non occorre pronunciarsi sull'onere delle spese.

VIII. Conclusione

112. Alla luce di tutto quanto precede, propongo alla Corte di accogliere il secondo motivo d'impugnazione proposto avverso la sentenza del Tribunale del 10 aprile 2024, AL/Commissione (T-50/22, EU:T:2024:220), e di annullare la parte di tale sentenza cui esso fa riferimento.

[62] I punti 21 e 22 dell'impugnazione sono identici ai punti 46 e 47 della replica depositata dinanzi al Tribunale. Al punto 20 della sua impugnazione, AL si limita a invocare la violazione, da parte del Tribunale, della regola del parallelismo delle forme, senza sviluppare ulteriori argomenti per censurare, specificamente, il ragionamento svolto dal Tribunale nella sentenza impugnata.