

PRESERVANDO IL MERCATO UNICO DIGITALE: IL MANTENIMENTO DEGLI EFFETTI DELL'ATTO ANNULLATO NELLE SENTENZE *META* E *TIKTOK*

*Préserver le marché unique numérique : le maintien des effets de l'acte annulé dans les
arrêts Meta et TikTok*

*Preserving the Digital Single Market: Maintaining the Effects of the Annulled Act
in the Meta and TikTok Judgments*

MARZIA PERLOT

(Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Ferrara)

Introduzione

Nella realizzazione del c.d. mercato unico digitale¹, il *Digital Services Act* (di seguito, *DSA*)² rappresenta indubbiamente un atto legislativo fondamentale.

Come evidenziato da molti in dottrina³, a dispetto della propria natura regolamentare, questa fonte necessita, in realtà, di un'importante attività di attuazione ed esecuzione a livello amministrativo. Di tale compito è prevalentemente incaricata la Commissione europea.

Tra i vari poteri attuativi riconosciuti in capo a quest'ultima rientra quello di quantificare il contributo annuale dovuto dalle *big companies* (ossia, dalle piattaforme digitali di dimensioni molto grandi e dai motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, meglio note sotto gli acronimi di origine inglese *VLOPs* e *VLOSEs*)⁴ per l'attività di vigilanza e sorveglianza dalla medesima svolta. La guardiana dei Trattati ha, infatti, competenza

¹ Numerosissimi sono gli atti di *hard* e *soft law* di recente adottati a livello sovranazionale finalizzati alla realizzazione della "sovranità regolatoria digitale". Tra questi, il regolamento (UE) 2022/1925, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (regolamento sui mercati digitali), meglio conosciuto come Digital Markets Act (di seguito, DMA), che, assieme al citato DSA, è parte integrante del cd. pacchetto digitale "comunitario".

² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) in GUUE L 277, 27 ottobre 2022, p. 1 ss.

³ Tale tendenza non si riscontra solo con riferimento al *DSA*, ma, più genericamente, in relazione ai vari regolamenti adottati in materia di digitale e intelligenza artificiale. Tra i molti, parla espressamente di «*direttive mascherate*» in termini di dettaglio contenutistico, O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2025, p. 119 ss.

⁴ Ossia, *Very Large Online PlatformS* e *Very Large Online Search EngineS*.

esclusiva nell'esercizio dei poteri di indagine, di supervisione e di irrogazione delle sanzioni nei confronti di questi soggetti, in caso di violazione degli stringenti obblighi previsti dagli artt. 33-43 *DSA*; ai sensi dell'art. 56 *DSA*, infatti, è la Commissione la sola istituzione incaricata dell'esecuzione della disciplina di cui al capo III, sezione V.

Per svolgere tale complesso compito, quest'ultima è dotata del potere di adottare sia atti delegati *ex art.* 290 TFUE, che atti di esecuzione *ex art.* 291 TFUE. Più in particolare, ai sensi degli artt. 43 e 87 *DSA*, la Commissione è stata delegata dal co-legislatore dell'Unione ad adottare atti integrativi del disposto legislativo sulla c.d. metodologia comune di calcolo del NMDA (ossia, il Numero Medio mensile di Destinatari Attivi nell'Unione) e, solo sulla base di quest'ultima, è tenuta a quantificare il contributo individualmente dovuto da ogni singola piattaforma, da riscuotere tramite notifica di atti di esecuzione, dal contenuto particolare.

I fatti di causa e le principali questioni di diritto sottese alle sentenze

Le disposizioni citate assumono un ruolo cruciale nei procedimenti T-55/24⁵ e T-58/24⁶, oggetto di analisi del presente contributo.

Con tali sentenze, il Tribunale dell'Unione europea si è pronunciato su due ricorsi in annullamento presentati rispettivamente da *Meta Platforms Ireland Ltd* e *TikTok Technology Ltd* avverso le decisioni di esecuzione⁷ della Commissione che stabiliscono l'importo dei rispettivi contributi per le attività di vigilanza da essa svolte, applicabili rispettivamente a *Facebook* e a *Instagram*, da una parte, e a *TikTok*, dall'altra parte. Come evidenziato all'interno delle stesse pronunce, infatti, le citate imprese sono state designate dalla guardiana dei Trattati quali *VLOPs*⁸ nell'aprile 2023 e sono, quindi, da tale data, tenute ad osservare gli obblighi di cui al regolamento.

Le citate sentenze presentano almeno due profili di interesse per lo studioso del diritto dell'Unione europea; profili che trovano corrispondenza nelle due statuizioni finali di cui alle pronunce del Tribunale⁹.

Il primo, che per ragioni di spazio non si potrà sviluppare in questa sede, concerne il ruolo, alquanto ingombrante, della Commissione

⁵ Trib., 10 settembre 2025, causa T-55/24, *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*.

⁶ Trib., 10 settembre 2025, causa T-58/24, *TikTok Technology Ltd c. Commissione*.

⁷ Rispettivamente, le decisioni di esecuzione C(2023) 8176 final e C(2023) 8173 final della Commissione.

⁸ In particolare, si fa riferimento alle decisioni della Commissione di designazione di *Facebook* e *Instagram* C(2023) 2756 final e C(2023) 2734 final ed alla decisione di designazione di *TikTok* della Commissione C(2023) 2720 final.

⁹ Tralasciando quella relativa alla condanna al pagamento delle spese.

nell'implementazione del *DSA* (e, più in generale, degli atti legislativi in materia di mercato unico digitale). Il tema, di cui molto si parla nella più recente dottrina¹⁰, viene evocato dalla distinzione, molto stressata dai ricorrenti e, per la verità, assai meno dal Tribunale, tra atti adottati ai sensi dell'art. 290 TFUE (che, notoriamente, lasciano più libertà di manovra alla Commissione europea) e atti adottati in virtù dell'art. 291 TFUE (dove, viceversa, l'agire della Commissione è più facilmente controllabile dagli Stati membri). Non a caso, delle numerose doglianze lamentate dalle parti ricorrenti (cinque distinti motivi di ricorso, nella causa T-58/24; sei, in quella T-55/24), solo questa, relativa alla tipologia dei poteri attribuiti alla Commissione, viene dettagliatamente analizzata e accolta dal Tribunale. In particolare, le ricorrenti lamentano (a ragione) il fatto che la Commissione abbia disciplinato la metodologia comune per la quantificazione delle somme - di cui all'introduzione del presente elaborato - all'interno di decisioni di esecuzione (indirizzate ai singoli fornitori e, quindi, a contenuto individuale), anziché di atti delegati¹¹. In accoglimento di tale citato motivo di impugnazione, il giudice dell'Unione ha, quindi, annullato gli atti in esame, ritenendo più opportuna ed in linea con quanto previsto all'interno dell'art. 87 *DSA* la specificazione di un particolare elemento atto a definire il *quantum* dei contributi che ogni *VLOP*s deve pagare alla Commissione europea, e, per la precisione, la metodologia comune per individuare il numero medio mensile di destinatari attivi dei servizi interessati, tramite atto delegato e non già tramite atto di esecuzione, come, invece, compiuto dalla Commissione europea. Sotto questo profilo, tuttavia, l'argomentazione del Tribunale non arricchisce il dibattito sulla distinzione tra le due tipologie di fonti¹²: il Tribunale fornisce un'interpretazione letterale del *DSA* e non richiama, in nessun punto, elementi di *discrimen* di cui alla propria consolidata giurisprudenza, sì che questa pronuncia sarà più interessante per i suoi effetti specifici sulla

¹⁰ Sulla *governance* del *DSA* e, più in generale, degli atti legislativi in materia di digitale e IA, ove emerge un ruolo incisivo della Commissione, B. MARCHETTI, *L'esecuzione della regolazione digitale dell'Unione europea ed il ruolo della Commissione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, p. 1097 ss.; M. MERLER, *Il ruolo della Commissione europea nella realizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto europeo*, 2024, p. 1121 ss.

¹¹ In realtà, la Commissione ha adottato il regolamento delegato 2023/1127. Esso, tuttavia, non contiene la disciplina generale contenente le indicazioni sulla metodologia e procedure per stabilire il *quantum* dovuto da parte dei vari fornitori di servizio *VLOP* o *VLOSE* a titolo di contributo per l'attività di vigilanza e sorveglianza dalla medesima svolta, quale procedura di calcolo comune.

¹² Sulla distinzione tra atti delegati ed atti di esecuzione *ex multis* Corte giust., 5 settembre 2012, causa C-355/10, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, punti 64-66; 18 marzo 2014, causa C-427/12, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, punti 37-40; 16 luglio 2015, causa C-88/14, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, punti 28-32.

governance dei servizi digitali che per l'impianto teorico dell'esecuzione del diritto dell'Unione europea.

Il secondo tema concerne, invece, la modulazione degli effetti delle sentenze di annullamento.

Pur ritenendo il ricorso fondato, infatti, il Tribunale, nei casi di specie, ritiene opportuno salvaguardare temporaneamente gli effetti degli atti oggetto di sua cognizione, facendoli, così, salvi fino all'adozione dei provvedimenti necessari per l'esecuzione delle pronunce, da effettuarsi entro un termine ragionevole di dodici mesi a decorrere dal giorno in cui le sentenze in esame diverranno definitive¹³.

Questo secondo profilo, certamente di interesse per i lettori di questa *Rivista*, è, in realtà, di non poco momento anche per gli studiosi meno interessati ai profili di diritto processuale dell'UE, perché dimostra l'importanza che tali somme assumono nella *governance* del settore. Il contributo che le grandi imprese dell'ecosistema digitale sono tenute a versare in favore della Commissione è, infatti, di ammontare significativo¹⁴ ed è funzionale allo svolgimento *effettivo* dell'attività investigativa, di monitoraggio e sanzionatoria (in termini di spesa per le risorse umane, cc.dd. spese operative ed amministrative). Si tratta, oltretutto, evidentemente, di costi "già sostenuti" dall'istituzione citata per far fronte all'esercizio delle proprie funzioni con riferimento agli anni 2023 e 2024 (atteso che il *DSA* è entrato in vigore per le *VLOPs* e *VLOSEs*, come noto, già tre anni or sono). Tali profili saranno trattati nel paragrafo immediatamente seguente.

Il mantenimento degli effetti di un atto annullato per un periodo di tempo ragionevole

Come noto, gli effetti tipici dell'azione di annullamento sono di tipo *ex tunc* ed *erga omnes*, di talché l'atto (beneficiario sino a quel momento di una presunzione di validità, fatta salva l'ipotesi dell'atto inesistente¹⁵), in caso di accoglimento del ricorso, dovrà considerarsi come «nullo e non avvenuto», ai sensi dell'art. 264, primo comma, TFUE.

¹³ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punto 64; *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punto 66.

¹⁴ Con riferimento all'anno 2025, ad esempio, come emerge dallo *Staff Working document* del 30 giugno 2024, la Commissione stima di dover disporre di risorse con destinazione vincolata alla vigilanza per un importo complessivo pari a circa 58 milioni di euro.

¹⁵ Corte giust., 26 febbraio 1987, causa 15/85, *Consorzio cooperative d'Abruzzo c. Commissione*, punti 10-11; 30 giugno 1988, causa 226/87, *Commissione c. Grecia*, punto 16; 27 ottobre 1992, causa C-74/91, *Commissione c. Germania*, punto 11; 5 ottobre 2004, C-475/01, *Commissione c. Grecia*, punti 18-20.

Tuttavia, parimenti note sono le deroghe previste al regime ordinario. Ai sensi dell'art. 264, secondo comma, TFUE, così come interpretato dalla giurisprudenza, il giudice dell'Unione può precisare (*rectius*: modulare) gli effetti dell'atto annullato, facendoli temporaneamente salvi.

La *ratio* alla base di tale regime eccezionale è stata, negli anni, meglio esplicitata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha evidenziato l'esigenza, presente in alcuni casi, di rendere definitivi taluni effetti al fine di evitare un vuoto normativo oppure al fine di garantire la certezza del diritto, in osservanza all'interesse di salvaguardare i diritti acquisiti dai terzi in buona fede (talvolta, la Corte fa riferimento, invece, più genericamente all'esigenza di garantire «altri interessi pubblici o privati»¹⁶, o, ancora, all'esigenza di «evitare discontinuità o una regressione nell'attuazione delle politiche condotte o sostenute dall'Unione»)¹⁷.

Si riscontra la prima finalità con maggiore frequenza, nella regolazione dei rapporti tra Unione e Stati terzi o organizzazioni internazionali, e, quindi, nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione¹⁸, ragion per cui, in questo settore, la casistica è più copiosa.

Sussiste la seconda, invece, più frequentemente nei casi in cui l'atto viene annullato (ma i suoi effetti fatti salvi, appunto) per motivi di impugnazione legati alla violazione del principio di equilibrio istituzionale (ossia, per ragioni di incompetenza relativa o assoluta; vizi nella scelta della base giuridica...)¹⁹. In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'esigenza di certezza del diritto verrebbe in primario rilievo quando gli effetti immediati dell'annullamento dell'atto «comporterebbero conseguenze negative per le persone interessate e la legittimità dell'atto [...] sia contestata non a causa della sua finalità o del suo contenuto ma per motivi attinenti all'incompetenza del suo autore o alla violazione di forme sostanziali»²⁰, nell'ottica di ridurre l'incidenza della retroattività su diritti acquisiti.

¹⁶ Corte giust., 22 dicembre 2008, causa C-333/07, *Regie Networks*, punto 122; 25 febbraio 2021, causa C-389/19 P, *Commissione c. Svezia*, punto 72.

¹⁷ V. punti 59 e 61 delle sentenze in commento, in cui viene citato Trib., 12 febbraio 2025, causa T-406/18, *Volksbank c. SRB (Contributi ex ante 2018)*, punto 104.

¹⁸ Tra queste, ad esempio, Corte giust., 25 ottobre 2017, causa C-389/15, *Commissione c. Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto)*; 1 marzo 2022, causa C-275/20, *Commissione c. Consiglio (accord avec la République de Corée)*; 22 novembre 2022, causa C-24/20, *Commissione c. Consiglio (Adhésion à l'acte de Genève)*.

¹⁹ Corte giust., 16 luglio 1992, causa C-65/90, *Parlamento c. Consiglio*, punti 22-24; 22 ottobre 2013, causa C-137/12, *Commissione c. Consiglio*, punti 78-81; 26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, punti 88-93; 6 maggio 2014, causa C-43/12, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, punti 52-56; 15 luglio 2021, causa C-584/20 P, *Commissione c. Landesbank Baden Württemberg e SRB*, punti 173-178.

²⁰ Corte giust., *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, cit., punto 90.

Come anticipato, a detto regime derogatorio dà applicazione il Tribunale nei casi di specie e ciò, segnatamente, a fronte della citata esigenza di certezza del diritto²¹.

Essa, tuttavia, sussiste solo in parte nelle pronunce in esame.

Da un lato, è certamente vero che, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali citati, i vizi presenti nelle decisioni di esecuzione di cui trattasi non inficiano la loro sostanza o le loro finalità. Il contenuto degli atti oggetto di annullamento è, nelle fattispecie, dovuto²²: l'obbligazione di pagamento delle somme da parte delle piattaforme indubbiamente sussiste²³; così come anche sussiste la competenza della Commissione a monitorare l'*enforcement* delle *supra* citate norme del *DSA* con riferimento ai *VLOPs* e *VLOSEs*. L'annullamento delle decisioni di esecuzione secondo il regime "ordinario" di cui all'art. 264, primo comma, TFUE avrebbe pregiudicato l'attuazione dell'art. 43 *DSA*²⁴, che impone alla guardiania dei Trattati di raccogliere le somme da parte dei grandi fornitori a titolo di contributi annuali per svolgere le attività di vigilanza, come detto *in incipit*.

Da un altro lato, invece, è evidente che, nei casi di specie, l'esigenza di salvaguardare i diritti delle parti ricorrenti risulta del tutto recessiva nell'economia delle motivazioni giudiziali. Anzi, è proprio il "timore" di dover procedere ad una restituzione delle somme versate (e già spese dalla Commissione!) in favore delle piattaforme – quale adempimento derivante dall'applicazione del regime di annullamento "classico" – a condurre il Tribunale ad una soluzione di senso opposto. Questa sembrerebbe l'esigenza, concreta e sostanziale, più che di "certezza del diritto", alla base dell'*iter* motivazionale giudiziale sul mantenimento degli effetti degli atti annullati.

Si afferma ciò poiché gli argomenti dedotti dalla stessa Commissione all'interno del proprio controricorso a sostegno della richiesta di ultrattività dell'atto annullato fanno leva proprio sulla citata esigenza "di bilancio". Nel suo atto difensivo, infatti, la guardiania dei Trattati aveva richiesto il mantenimento degli effetti delle decisioni impugnate (nella

²¹ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punti 58-59; Trib., *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punti 60-61.

²² Si esprime in questi termini N. LAZZERINI, *L'obbligo delle istituzioni dell'Unione di conformarsi alle pronunce di accertamento dell'illegittimità di propri atti*, in *questa Rivista*, 2024, p. 10 ss., ove tratta, quale corollario dell'obbligo delle istituzioni di conformarsi alla sentenza di annullamento pronunciata dal giudice sovranazionale, dell'obbligo di adottare un nuovo atto.

²³ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punto 60; Trib., *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punto 62.

²⁴ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punto 61; *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punto 63.

denegata ipotesi in cui le stesse fossero realmente da considerarsi illegittime) in virtù del fatto che un eventuale annullamento avrebbe inciso sui contributi dovuti e già versati da parte delle piattaforme, con conseguente impatto sulle risorse già spese dalla Commissione per svolgere i propri compiti.

Tuttavia, si evidenzia che, come *supra* riportato, l'ampia formula utilizzata dal giudice dell'Unione a motivazione e sostegno del congelamento degli effetti dell'atto impugnato (ossia, l'esigenza di garantire «altri interessi pubblici o privati»), nelle sentenze in analisi vagamente richiamata²⁵, salvaguarderebbe il Tribunale da un'eventuale accoglimento dell'impugnazione in seconda istanza²⁶, con conseguente riforma della sentenza di primo grado. Ben potrebbe argomentarsi che gli interessi, di natura pubblicistica, sottesi all'ultrattività degli atti *de quibus*, consisterebbero nella tutela delle risorse della Commissione.

L'adempimento alle sentenze del giudice dell'Unione: l'adozione da parte della Commissione di misure adeguate

Come anticipato, per le ragioni anzidette (di certezza del diritto o di tutela di altri interessi pubblici o privati, quali che siano), nelle sentenze in commento, il Tribunale ha accolto la richiesta della parte istituzionale e ha, quindi, modulato gli effetti degli atti oggetto di sua cognizione, consentendo a questi ultimi (sebbene viziati) di continuare a produrre i loro effetti fino a che non siano adottati gli atti delegati e, comunque, non oltre dodici mesi a decorrere dal giorno in cui le sentenze diverranno definitive²⁷.

Entra in gioco, *in extremis*, ed in stretta correlazione con gli artt. 263 e 264 TFUE citati, il disposto di cui all'art. 266 TFUE, il quale impone in capo alla parte soccombente di adottare i provvedimenti necessari ad assicurare l'ottemperanza alle sentenze di annullamento.

Nel caso di specie, ciò implica l'obbligo per la Commissione di (ri)adottare, nei termini citati, la disciplina relativa alla metodologia di calcolo comune mediante atto delegato, eventualmente anche duplicando il contenuto di quanto accluso alle decisioni di esecuzione oggetto di annullamento.

²⁵ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punto 58; Trib., *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punto 60.

²⁶ La Commissione ha, infatti, impugnato le sentenze oggetto di analisi: v. cause pendenti C-744/25 P e C-745/24 P.

²⁷ Trib., *Meta Platforms Ireland Ltd c. Commissione*, cit., punto 64; *TikTok Technology Ltd c. Commissione*, cit., punto 66.

Resta, tuttavia, il problema – ampiamente segnalato in dottrina²⁸ – della frequente tendenza delle istituzioni tutte (e non solo della Commissione) a non conformarsi alle sentenze di annullamento degli atti dell’Unione europea. È noto come, in numerosi casi, gli effetti di atti formalmente annullati continuino a prodursi ben oltre i termini, apparentemente perentori, stabiliti dai giudici dell’Unione, con la conseguenza di un’ulteriore protrazione indebita della vigenza degli stessi.

Tale rischio di inadempimento pare, tuttavia, ridotto nelle fattispecie in esame: il fatto che la Commissione sia tenuta a ri-adottare l’atto impugnato (non contestato nel contenuto) con una procedura più snella e che le attribuisce maggiori poteri – quale, appunto, quella propria degli atti delegati – fa ben pensare e porta cautamente a ritenere che effettivamente tale ri-adozione avverrà nei tempi previsti dal Tribunale.

²⁸ Tra i tanti, si riporta N. LAZZERINI, *Le conseguenze giuridiche per le istituzioni dell’Unione europea dell’accertamento dell’illegittimità dei propri atti*, Torino, 2025; G. D’AGNONE, *Su alcuni casi di inadempimento alle sentenze di annullamento degli atti dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2023, p. 55 ss., spec. p. 58.