



# Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 settembre 2024\*

## Indice

Contesto normativo . . . . .	4
Azione comune 2008/124 . . . . .	4
Decisione 2014/349/PESC . . . . .	6
Decisione (PESC) 2018/856 . . . . .	6
Fatti . . . . .	6
Ricorso dinanzi al Tribunale . . . . .	8
Ordinanza impugnata . . . . .	9
Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione . . . . .	10
Sulle impugnazioni . . . . .	12
Sulla prima censura della prima parte, sulla seconda e sulla terza censura della seconda parte e sulla terza parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché sulla prima e sulla seconda parte del primo motivo, sulla seconda parte del secondo motivo, sul terzo motivo e sulla seconda parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P . . . . .	13
Argomenti delle parti . . . . .	13
Giudizio della Corte . . . . .	16
Sulla seconda censura della prima parte e sulla prima censura della seconda parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché sulla terza parte del primo motivo e sulla prima parte del secondo motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P . . . . .	22
Argomenti delle parti . . . . .	22
Giudizio della Corte . . . . .	26

\* Lingua processuale: l'inglese.

Sulla quarta parte del motivo unico d'impugnazione nella causa C-29/22 P . . . . .	30
Argomenti delle parti . . . . .	30
Giudizio della Corte . . . . .	31
Sulla prima parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P . . . . .	32
Argomenti delle parti . . . . .	32
Giudizio della Corte . . . . .	33
Sul ricorso dinanzi al Tribunale . . . . .	33
Sulle spese . . . . .	35

«Impugnazione – Politica estera e di sicurezza comune (PESC) –  
Azione comune 2008/124/PESC – Missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo  
(Eulex Kosovo) – Ricorso per risarcimento danni – Danno asseritamente subito a seguito di vari  
atti e omissioni del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione europea e del Servizio  
europeo per l'azione esterna (SEAE) nell'ambito dell'attuazione dell'azione comune –  
Indagini insufficienti sulla tortura, la scomparsa e l'assassinio di persone – Competenza della  
Corte di giustizia dell'Unione europea a pronunciarsi sul ricorso – Articolo 24, paragrafo 1,  
secondo comma, ultima frase, TUE – Articolo 275 TFUE»

Nelle cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia  
dell'Unione europea, proposte rispettivamente il 12 e il 19 gennaio 2022,

**KS,**

**KD,**

rappresentate da P. Koutrakos, dikigoros, F. Randolph, KC, e J. Stojsavljevic-Savic, solicitor,

ricorrenti (C-29/22 P),

ricorrenti in primo grado (C-44/22 P),

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da M. Carpus Carcea, L. Gussetti,  
Y. Marinova e J. Roberti di Sarsina, poi da M. Carpus Carcea, L. Gussetti e Y. Marinova, e infine da  
M. Carpus Carcea e Y. Marinova, in qualità di agenti,

ricorrente (C-44/22 P),

convenuta in primo grado (C-29/22 P),

sostenuta da:

**Regno del Belgio**, rappresentato da M. Jacobs, C. Pochet e L. Van den Broeck, in qualità di agenti,

**Granducato di Lussemburgo**, rappresentato da A. Germeaux e T. Schell, in qualità di agenti,

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti,

**Repubblica d’Austria**, rappresentata da A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel e E. Samoilova, in qualità di agenti,

**Romania**, rappresentata da R. Antonie, L.-E. Bațagoi, E. Gane e L. Ghiță, in qualità di agenti,

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata da H. Leppo e M. Pere, in qualità di agenti,

**Regno di Svezia**, rappresentato da H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, in qualità di agenti,

intervenienti nell’impugnazione (C-44/22 P),

procedimento in cui le altre parti sono:

**Consiglio dell’Unione europea**, rappresentato inizialmente da P. Mahnič, R. Meyer e A. Vitro, successivamente da P. Mahnič e R. Meyer, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

sostenuto da:

**Repubblica ceca**, rappresentata da D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb e J. Vlácil, in qualità di agenti,

**Repubblica francese**, rappresentata inizialmente da J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin e W. Zemamta, successivamente da J.-L. Carré, T. Stéhelin e W. Zemamta, successivamente da J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin e W. Zemamta, successivamente da J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon e T. Stéhelin e infine da M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin e B. Travard, in qualità di agenti,

intervenienti nelle impugnazioni (C-29/22 P e C-44/22 P),

**Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)**, rappresentato da L. Havas, S. Marquardt e E. Orgován, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, presidenti di sezione, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (relatore), e M. Gavalec, giudici,

avvocato generale: T. Čapeta

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 giugno 2023,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 23 novembre 2023,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con la loro rispettiva impugnazione, KS e KD, da un lato, nonché la Commissione europea, dall'altro (in prosiegua, congiuntamente: le «ricorrenti») chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 novembre 2021, KS e KD/Consiglio e a. (T-771/20; in prosiegua: l' «ordinanza impugnata», EU:T:2021:798), con la quale quest'ultimo si è dichiarato manifestamente incompetente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD sulla base dell'articolo 268 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 340, secondo comma, TFUE, diretto a ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito da queste ultime a causa di diversi atti ed omissioni del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) nell'ambito dell'attuazione dell'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO (GU 2008, L 42, pag. 92), relativi, in particolare, alle indagini condotte durante tale missione e vertenti sulla tortura, la scomparsa e l'assassinio dei loro familiari, avvenuti nel 1999, a Pristina (Kosovo).

### **Contesto normativo**

#### ***Azione comune 2008/124***

- 2 L'articolo 1 dell'azione comune 2008/124, intitolato «Missione», al paragrafo 1, prevede quanto segue:  
«L'Unione europea istituisce una missione dell'Unione Europea sullo stato di diritto in Kosovo, [Eulex Kosovo] (in seguito denominata ["Eulex Kosovo"])).»
- 3 L'articolo 2 dell'azione comune, intitolato «Mandato», stabilisce quanto segue:  
«L'[Eulex Kosovo] assiste le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee.»

In piena cooperazione con i programmi di assistenza della Commissione europea, l'[Eulex Kosovo] assolve il mandato mediante attività di monitoraggio, tutoraggio e consulenza, mantenendo nel contempo alcune responsabilità esecutive».

4 L'articolo 3 di detta azione comune, intitolato «Compiti», così dispone:

«Per assolvere il mandato della missione di cui all'articolo 2, l'[Eulex Kosovo]:

(...)

d) provvede affinché i casi di crimini di guerra, terrorismo, criminalità organizzata, corruzione, crimini etnici, reati finanziari/economici e altri reati gravi siano adeguatamente investigati, perseguiti, giudicati e puniti conformemente alla legge applicabile, eventualmente anche da inquirenti, magistrati e giudici internazionali che si associno a inquirenti, magistrati e giudici kosovari o che agiscano in indipendenza, eventualmente anche creando strutture di cooperazione e di coordinamento fra polizia e autorità giudiziarie;

(...)

i) assicura che tutte le sue attività rispettino le norme internazionali in materia di diritti umani e di integrazione di genere (...)).».

5 L'articolo 12 della medesima azione comune, intitolato «Controllo politico e direzione strategica», ai paragrafi 1 e 2, prevede quanto segue:

«1. Il [Comitato politico e di sicurezza (CPS), sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EULEX KOSOVO.

2. Il Consiglio autorizza il CPS a prendere le decisioni appropriate a tal fine, a norma dell'articolo 25, terzo comma, [UE]. Tale autorizzazione include le competenze necessarie per modificare [il piano operativo (OPLAN)] e la catena di comando. Essa verte parimenti sulle competenze necessarie per prendere ulteriori decisioni in merito alla nomina del capomissione. Il Consiglio, assistito dal [Segretario Generale/Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (SG/AR)], deciderà in merito agli obiettivi e alla conclusione di [Eulex Kosovo]».

6 Nell'ottobre 2009, l'Unione ha istituito, sulla base dell'articolo 12, paragrafo 2, dell'azione comune 2008/124 e conformemente alla procedura prevista all'articolo 25, terzo comma, UE (diventato articolo 38, terzo comma, TUE), la commissione per il controllo del rispetto dei diritti umani (in prosieguo: la «commissione di controllo»), incaricata di esaminare le denunce presentate per violazioni dei diritti umani commesse dall'Eulex Kosovo nell'esercizio del suo mandato esecutivo. Si tratta di un organo di responsabilizzazione esterno indipendente che, dopo aver esaminato tali denunce, giunge alla conclusione sulla sussistenza o meno di una violazione dei diritti umani, quali garantiti in Kosovo, da parte della suddetta missione. Qualora la commissione di controllo ritenga che tale violazione si sia verificata, le sue conclusioni possono includere raccomandazioni non vincolanti volte all'adozione, da parte del capomissione, di misure correttive.

7 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della decisione (PESC) 2023/1095 del Consiglio, del 5 giugno 2023, che modifica l'azione comune 2008/124 (GU 2023, L 146, pag. 22), questa azione comune è stata prorogata fino al 14 giugno 2025.

### ***Decisione 2014/349/PESC***

- 8 L'azione comune 2008/124 è stata modificata, in particolare, dalla decisione 2014/349/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2014 (GU 2014, L 174, pag. 42) (in prosieguo: l'«azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2014/349»).
- 9 L'articolo 15 *bis* dell'azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2014/349, è così formulato:

«L'[Eulex Kosovo] ha la capacità di procurarsi servizi e forniture, stipulare contratti e concludere accordi amministrativi, assumere personale, detenere conti bancari, acquisire beni e disporne nonché liquidare il suo passivo e stare in giudizio, nella misura necessaria per l'attuazione della presente azione comune».

### ***Decisione (PESC) 2018/856***

- 10 L'azione comune 2008/124 è stata altresì modificata dalla decisione (PESC) 2018/856 del Consiglio, dell'8 giugno 2018 (GU 2018, L 146, pag. 5) (in prosieguo: l'«azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2018/856»).
- 11 L'articolo 2 dell'azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2018/856, prevede quanto segue:

«L'[Eulex Kosovo] sostiene le istituzioni dello stato di diritto del Kosovo selezionate nel loro percorso verso maggiore efficacia, sostenibilità, multietnicità e responsabilizzazione, senza ingerenze politiche e nel pieno rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e delle migliori prassi europee, attraverso attività di monitoraggio e funzioni esecutive limitate di cui agli articoli 3 e 3 *bis*, allo scopo di cedere i compiti rimanenti ad altri strumenti a lungo termine dell'[Unione] e di eliminare gradualmente le restanti funzioni esecutive».

- 12 L'articolo 3, lettere d) ed e), dell'azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2018/856, enuncia quanto segue:

«Per assolvere il mandato della missione di cui all'articolo 2, l'[Eulex Kosovo]:

(...)

- d) conserva talune responsabilità esecutive limitate nei settori della medicina legale e della polizia, tra cui le operazioni di sicurezza e ancora un programma di protezione dei testimoni e la responsabilità di mantenere e promuovere l'ordine e la sicurezza pubblici, eventualmente anche ribaltando o annullando decisioni operative assunte dalle competenti autorità kosovare;
- e) assicura che tutte le sue attività rispettino le norme internazionali in materia di diritti umani (...)).».

### **Fatti**

- 13 I fatti, esposti ai punti da 1 a 11 dell'ordinanza impugnata, ai fini del presente procedimento, possono essere riassunti come segue.

- 14 L'11 marzo 2014, KD ha presentato una denuncia alla commissione di controllo relativa all'indagine sul rapimento e l'omicidio del suo coniuge e di suo figlio, per la quale è stata emessa una decisione il 19 ottobre 2016. Tale commissione ha concluso nel senso di una violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita), dell'articolo 3 (proibizione della tortura) nonché dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), in combinato disposto con l'articolo 2 di tale Convenzione, e ha formulato raccomandazioni al capo dell'Eulex Kosovo affinché adottasse misure correttive. Con decisione del 7 marzo 2017, detta commissione, da un lato, ha constatato che tale capo aveva attuato le sue raccomandazioni solo parzialmente e, dall'altro, ha deciso di chiudere il fascicolo.
- 15 L'11 giugno 2014, KS ha presentato una denuncia alla commissione di controllo relativa all'indagine sulla scomparsa del suo coniuge, per la quale è stata emessa una decisione l'11 novembre 2015. Tale commissione ha concluso nel senso di una violazione dei suoi diritti per quanto riguarda l'aspetto procedurale dell'articolo 2 (diritto alla vita) e dell'articolo 3 (proibizione della tortura) nonché dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) della CEDU e ha formulato raccomandazioni al capo dell'Eulex Kosovo affinché adottasse misure correttive. Con lettera del 29 aprile 2016, tale capo ha indicato di aver informato la capacità civile di pianificazione e di condotta (CPCC) e un certo numero di Stati membri di tali raccomandazioni. Con decisioni del 19 ottobre 2016 e del 7 marzo 2017, detta commissione di controllo, da un lato, ha constatato che detto capo non aveva inizialmente attuato affatto dette raccomandazioni, poi le aveva attuate solo parzialmente e, dall'altro, ha deciso di chiudere il fascicolo.
- 16 In risposta a una lettera inviata il 5 dicembre 2016 a nome di KS e di KD, che lamentava la mancata adozione di misure correttive volte a porre fine alle violazioni dei diritti umani in questione, il Consiglio e il SEAE hanno indicato, con lettere del 12 ottobre 2017, che l'Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sugli atti denunciati nelle denunce menzionate ai punti 14 e 15 della presente sentenza (in prosieguo: i «reati di cui trattasi») e che la commissione di controllo era un organo di responsabilizzazione, che non era destinato a costituire un organo giudiziario.
- 17 Con un ricorso depositato dinanzi al Tribunale il 19 luglio 2017 e iscritto a ruolo con il numero di causa T-840/16, KS ha presentato un ricorso contro il Consiglio, la Commissione e il SEAE chiedendo «l'annullamento o [la] modifica dell'azione comune 2008/124 (...) e degli atti successivi che la modificano, per violazione dell'articolo 13 della [CEDU] e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...) [(in prosieguo: la "Carta")], e per responsabilità extracontrattuale, per violazione degli articoli 2, 3, 6, 13 e 14 della CEDU». Con ordinanza del 14 dicembre 2017, KS/Consiglio e a. (T-840/16, EU:T:2017:938), il Tribunale ha respinto tale ricorso, in particolare, per manifesta incompetenza a conoscerlo.
- 18 Il 14 giugno 2018, ritenendo che le raccomandazioni in questione della commissione di controllo non fossero state oggetto di un seguito adeguato e che non fosse stata adottata alcuna misura correttiva, KS e KD hanno proposto, insieme ad altre sei persone, un ricorso per risarcimento danni dinanzi alla High Court of Justice (England Wales), Queen's Bench Division [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench, Regno Unito] contro l'Unione, rappresentata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 335 TFUE, dal Consiglio, dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dall'Eulex Kosovo. A sostegno di tale ricorso, KS e KD hanno invocato violazioni di diritti tutelati dalla CEDU e dalla Carta a causa della mancanza, durante tale missione, di indagini relative alla tortura, alla

scomparsa e all'assassinio di familiari diretti, avvenuti nel 1999, a Pristina. Con sentenza del 13 febbraio 2019, tale giudice si è dichiarato incompetente a conoscere di detto ricorso (in prosieguo: la «sentenza della High Court of Justice»).

### **Ricorso dinanzi al Tribunale**

- 19 Con ricorso registrato presso la cancelleria del Tribunale il 29 dicembre 2020, KS e KD hanno presentato il ricorso di cui al punto 1 della presente sentenza, volto all'accertamento della responsabilità extracontrattuale del Consiglio, della Commissione e del SEAE ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE (in prosieguo: il «ricorso proposto da KS e KD»).
- 20 A sostegno di tale ricorso, KS e KD hanno fatto valere, in sostanza:
- una violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU nonché degli articoli 2 e 4 della Carta, commessa dall'Eulex Kosovo, a causa della mancanza di indagini adeguate relative alla scomparsa e all'assassinio dei loro familiari, a causa della mancanza di risorse necessarie e del personale adeguato di tale missione per lo svolgimento del suo mandato esecutivo, violazione accertata dalla commissione di controllo l'11 novembre 2015 per quanto riguarda KS e il 19 ottobre 2016 per quanto riguarda KD;
  - una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13 della CEDU nonché dell'articolo 47 della Carta, a causa della mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio a favore delle parti ricorrenti che possono beneficiarne nei procedimenti condotti dinanzi alla commissione di controllo e della creazione di tale commissione di controllo senza potere di esecuzione delle proprie decisioni né potere di offrire un mezzo di ricorso per le violazioni accertate;
  - la mancata adozione di misure correttive per poter porre rimedio, in tutto o in parte, alle violazioni di cui al primo e secondo trattino, mentre le conclusioni della commissione di controllo sono state portate a conoscenza dell'Unione dal capo dell'Eulex Kosovo il 29 aprile 2016;
  - lo sviamento o l'abuso di potere esecutivo da parte del Consiglio e del SEAE, in data 12 ottobre 2017, avendo essi dichiarato che l'Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sul rapimento e probabile omicidio del coniuge di KS e sull'omicidio del coniuge e del figlio di KD, e che la commissione di controllo non era destinata a costituire un organo giudiziario;
  - lo sviamento o il mancato esercizio adeguato del potere esecutivo a causa della revoca del mandato esecutivo dell'Eulex Kosovo con la decisione 2018/856, sebbene persistessero le violazioni menzionate al primo e al secondo trattino, e
  - lo sviamento o l'abuso del potere esecutivo o pubblico per non aver garantito che il caso di KD, relativo a un crimine di guerra, *prima facie* fondato, sia sottoposto a un serio esame giuridico da parte dell'Eulex Kosovo e/o dell'ufficio del procuratore specializzato in materia di indagini e azioni penali dinanzi alla Camera specializzata per il Kosovo.

- 21 Con detto ricorso, KS e KD hanno chiesto al Tribunale, in particolare, di condannare il Consiglio, la Commissione e il SEAE, congiuntamente o in solido, a risarcirle, anche attraverso il pagamento di interessi al tasso e per la durata ritenuti adeguati dal Tribunale, per il danno che avrebbero subito a causa della violazione dei loro «diritti umani fondamentali» nella specie tutelati dagli articoli 2, 3, 6, 8 e 13 della CEDU e dagli articoli 2, 4 e 47 della Carta per quanto riguarda KS, nonché dagli articoli 2, 3, 6 e 13 della CEDU e dagli articoli 2, 4 e 47 della Carta per quanto riguarda KD, ai sensi dell'articolo 340, paragrafo 2, TFUE.
- 22 Il 9 febbraio 2021, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha chiesto al Consiglio, alla Commissione e al SEAE di prendere posizione, nelle loro comparse di risposta al medesimo ricorso, sulla questione della sua competenza alla luce dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE.
- 23 Con lettera del 25 marzo 2021, KS e KD hanno chiesto l'aggiunta dell'Eulex Kosovo quale convenuta nel procedimento che ha dato luogo all'ordinanza impugnata. Tale domanda è stata respinta con decisione del 31 marzo 2021 del presidente della Nona Sezione del Tribunale.
- 24 La Commissione ha risposto alla richiesta del Tribunale di cui al punto 22 della presente sentenza con lettera del 18 maggio 2021, affermando che il Tribunale era competente a conoscere del ricorso presentato da KS e KD, ma sollevando un'eccezione di irricevibilità nella misura in cui tale ricorso era diretto contro di essa. Il Consiglio e il SEAE hanno risposto a tale domanda, rispettivamente, con lettere del 19 maggio 2021, sollevando un'eccezione di incompetenza e, in subordine, un'eccezione di irricevibilità, in particolare nella parte in cui detto ricorso era diretto contro di essi.
- 25 Il 5 giugno 2021, KS e KD hanno depositato una domanda di mezzi istruttori, ai sensi dell'articolo 88 del regolamento di procedura del Tribunale, diretta ad ottenere la produzione della versione integrale dell'OPLAN dell'Eulex Kosovo dalla creazione di tale missione nel 2008 (in prosieguo: la «domanda iniziale di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo»), menzionato nella parte del controricorso del SEAE relativo alle eccezioni di incompetenza e di irricevibilità sollevate da tale servizio.
- 26 Il 23 luglio 2021, KS e KD hanno presentato le loro osservazioni sulle eccezioni di incompetenza e di irricevibilità di cui al punto 24 della presente sentenza e hanno chiesto che tali eccezioni venissero respinte.

### **Ordinanza impugnata**

- 27 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso proposto da KS e KD per sua manifesta incompetenza a conoscerne, senza esaminare le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio, dalla Commissione e dal SEAE, né la domanda iniziale di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo.
- 28 Al punto 28 di tale ordinanza, il Tribunale ha constatato che tale ricorso traeva origine da atti o comportamenti rientranti in questioni politiche o strategiche connesse alla definizione delle attività, delle priorità e delle risorse dell'Eulex Kosovo nonché alla decisione di istituire una commissione di controllo nell'ambito di tale missione e che, conformemente all'azione comune 2008/124, l'istituzione e le attività di detta missione rientravano nell'ambito di applicazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) del Trattato UE.

- 29 Peraltro, ai punti da 29 a 33 di detta ordinanza, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea, in linea di principio, non era competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sul fondamento di tali disposizioni e che le eccezioni a tale principio, previste da tale prima disposizione e da tale articolo 275, secondo comma, non erano applicabili nel caso di specie in quanto detto ricorso non riguardava né misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, ai sensi di quest'ultima disposizione, né il rispetto dell'articolo 40 TUE.
- 30 Inoltre, il Tribunale ha ritenuto, in sostanza, ai punti da 34 a 39 dell'ordinanza impugnata, che le circostanze del caso di specie che hanno dato luogo a tale ordinanza non erano paragonabili a quelle delle cause che hanno dato luogo alle sentenze della Corte del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753) e del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché alla sentenza del Tribunale del 25 ottobre 2018, *KF/CSUE* (T-286/15, EU:T:2018:718) e all'ordinanza del Tribunale del 10 luglio 2020, *KF/CSUE*, T-619/19, EU:T:2020:337), poiché queste ultime cause si situano certamente nel contesto della PESC ma riguardano disposizioni la cui applicazione rientrava nella competenza del giudice dell'Unione per quanto attiene al controllo di legittimità. Del pari, il Tribunale ha ritenuto che la situazione nel caso di specie fosse radicalmente diversa da quella della causa che ha dato origine alla sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), in quanto il ricorso proposto da KS e KD riguardava la presunta illegittimità di atti o omissioni del Consiglio, della Commissione e del SEAE ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE, rientranti nella definizione e nell'attuazione della PESC, e non di misure restrittive individuali adottate nell'ambito di tale politica.
- 31 Per giunta, il Tribunale ha indicato, al punto 40 dell'ordinanza impugnata, che le norme dei Trattati UE e FUE, che escludono la competenza del giudice dell'Unione in materia di PESC, ostavano a che esso riconoscesse la propria competenza in materia di risarcimento per quanto riguarda atti o comportamenti rientranti in tale politica, come quelli menzionati al punto 20 della presente sentenza, adducendo come unica ragione che un siffatto riconoscimento sarebbe stato l'unico mezzo per garantire una tutela giurisdizionale effettiva a KS e a KD.
- 32 Pertanto, al punto 41 di detta ordinanza, il Tribunale ha dichiarato, facendo riferimento ai punti 69 e 78 della sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio* (C-565/19 P, EU:C:2021:252), che, sebbene le disposizioni relative alla competenza del giudice dell'Unione debbano essere interpretate alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, una siffatta interpretazione non può condurre ad escludere le condizioni espressamente previste dal Trattato FUE.

### **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione**

- 33 Con decisione del presidente della Corte del 21 marzo 2022, le cause C-29/22 P e C-44/22 P sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza che definisce il giudizio.
- 34 Con decisioni del 16 maggio 2022 e del 12 maggio 2023, il presidente della Corte ha ammesso rispettivamente la Repubblica francese e la Repubblica ceca ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio nelle presenti cause riunite.

- 35 Con decisioni del 27 aprile e del 12 maggio 2023, il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Regno del Belgio, del Granducato di Lussemburgo, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica d'Austria, della Romania, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia a sostegno delle conclusioni della Commissione nella causa C-44/22 P.
- 36 Con ordinanze della Corte del 24 giugno 2022, KS e KD (C-29/22 P-AJ), e del 24 giugno 2022, KS e KD (C-44/22 P-AJ), KS e KD sono state ammesse a beneficiare del gratuito patrocinio al fine di poter far fronte alle spese relative alle impugnazioni nelle presenti cause riunite.
- 37 Con la loro impugnazione, KS e KD chiedono che la Corte voglia:
- accogliere l'impugnazione, annullare l'ordinanza impugnata e concedere i provvedimenti provvisori richiesti dinanzi al Tribunale;
  - in subordine, accogliere l'impugnazione e rinviare la causa dinanzi al Tribunale per la decisione finale, e
  - condannare il Consiglio, la Commissione e il SEAE alle spese relative all'impugnazione, al procedimento dinanzi al Tribunale e ai procedimenti dinanzi alla commissione di controllo.
- 38 Con la sua impugnazione e la sua comparsa di risposta nella causa C-29/22 P, la Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata;
  - dichiarare che i giudici dell'Unione hanno competenza esclusiva a conoscere della causa;
  - rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sulla ricevibilità e sul merito del ricorso; e
  - riservare le spese del giudizio e del precedente procedimento connesso.
- 39 Nella loro comparsa di risposta nella causa C-44/22 P, KS e KD chiedono alla Corte, nell'ipotesi in cui quest'ultima si dichiarasse competente a conoscere delle presenti impugnazioni, di autorizzarle a presentare una domanda diretta all'adozione di mezzi istruttori ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, lettera b), del regolamento di procedura della Corte, prima di statuire sulla questione se tale causa debba essere rinviata dinanzi al Tribunale.
- 40 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- respingere le impugnazioni in quanto infondate, e
  - condannare KS, KD e la Commissione alle spese.
- 41 Il SEAE chiede che la Corte voglia:
- nell'ipotesi in cui essa si ritenesse competente a statuire sull'impugnazione e ritenga di disporre di elementi sufficienti per statuire sul ricorso proposto da KS e KD, dichiarare tale ricorso e l'impugnazione irricevibili nella parte in cui riguardano il SEAE, e

– condannare KS, KD e la Commissione alle spese.

## Sulle impugnazioni

- 42 A sostegno della loro impugnazione nella causa C-29/22 P, KS e KD deducono un motivo unico, suddiviso in quattro parti, relativo ad un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso dichiarandosi manifestamente incompetente a conoscere del loro ricorso per risarcimento. Con la prima parte di tale motivo, suddiviso in due censure, essi addebitano al Tribunale, da un lato, di aver adottato un'interpretazione ampia dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275 TFUE nonché, dall'altro, di aver dato una lettura selettiva e restrittiva alla giurisprudenza derivante dalle sentenze del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), e del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492). La seconda parte di detto motivo, vertente su un'erronea applicazione della sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), è suddivisa in tre censure. Sotto un primo profilo, il Tribunale avrebbe erroneamente considerato che gli atti e le omissioni di cui trattasi riguardavano la definizione e l'attuazione della PESC e che essi rientravano quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE per il solo motivo che si sono verificati nel contesto di tale politica. Sotto un secondo profilo, tale giudice non avrebbe esaminato la posizione occupata dal ricorso per risarcimento nel contesto del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione. Sotto un terzo profilo, detto giudice avrebbe dovuto tener conto dell'argomento della Commissione secondo cui l'Unione europea è un'unione di diritto dotata di un sistema coerente e completo di mezzi di ricorso. Con la terza parte del loro unico motivo, KS e KD imputano al Tribunale di aver applicato erroneamente la sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio* (C-565/19 P, EU:C:2021:252). La quarta parte di tale motivo verte su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso omettendo di esaminare parti essenziali del loro ricorso e non motivando sufficientemente l'ordinanza impugnata.
- 43 A sostegno della sua impugnazione nella causa C-44/22 P, la Commissione deduce quattro motivi d'impugnazione. Con il primo motivo, suddiviso in tre parti, l'istituzione citata contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto, in primo luogo, non avendo riconosciuto che l'esclusione dalla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea prevista dall'articolo 24 TUE e dall'articolo 275 TFUE costituisce una deroga alla sua competenza generale, in secondo luogo, non avendo interpretato tale esclusione in modo restrittivo, come interpretata dalla giurisprudenza costante della Corte e, in terzo luogo, avendo considerato che la giurisprudenza derivante dalle sentenze del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492), non era applicabile nel caso di specie.
- 44 Il secondo motivo, suddiviso in due parti, verte su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso non avendo qualificato il ricorso proposto da KS e KD come ricorso per risarcimento riguardante asserite violazioni dei «diritti umani fondamentali». Con la prima parte di questo secondo motivo, la Commissione contesta a tale giudice di aver ritenuto che gli atti e le omissioni oggetto di tale ricorso rientrassero in questioni politiche o strategiche connesse alla missione e riguardanti la definizione o l'attuazione della PESC. Con la seconda parte di tale secondo motivo, tale istituzione contesta a detto giudice di non aver interpretato l'articolo 24 TUE e l'articolo 275 TFUE alla luce «delle libertà e dei diritti fondamentali dell'Unione previsti dalla Carta e dalla CEDU, nonché dei valori fondanti dell'Unione quali lo [S]tato di diritto e il rispetto

dei diritti dell'uomo». Con il suo terzo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha interpretato erroneamente la sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P; EU:C:2020:793) e ha commesso un errore di diritto non avendo considerato detto ricorso come un'azione giudiziaria autonoma per la quale non esiste alcuna deroga alla competenza dei giudici dell'Unione prevista all'articolo 268 e all'articolo 340, secondo comma, TFUE. Con il suo quarto motivo, suddiviso in due parti, la Commissione contesta al Tribunale, da un lato, di non aver garantito l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione in quanto esso ha omesso di stabilire la competenza esclusiva di tali giudici a conoscere del medesimo ricorso e, dall'altro, di aver privato KS e KD di qualsiasi ricorso effettivo.

***Sulla prima censura della prima parte, sulla seconda e sulla terza censura della seconda parte e sulla terza parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché sulla prima e sulla seconda parte del primo motivo, sulla seconda parte del secondo motivo, sul terzo motivo e sulla seconda parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P***

#### *Argomenti delle parti*

- 45 Le ricorrenti, sostenute dal Regno del Belgio, dal Granducato di Lussemburgo, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica d'Austria, dalla Romania, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, fanno valere che, ai punti da 29 a 33 e da 37 a 42 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto riguardo all'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE. Infatti, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della giurisprudenza della Corte derivante, in particolare, dal punto 70 della sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025), e dal punto 32 della sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P, EU:C:2020:793), secondo la quale la competenza generale conferita dall'articolo 19 TUE alla Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere interpretata in senso ampio, mentre la deroga a tale competenza, prevista all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE, deve essere interpretata restrittivamente. Secondo la Commissione, il Tribunale avrebbe dovuto procedere a un'interpretazione sistematica e teleologica di tali disposizioni, e ciò tenendo conto dei principi e dei diritti derivanti dall'articolo 2, dall'articolo 3, paragrafo 5, nonché dagli articoli 6, 19, 21 e 23 TUE, così come dagli articoli 268, 340 e 344 TFUE, nonché dall'articolo 47 della Carta.
- 46 In primo luogo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto in quanto non ha interpretato le limitazioni della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, previste all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE, alla luce delle norme fondamentali del diritto primario dell'Unione e dei principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio dello Stato di diritto e il diritto a un ricorso effettivo, che si applicherebbero a tutti i settori del diritto dell'Unione, compresa la PESC.
- 47 In particolare, secondo la Commissione, il Tribunale non ha interpretato e applicato correttamente l'articolo 47 della Carta, come interpretato al punto 74 della sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), in quanto non ha analizzato con quali altri mezzi KS e KD avrebbero potuto ottenere una tutela giudiziaria e non ha tenuto conto della sentenza della High Court of Justice. Ritenendo che non esistesse alcun mezzo di ricorso per KS e KD ai sensi del diritto dell'Unione, il Tribunale avrebbe, da un lato, violato le garanzie previste agli articoli 2 e 6 TUE nonché all'articolo 47 della Carta. D'altro lato, esso non avrebbe tenuto conto

della giurisprudenza della Corte, secondo la quale il sistema giudiziario dell'Unione prevede un sistema completo di mezzi di ricorso e di procedure volto a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, un sistema il cui fulcro è la tutela dei diritti individuali, come risulta in particolare dal punto 285 della sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione* (C-402/05 P e C-415/05 P; EU:C:2008:461), nonché dal punto 66 della sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236). Pertanto, nessuna disposizione dei Trattati prevedrebbe deroghe alla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in caso di asserite violazioni dei diritti umani derivanti da un atto, da un'azione o da un'omissione imputabile all'Unione, cosicché quest'ultima sarebbe tenuta ad interpretare tali trattati nel senso che essi prevedono mezzi di ricorso per siffatte violazioni.

- 48 A sostegno della suddetta argomentazione, la Commissione fa altresì valere che gli articoli 6 e 13 della CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, garantiscono il diritto di accesso a un giudice e il diritto a un ricorso effettivo. Orbene, l'Unione e le sue istituzioni sarebbero tenute a rispettare tali articoli in tutti i settori del diritto dell'Unione, come risulterebbe dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE e dalla Carta. Nel caso di specie, il ricorso proposto da KS e KD farebbe emergere una contestazione reale e seria, cosicché, conformemente alla sentenza della Corte EDU del 7 maggio 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o. o. contro Polonia* (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), sarebbe applicabile l'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. Inoltre, escludere KS e KD dal sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione per il solo motivo che gli atti e le omissioni di cui trattasi si inseriscono nel contesto della PESC violerebbe il principio della parità di trattamento.
- 49 La Commissione sostiene peraltro che la Corte ha già statuito, al punto 23 della sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), che l'Unione è una comunità di diritto in quanto né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sfuggono al controllo della conformità dei loro atti ai trattati. Pertanto, il principio dello Stato di diritto, sancito dall'articolo 2 TUE e che trova espressione nell'articolo 19 TUE, si applicherebbe pienamente nell'ambito della PESC, in forza dell'articolo 23 TUE, in combinato disposto con l'articolo 21, paragrafo 2, lettera b), TUE, e la Corte avrebbe valutato la propria competenza alla luce di tale principio, in particolare al punto 41 della sentenza del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché ai punti 35 e 36 della sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793).
- 50 In udienza la Commissione, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, ha aggiunto, in sostanza, che il Tribunale avrebbe dovuto dichiararsi competente interpretando l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE alla luce dell'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE, che prevedrebbe l'obbligo per l'Unione di aderire alla CEDU. Secondo la Commissione, il fatto che tale adesione costituisca un obbligo, e non una facoltà, deriva in particolare dall'articolo 218, paragrafo 8, TFUE, che rafforzerebbe la logica dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione e il fatto che tale ordinamento giuridico è distinto da quello degli Stati membri.
- 51 In secondo luogo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe dovuto dichiararsi competente a conoscere del ricorso proposto da KS e da KD, dal momento che a sostegno di tale ricorso vengono invocate violazioni di diritti fondamentali. A tale proposito, la Commissione osserva che risulta dal punto 4 della sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114), dai punti 97 e 98 della sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione e a. Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), nonché dai punti 36, 47 e 48 della sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), da un

lato, che le disposizioni dei Trattati relative alla PESC formano parte integrante del quadro generale del diritto dell'Unione nonché dell'architettura costituzionale di quest'ultima e, dall'altro, che l'ordinamento giuridico dell'Unione include la tutela dei diritti fondamentali come principio generale e preponderante del diritto dell'Unione, con la conseguenza che tutte le disposizioni di tale diritto, comprese quelle relative alla PESC, sono soggette alla Carta. Secondo KS e KD, una siffatta valutazione è confermata dall'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, in forza del quale quest'ultima è applicabile quando un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione attua detto diritto.

- 52 In udienza, le ricorrenti hanno aggiunto che la giurisprudenza derivante dai punti da 55 a 60 e 67 della sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE* (da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701) conferma che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere di qualsiasi ricorso in cui vengano invocate violazioni dei diritti fondamentali. Inoltre, la Commissione ha indicato che la finalità dell'articolo 24 TUE era quella di tutelare le decisioni politiche, e non violazioni di diritti tutelati dalla CEDU e dalla Carta. Infatti, siffatte violazioni non potrebbero essere qualificate come «decisioni politiche» o «decisioni strategiche», dal momento che il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali sarebbero obblighi imposti dal diritto primario dell'Unione, e non scelte politiche.
- 53 In terzo luogo, le ricorrenti sostengono che, ai punti da 37 a 39 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha applicato erroneamente la sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), avendo ritenuto che la situazione nel caso di specie fosse radicalmente diversa da quella del caso che ha dato origine a tale sentenza. Infatti, esso avrebbe erroneamente interpretato quest'ultimo nel senso che la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a statuire sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione è limitata alla sola situazione particolare di misure restrittive individuali adottate dal Consiglio nell'ambito della PESC.
- 54 Secondo le ricorrenti, ne consegue che il Tribunale non ha tenuto conto del fatto che, in detta sentenza, la Corte si è dichiarata competente a statuire sul danno asseritamente subito in conseguenza di siffatte misure restrittive a causa della necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto dell'Unione, al fine di evitare una lacuna nella tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche interessate da tali misure.
- 55 Inoltre, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, il ragionamento della Corte ai punti da 32 a 39, 43 e 44 della sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793) non era basato o limitato al fatto che fossero in discussione misure restrittive. Infatti, questo ragionamento poggerebbe sul fatto che il ricorso per risarcimento costituisce un mezzo di ricorso autonomo per il quale non vi è alcuna deroga alla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 268 e dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, in particolare per quanto riguarda il risarcimento dei danni asseritamente subiti da persone fisiche o giuridiche a causa di decisioni della PESC diverse dalle misure restrittive e in applicazione delle quali sarebbero state commesse violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU e dalla Carta.
- 56 Per di più, secondo la Commissione, il Tribunale ha commesso un errore di diritto per aver interpretato tale sentenza nel senso che la Corte di giustizia dell'Unione europea era competente a esaminare un ricorso per risarcimento ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE solo nel caso in cui sarebbe competente a pronunciarsi su un ricorso di annullamento o di carenza, rispettivamente, a norma degli articoli 263 e 265 TFUE.

- 57 In quarto luogo, le ricorrenti imputano al Tribunale di aver interpretato erroneamente, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, la giurisprudenza risultante dai punti 69 e 78 della sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio* (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Infatti, tale giurisprudenza non sarebbe pertinente nell'ambito dell'esame della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso di specie, dal momento che essa riguarderebbe un contesto diverso, ossia quello dell'interpretazione dei requisiti relativi al riconoscimento della legittimazione ad agire nell'ambito di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. A sostegno di tale argomento, KS e KD fanno altresì valere di non aver chiesto che la giurisprudenza della Corte fosse modificata né di eliminare l'esclusione di tale competenza prevista all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275 TFUE.
- 58 In quinto e ultimo luogo, KS e KD fanno valere, nella loro comparsa di risposta nella causa C-44/22 P, che l'articolo 298, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 41 della Carta corroborano l'ipotesi secondo cui la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a statuire sul loro ricorso. Infatti, un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente avrebbe dovuto garantire che l'Eulex Kosovo e la commissione di controllo fossero istituite in modo da non violare il diritto dell'Unione. Pertanto, quando le decisioni in questione di tale commissione sono state notificate alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, avrebbero dovuto essere adottate misure per porre fine alle violazioni dei diritti fondamentali in questione.
- 59 Il Consiglio e il SEAE, sostenuti dalla Repubblica francese e, in parte, dalla Repubblica ceca, contestano l'argomentazione delle ricorrenti.

#### *Giudizio della Corte*

- 60 Con la prima censura della prima parte, la seconda e la terza censura della seconda parte e la terza parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P, nonché con la prima e la seconda parte del primo motivo, la seconda parte del secondo motivo, il terzo motivo e la seconda parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P, che occorre esaminare congiuntamente, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, che, ai punti da 29 a 33 e da 37 a 42 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE nonché della giurisprudenza della Corte relativa a tali disposizioni.
- 61 A tale proposito, si deve ricordare che quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua interpretazione [v., in tal senso, sentenze del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 135, nonché del 25 giugno 2020, *A e a.*]. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37].
- 62 Occorre altresì ricordare che, conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea, in linea di principio, non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime. Tali disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce a tale istituzione per garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati e, di conseguenza, devono essere interpretate in modo restrittivo (sentenze del 24 giugno 2014,

Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punti 69 e 70, del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punti 39 e 40, nonché del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punti 26 e 32).

- 63 Inoltre, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE stabiliscono esplicitamente due eccezioni a tale principio, vale a dire la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da un lato, a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE e, dall'altro, a pronunciarsi sui ricorsi, proposti alle condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio adottate sulla base delle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche (sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 60, e del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 27).
- 64 Orbene, nel caso di specie, è pacifico che gli atti e le omissioni oggetto del ricorso proposto da KS e KD non riguardano il controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE, né quello di siffatte misure restrittive individuali.
- 65 Ciò premesso, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso errori di diritto in quanto non ha interpretato l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE alla luce dei diritti e dei principi sanciti all'articolo 2, all'articolo 3, paragrafo 5, e agli articoli 6, 19, 21 e 23 TUE, agli articoli 268, 340 e 344 TFUE, all'articolo 47 della Carta nonché agli articoli 6 e 13 della CEDU.
- 66 A tal riguardo, dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE risulta che, nelle sue relazioni con il resto del mondo, l'Unione contribuisce in particolare alla tutela dei diritti umani. Inoltre, ai sensi dell'articolo 23 TUE, «[l']azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi del [capo 2 del titolo V del Trattato UE], si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta conformemente alle disposizioni generali di cui al capo 1 [di tale titolo]». Peraltro, conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, TUE, che fa parte di tale capo I, «[l']azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».
- 67 Inoltre, l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta conferma la costante giurisprudenza della Corte secondo cui i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione sono destinati ad applicarsi in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti 17 e 19, nonché del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punto 40).
- 68 Di conseguenza, si deve dichiarare, al pari dell'avvocata generale nei paragrafi 77, 79 e 80 delle sue conclusioni, che l'inclusione della PESC nel quadro costituzionale dell'Unione implica che i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano anche nel contesto di tale politica. Tra questi figurano, in particolare, il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, valori enunciati all'articolo 2 TUE e concretizzati dall'articolo 19 TUE, che richiedono che sia le autorità dell'Unione sia le autorità degli Stati membri siano soggette a un controllo giurisdizionale.

- 69 Tuttavia, occorre rilevare, in primo luogo, che, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, prima frase, TUE, «la [PESC] è soggetta a norme e procedure specifiche» che figurano nel capo 2 del titolo V del Trattato UE. Orbene, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, il quale prevede che la Corte di giustizia dell'Unione europea non è, in linea di principio, competente riguardo alle disposizioni relative alla PESC nonché agli atti adottati sulla loro base, fa parte di queste norme specifiche.
- 70 Orbene, una simile limitazione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea può conciliarsi sia con l'articolo 47 della Carta sia con gli articoli 6 e 13 della CEDU.
- 71 A tal riguardo, anzitutto, occorre rilevare, come già dichiarato dalla Corte al punto 74 della sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236), che l'articolo 47 della Carta non può creare una competenza per la Corte, qualora i Trattati la escludano. Tale articolo non ha nemmeno lo scopo di alterare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai trattati, e in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi presentati direttamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come risulta anche dalle spiegazioni relative a tale articolo, che conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta devono essere prese in considerazione nell'interpretazione dello stesso articolo 47 (sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 97).
- 72 Peraltro, occorre ricordare che i principi di attribuzione e dell'equilibrio istituzionale si applicano anche nel settore della PESC. Infatti, conformemente all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE, «[l]a delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione», il quale implica che «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti, [mentre] qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Del resto, nei limiti in cui l'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che «[c]iascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati», quest'ultima disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristica della struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ciascuna istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre [sentenze del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità*, 9/56, EU:C:1958:7, punto 44; del 22 maggio 1990, *Parlamento/Consiglio*, C-70/88, EU:C:1990:217, punto 22; del 14 aprile 2015, *Consiglio/Commissione*, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64, e del 22 novembre 2022, *Commissione/Consiglio (Adesione all'atto di Ginevra)*, C-24/20, EU:C:2022:911, punto 83].
- 73 Pertanto, l'affermazione secondo cui gli atti o le omissioni oggetto del ricorso di un singolo violano i diritti fondamentali di quest'ultimo non è di per sé sufficiente perché la Corte di giustizia dell'Unione europea si dichiari competente a conoscere di tale ricorso (v., per analogia, sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio*, C-565/19 P EU:C:2021:252, punto 48), in caso contrario l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE verrebbero privati di parte del loro effetto utile e verrebbero disattesi i principi di attribuzione e di equilibrio istituzionale.
- 74 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti in udienza, tale valutazione non è messa in discussione dalla giurisprudenza della Corte derivante dai punti da 55 a 60 e 67 della sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE* (da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701), secondo cui la Carta si rivolge alle istituzioni dell'Unione anche quando queste agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione.

- 75 A tal riguardo, occorre ricordare che, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Corte ha statuito su un ricorso per responsabilità extracontrattuale proposto da diverse persone fisiche e giuridiche contro la Commissione e la Banca centrale europea (BCE) per il motivo che i loro diritti fondamentali erano stati violati nell'ambito del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012.
- 76 Pertanto, in detta sentenza, era in discussione una violazione dei diritti fondamentali in un contesto diverso da quello della PESC, contesto che non rientra nelle disposizioni dei Trattati nei confronti delle quali l'articolo 24 TUE e l'articolo 275 TFUE limitano la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 77 La Corte, poi, deve certamente assicurarsi che la sua interpretazione dell'articolo 47 della Carta, i cui commi 1 e 2 corrispondono all'articolo 6, paragrafo 1 e all'articolo 13 della CEDU, fornisca un livello di protezione che non disattenda quello garantito da tali disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo [v., in tal senso, sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punti da 116 a 118 nonché giurisprudenza ivi citata)].
- 78 Orbene, da un lato, sebbene, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, costituito per legge», tale diritto non è assoluto e può essere sottoposto a legittime restrizioni (Corte EDU, 14 dicembre 2006, Markovic e altri contro Italia, EC:ECHR:2006:1214JUD000139803, § 93 e 99). A tal riguardo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che non le spettava interferire nell'equilibrio istituzionale tra il potere esecutivo e i giudici nazionali, in quanto tale equilibrio istituzionale può riflettersi in una limitazione costituzionale delle competenze dei giudici di uno Stato in relazione ad atti non separabili dalla conduzione delle relazioni internazionali di quest'ultimo (Corte EDU, 14 settembre 2022, H.F. e altri c. Francia, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).
- 79 D'altro lato, l'articolo 13 della CEDU, il quale prevede che «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella [CEDU] siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'istanza nazionale», garantisce l'esistenza, nel diritto interno, di un ricorso che consenta di avvalersi dei diritti e delle libertà della CEDU, quali possono essere ivi sanciti, cosicché tale articolo ha la conseguenza di esigere un ricorso interno che autorizzi ad esaminare il contenuto di una «censura difendibile» fondata sulla CEDU e ad offrire la riparazione adeguata (Corte EDU, 10 luglio 2020, Mugemangango c. Belgio, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 e giurisprudenza ivi citata).
- 80 Ciò premesso, la tutela offerta dall'articolo 13 della CEDU non può essere considerata assoluta, poiché il contesto in cui si verifica la presunta violazione, o la categoria delle presunte violazioni, sono idonei a giustificare una limitazione dei possibili ricorso (v., in tal senso, Corte EDU, 26 ottobre 2000, Kudła c. Polonia, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). Del resto, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che l'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 13 della CEDU (v., in tal senso, Corte EDU, 9 marzo 2006, Menecheva c. Russia, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), sicché quest'ultimo articolo non può mettere in discussione la facoltà degli Stati di giustificare legittime limitazioni del diritto sancito all'articolo 6, paragrafo 1, come quelle richiamate nella giurisprudenza di tale organo giurisdizionale ricordata al punto 78 della presente sentenza.

- 81 Pertanto, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nel ritenere, in sostanza, che né l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13 della CEDU nonché dell'articolo 2, dell'articolo 3, paragrafo 5, e degli articoli 6, 19, 21 e 23 TUE, né l'invocazione di violazioni di diritti fondamentali giustificassero, di per sé, il fatto di dichiararsi competente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD.
- 82 In tale contesto, occorre altresì respingere l'argomento, dedotto in particolare dalla Commissione, secondo cui il Tribunale avrebbe dovuto dichiararsi competente interpretando l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE alla luce dell'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, TUE. A tal riguardo, è sufficiente constatare che, in ogni caso, in forza dell'articolo 2, prima frase, del protocollo (n. 8), relativo all'articolo 6, paragrafo 2, [TUE] sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «[l]'accordo [relativo a tale adesione] deve garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni». Pertanto, detto articolo 6, paragrafo 2, non può essere interpretato nel senso che ha l'effetto di ampliare le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC.
- 83 Nello stesso ordine di idee, alla luce della giurisprudenza esposta al punto 71 della presente sentenza, occorre altresì respingere gli argomenti della Commissione secondo i quali, da un lato, il principio della parità di trattamento sarebbe violato se KS e KD fossero escluse dal sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione e, dall'altro, il Tribunale avrebbe dovuto esaminare con quali altri mezzi KS e KD avrebbero potuto ottenere una tutela giurisdizionale effettiva.
- 84 Di conseguenza, contrariamente a quanto afferma in sostanza la Commissione, non si può neppure ritenere che il Tribunale avrebbe dovuto tener conto del fatto che, con la sentenza della High Court of Justice, un giudice nazionale si sia dichiarato incompetente.
- 85 In secondo luogo, le ricorrenti fanno valere che, ai punti da 37 a 39 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha applicato erroneamente la sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793). A tal riguardo, occorre ricordare che, in tale sentenza, la Corte si è certamente dichiarata competente a statuire su un ricorso per risarcimento nella parte in cui esso mirava ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito a causa delle misure restrittive previste da decisioni PESC.
- 86 Ciò premesso, a differenza della situazione oggetto della causa che ha dato luogo a detta sentenza, il ricorso proposto da KS e KD non verte su misure restrittive individuali. Orbene, la Corte ha precisato che, per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di disposizioni relative alla PESC, è la natura individuale di tali atti che dà accesso, a norma dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, ai giudici dell'Unione (sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 103 e giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza in pari data, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, punto 37).
- 87 Date siffatte circostanze, non si può addebitare al Tribunale di aver considerato, ai punti da 37 a 39 dell'ordinanza impugnata, che tale ricorso riguardasse una situazione radicalmente diversa da quella in esame nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P; EU:C:2020:793), e che la questione della competenza del giudice dell'Unione in relazione alla PESC in generale non era stata affrontata in tale sentenza.

- 88 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento delle ricorrenti secondo cui il Tribunale avrebbe dovuto dichiararsi competente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD sulla base di detta sentenza, dal momento che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere di tutti i ricorsi per responsabilità extracontrattuale in forza degli articoli 268 e 340 TFUE, anche in materia di PESC, dato che l'articolo 24 TUE e l'articolo 275 TFUE non prevedono deroghe a tale competenza generale.
- 89 A tal riguardo, occorre ricordare che, certamente, conformemente all'articolo 340, secondo comma, TFUE, «[i]n materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni». Inoltre, ai sensi dell'articolo 268 TFUE, invece, «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 340, secondo e terzo comma[, TFUE]».
- 90 Peraltro, secondo costante giurisprudenza solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere delle controversie relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione, e non i giudici nazionali [v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punto 16, e del 15 luglio 2021, OH (Immunità di giurisdizione), C-758/19, EU:C:2021:603, punto 22).
- 91 Ciò premesso, occorre precisare che né il carattere esclusivo di tale competenza né l'autonomia del ricorso per responsabilità extracontrattuale dell'Unione possono avere l'effetto di estendere i limiti della competenza conferita a tale istituzione dai Trattati. Orbene, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE fissano siffatti limiti di competenza e, per quanto riguarda i ricorsi in materia di PESC, devono essere considerati *leges speciales* rispetto agli articoli 268 e 340 TFUE. Pertanto, non si può ammettere che l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275 TFUE non riguardino i ricorsi per responsabilità extracontrattuale dell'Unione.
- 92 Questa constatazione è confermata dalla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE fa riferimento all'articolo 275, secondo comma, TFUE per determinare non il tipo di procedimento in cui la Corte può controllare la legittimità di determinate decisioni, ma il tipo di decisioni la cui legittimità può essere controllata dalla Corte, nel contesto di qualsiasi procedimento avente per oggetto tale controllo di legittimità (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 70).
- 93 In terzo luogo, occorre respingere l'argomento delle ricorrenti secondo cui il Tribunale ha commesso un errore di diritto in quanto si è basato sulla giurisprudenza derivante dai punti 69 e 78 della sentenza del 25 marzo 2021, Carvalho e a./Parlamento e Consiglio (C-565/19 P, EU:C:2021:252), per dichiarare, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, che un'interpretazione delle disposizioni dei Trattati relative alla competenza del giudice dell'Unione alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva non può giungere ad escludere le condizioni espressamente previste dal Trattato FUE.
- 94 Infatti, sebbene tale giurisprudenza riguardi le condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, si deve ritenere, al pari dell'avvocata generale al paragrafo 99 delle sue conclusioni, che il Tribunale fosse legittimato ad applicare tale

giurisprudenza nel valutare la sua competenza a conoscere del ricorso presentato da KS e KD, in quanto tale giurisprudenza esprime un principio di interpretazione applicabile a tutti i mezzi di ricorso previsti dai Trattati.

- 95 In quarto e ultimo luogo, da quanto precede, in particolare dal punto 71 della presente sentenza, risulta che occorre respingere l'argomento con cui KS e KD fanno valere, in sostanza, nella loro comparsa di risposta nella causa C-44/22 P, che l'articolo 298, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 41 della Carta corroborano l'ipotesi secondo la quale il Tribunale avrebbe dovuto dichiararsi competente a conoscere del loro ricorso.
- 96 Di conseguenza, occorre respingere la prima censura della prima parte, la seconda e la terza censura della seconda parte nonché la terza parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché la prima e la seconda parte del primo motivo, la seconda parte del secondo motivo, il terzo motivo e la seconda parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P.

***Sulla seconda censura della prima parte e sulla prima censura della seconda parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché sulla terza parte del primo motivo e sulla prima parte del secondo motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P***

#### *Argomenti delle parti*

- 97 Le ricorrenti affermano, in sostanza, che, ai punti da 34 a 36 dell'ordinanza impugnata, la Corte ha dato una lettura restrittiva e selettiva della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché del 25 giugno 2020, CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), in quanto ha limitato la propria competenza ai casi contemplati da tale giurisprudenza, vale a dire, in particolare, alla gestione del personale di una missione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nonché l'aggiudicazione di un appalto pubblico che comporta una spesa a carico del bilancio dell'Unione. La Commissione sostiene che, procedendo in tal modo, il Tribunale ha limitato l'analisi di tale giurisprudenza ad un semplice confronto dei fatti con quelli che caratterizzano il caso di specie, e che tale giurisprudenza è applicabile nel caso di specie, poiché la PESC costituisce solo il contesto in cui sono avvenute le asserite violazioni dei diritti di KS e KD, tutelati dalla Carta e dalla CEDU.
- 98 Peraltro, KS e KD fanno valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, al punto 39 dell'ordinanza impugnata, nella parte in cui ha considerato che qualsiasi misura adottata dalle istituzioni dell'Unione ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE riguarda «la definizione e l'attuazione della PESC» e non rientrerebbe quindi nella competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Infatti, i termini «definire» e «attuare» figurerebbero non nell'ultima frase dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE, che riguarda la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, bensì nella seconda frase di tale disposizione. Pertanto, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della *ratio* di detta disposizione e dell'intenzione dei suoi autori. Inoltre, il Tribunale avrebbe presupposto che gli atti e le omissioni di cui trattasi nel caso di specie fossero di natura puramente politica per la sola ragione che essi sono stati adottati a titolo della competenza dell'Unione nel settore della PESC e ne avrebbe dedotto che essi rientravano nell'ambito di applicazione della medesima disposizione. All'udienza KS e KD hanno aggiunto che la questione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere esaminata caso per caso.

- 99 Inoltre, la Commissione ritiene che i punti 23, 28 e 39 dell'ordinanza impugnata siano viziati da errori di diritto in quanto il Tribunale ha considerato, senza fornire spiegazioni supplementari, che il ricorso proposto da KS e KD traeva origine da atti od omissioni rientranti in questioni politiche o strategiche connesse all'Eulex Kosovo e riguardanti, quindi, la definizione e l'attuazione della PESC, anziché qualificare tale ricorso come ricorso di risarcimento riguardante asserite violazioni di «diritti umani fondamentali». Infatti, il Tribunale non avrebbe esaminato o qualificato giuridicamente né la natura delle asserite violazioni del diritto dell'Unione né tali atti ed omissioni.
- 100 Per giunta, secondo la Commissione, il Tribunale non ha specificato le condizioni che devono essere soddisfatte affinché atti od omissioni possano essere qualificati come «strategici» o «politici», né ha precisato quali sarebbero le conseguenze di una siffatta qualificazione per l'interpretazione dell'esclusione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC prevista all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE. Sarebbe tuttavia essenziale definire l'ambito di applicazione di tale esclusione, che non può limitarsi al criterio formalistico secondo cui la misura in questione rientra nell'ambito della PESC, come emerge dai punti 42 e 43 della sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), né all'ipotesi di un carattere «strategico» o «politico» di tali atti od omissioni. Limitandosi, al riguardo, a fare riferimento agli argomenti dedotti da KS e KD a sostegno del loro ricorso, il Tribunale avrebbe ragionato in modo circolare. Secondo la Commissione, tale ricorso, sebbene avvenga nell'ambito della PESC, riguarderebbe asserite violazioni di diritti umani nell'ambito dell'attuazione della missione Eulex Kosovo, sicché riguarderebbe il suo funzionamento amministrativo. Orbene, a differenza di quanto avviene in particolare per l'istituzione di una missione o la definizione dei suoi obiettivi e compiti, gli obblighi in materia di diritti fondamentali non rientrerebbero né nella PESC né nelle questioni e scelte politiche o strategiche.
- 101 In udienza, la Commissione ha aggiunto che, al fine di stabilire la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ad esaminare asserite violazioni di diritti fondamentali, sarebbe necessario dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra l'asserita violazione dei diritti fondamentali e ciascuno degli atti e delle omissioni di cui trattasi. Orbene, nel caso di specie, un nesso del genere potrebbe essere stabilito senza difficoltà alla luce delle violazioni dei diritti umani in questione che sono state constatate dalla commissione di controllo.
- 102 In udienza, il Regno del Belgio, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e il Regno di Svezia hanno affermato, in sostanza, che la questione se gli atti e le omissioni di cui trattasi abbiano natura politica o strategica non svolge alcun ruolo in sede di esame della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC, dal momento che tali atti ed omissioni riguardano violazioni di diritti fondamentali. Infatti, in un caso del genere, l'esclusione della competenza di tale istituzione prevista all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE non sarebbe applicabile.
- 103 Inoltre, la Romania ha indicato che i diritti fondamentali dovevano essere rispettati in tutti i settori del diritto dell'Unione, compreso quello della PESC. Ciò premesso, qualora sia esclusa un'*actio popularis*, l'interessato dovrebbe avviare, in modo circostanziato, una procedura di contestazione riguardante un diritto riconosciuto nel diritto interno nonché dimostrare di aver subito direttamente gli effetti della misura controversa, al fine di stabilire la competenza della

Corte di giustizia dell'Unione europea, come risulterebbe dalla sentenza della Corte EDU del 7 maggio 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o. o c. Polonia* (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), relativa all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU.

- 104 Peraltro, secondo la Repubblica di Finlandia, l'esclusione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC mira a preservare l'equilibrio istituzionale. Ne conseguirebbe che solo le misure relative alla definizione di tale politica, e in particolare la PSDC, rientrerebbero in detta esclusione, mentre tale istituzione sarebbe competente a controllare gli atti e le omissioni commessi nell'ambito dell'attuazione pratica di dette politiche, come quelle di cui trattasi nel caso di specie.
- 105 Il Consiglio e il SEAE replicano che, contrariamente a quanto avvenuto nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492), gli atti e le omissioni oggetto del ricorso presentato da KS e KD non si riferiscono alla mera gestione del personale, a conflitti in materia di lavoro o all'attuazione di un atto che, sebbene adottato a fini operativi da un organismo PESC, si basa sul Trattato FUE. Tali atti e omissioni riguarderebbero questioni politiche o strategiche nell'ambito di questa politica, in particolare per quanto riguarda il mandato conferito a Eulex Kosovo e le risorse messe a disposizione di siffatta missione per eseguire tale mandato. Ne consegue che la Corte di giustizia dell'Unione europea non sarebbe competente, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275 TFUE, a conoscere del suddetto ricorso.
- 106 Infatti, secondo il Consiglio, dai punti da 57 a 61 delle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:220) risulta che la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente in materia di PESC, in applicazione di tali disposizioni, quando un atto dell'Unione, da un lato, è formalmente basato sulle disposizioni relative a tale politica e, dall'altro, corrisponde, per il suo contenuto, a una misura rientrante in detta politica. Pertanto, la competenza di quest'ultima istituzione non si estenderebbe alle misure rientranti nell'essenza stessa della PESC, e in particolare della PSDC, sia per quanto riguarda la legittimità delle misure rientranti nella definizione e nell'attuazione di tali politiche, sia per quanto riguarda l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione risultante da azioni o inazioni in tale settore.
- 107 Peraltro, il Consiglio fa valere che, al fine di preservare l'effetto utile dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275 TFUE, occorre trovare un criterio adeguato per delimitare la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC. Tale criterio potrebbe essere collegato all'applicazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, come il principio di buona amministrazione, e dovrebbe consentire di mantenere una chiara distinzione tra gli atti che implicano scelte discrezionali di natura politica, siano essi previsti in decisioni PESC o in atti adottati sulla base della PESC, e gli atti amministrativi volti ad attuare azioni concrete. Infatti, consentire un controllo giurisdizionale sul livello e sulla ripartizione delle capacità dell'Eulex Kosovo significherebbe che l'azione dell'Unione in materia di PSDC implica un obbligo di risultato ogni volta che l'Unione decide di intervenire al fine di far rispettare i principi enunciati all'articolo 21, paragrafo 1, TUE, il che non sarebbe previsto dai Trattati e sarebbe incompatibile con l'esercizio di una competenza che implica scelte politiche complesse dipendenti in particolare da azioni di attori esterni non soggetti alle norme dell'Unione.

- 108 In udienza, il Consiglio ha aggiunto che occorre analizzare caso per caso la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC, in quanto quest'ultima istituzione è competente solo ad interpretare o esaminare la legittimità degli atti concreti di esecuzione di tale politica, e non degli atti di portata generale. Nel caso di specie, la Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe essere competente ad esaminare se l'Eulex Kosovo abbia violato i diritti fondamentali di KS e di KD nell'ambito delle indagini svolte da tale missione, mentre la revoca del mandato esecutivo di detta missione con la decisione 2018/856 e la questione se le siano state attribuite risorse sufficienti sarebbero questioni politiche o strategiche.
- 109 Inoltre, secondo il SEAE, gli atti e le omissioni oggetto del ricorso proposto da KS e KD sarebbero o azioni operative dell'Eulex Kosovo o questioni politiche o strategiche. Il fatto che tale missione conduca un'indagine o si astenga dal farlo costituirebbe una misura che rientra esclusivamente nell'ambito della PESC. Orbene, le azioni condotte da una simile missione potrebbero essere oggetto di un controllo giurisdizionale unicamente se, nell'ambito dell'esecuzione del suo mandato, fossero commessi errori manifesti o se essa agisse in modo arbitrario. Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie.
- 110 In udienza, il SEAE ha aggiunto che la definizione delle linee strategiche, ai sensi dell'articolo 26 TUE, le decisioni relative alle azioni operative, ai sensi dell'articolo 28 TUE, la posizione dell'Unione sulle questioni particolari di natura geografica, in forza dell'articolo 29 TUE, e la decisione di nominare un rappresentante speciale, conformemente all'articolo 33 TUE, rientrano nel nucleo della PESC e non possono pertanto essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Inoltre, l'articolo 43 TUE prevederebbe un elenco di compiti multipli che devono essere svolti da missioni PSDC. Tale elenco illustrerebbe il tipo di decisioni che non sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea, dal momento che è il Consiglio che decide di attuare in particolare le missioni umanitarie e di evacuazione nonché le missioni di consulenza e assistenza in materia militare. Per contro, le decisioni esecutive adottate sulla base degli atti del Consiglio, in particolare dalla Commissione o dalla missione interessata stessa, come quelle connesse all'impiego di personale, ai sensi dell'articolo 15 *bis* dell'azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2014/349, potrebbero essere oggetto di un siffatto controllo giurisdizionale.
- 111 La Repubblica francese, in udienza, ha fatto valere che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ammesso, nella sentenza del 14 dicembre 2006 (Markovic e altri c. Italia, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803), che taluni atti di politica estera esulano dalla competenza del giudice. Pertanto, occorrerebbe procedere ad una distinzione tra, da un lato, gli atti di mera gestione amministrativa che non sono indissolubilmente legati alla PESC e che non hanno connotazione politica e, dall'altro, gli atti aventi lo scopo di contribuire alla conduzione, alla definizione o all'attuazione della PESC. Orbene, nel caso di specie, gli atti e le omissioni oggetto del ricorso proposto da KS e KD rientrerebbero in quest'ultima categoria di atti e non sarebbero separabili da tale politica, essendo quest'ultima al centro delle presenti cause, cosicché solo i giudici nazionali sarebbero competenti ad esaminare tali atti ed omissioni. In particolare, la decisione di avviare un'indagine rientrerebbe direttamente nella conduzione della missione Eulex Kosovo. Pertanto, non si tratterebbe di un'attività o di una decisione di gestione. Inoltre, il criterio del nesso diretto proposto dalla Commissione non sarebbe pertinente, in quanto sarebbe il contenuto sostanziale dell'atto contestato ad essere determinante ai fini della valutazione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e non i motivi dedotti.

- 112 La Repubblica ceca, in udienza, ha fatto valere che la natura specifica della PESC doveva essere tutelata e che tale politica era soggetta a norme e a procedure specifiche, anche per quanto riguarda la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciò premesso, sarebbe possibile trovare un equilibrio tra, da un lato, la necessità di tutelare tali norme e procedure specifiche e, dall'altro, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti fondamentali.

### *Giudizio della Corte*

- 113 Con la seconda censura della prima parte e la prima censura della seconda parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P nonché con la terza parte del primo motivo e la prima parte del secondo motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P, le ricorrenti addebitano, in sostanza, al Tribunale, da un lato, di aver commesso un errore di diritto ai punti da 34 a 36 dell'ordinanza impugnata, in quanto esso ha statuito che la giurisprudenza della Corte derivante dalle sentenze del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492), non era applicabile nel caso di specie e, d'altra parte, di essersi dichiarato incompetente in quanto il ricorso presentato da KS e KD traeva origine da atti e omissioni relativi a questioni politiche o strategiche legate all'Eulex Kosovo e riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC. A quest'ultimo riguardo, KS e KD ritengono che il punto 39 di tale ordinanza sia viziato da un errore di diritto, mentre la Commissione contesta i punti 23, 28 e 39 di detta ordinanza.
- 114 In via preliminare, occorre precisare che, in tale punto 23, il Tribunale si è limitato ad esporre gli argomenti dedotti da KS e da KD nell'ambito del loro ricorso. Orbene, nei limiti in cui la Commissione non deduce uno snaturamento di tali argomenti, occorre anzitutto respingere la prima parte del secondo motivo della sua impugnazione nei limiti in cui riguarda tale punto 23, dal momento che essa deriva da una lettura erronea dell'ordinanza impugnata.
- 115 Peraltro, occorre ricordare che dalla giurisprudenza menzionata al punto 63 della presente sentenza risulta che, nell'ambito dell'esame della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a conoscere di un ricorso avente ad oggetto atti od omissioni rientranti nella PESC, occorre verificare, in un primo momento, se la situazione di cui trattasi rientri in una delle ipotesi previste all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, secondo comma, TFUE, in cui tale competenza è esplicitamente ammessa.
- 116 In caso contrario, occorre, in un secondo momento, valutare se, come emerge, in sostanza, dalla giurisprudenza della Corte risultante dal punto 49 della sentenza del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), dal punto 55 della sentenza del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:569), nonché dal punto 66 della sentenza del 25 giugno 2020, *CSUE/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492), la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea può fondarsi sulla circostanza che gli atti e le omissioni in questione non sono direttamente collegati alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'Unione nell'ambito della PESC, e in particolare della PSDC.
- 117 Pertanto, se gli atti e le omissioni di cui trattasi non si ricollegano direttamente a tali scelte politiche o strategiche, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a valutare la legittimità di tali atti od omissioni o a interpretarli. Per contro, se detti atti od omissioni si ricollegano direttamente a dette scelte politiche o strategiche, tale istituzione deve dichiararsi incompetente.

- 118 Ne consegue che, in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a valutare la legittimità o ad interpretare atti od omissioni direttamente connessi alla condotta, alla definizione o all'attuazione della PESC, e segnatamente della PSDC, vale a dire, in particolare, l'individuazione degli interessi strategici dell'Unione nonché la definizione sia delle azioni da svolgere e delle posizioni da adottare da parte dell'Unione sia degli orientamenti generali della PESC, a norma degli articoli da 24 a 26, 28, 29, 37, 38, 42 e 43 TUE.
- 119 Come risulta dai punti 62, da 68 a 73, da 77 a 80 e 91 della presente sentenza, tale considerazione, in primo luogo, è conforme al tenore letterale di tali disposizioni, che, in linea di principio, escludono la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC, in secondo luogo, è corroborata dal contesto in cui queste si inseriscono, in quanto consente di preservare l'effetto utile di dette disposizioni, senza tuttavia ledere indebitamente il diritto a un ricorso effettivo, e, in terzo luogo, corrisponde alla finalità perseguita dalle medesime disposizioni.
- 120 Ciò precisato, occorre verificare, da un lato, se il Tribunale ha commesso un errore di diritto ai punti 28, da 33 a 36 e 39 dell'ordinanza impugnata in quanto, al fine di declinare la propria competenza sulla base dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, ha applicato il criterio consistente nel verificare che gli atti e le omissioni oggetto del ricorso proposto da KS e da KD rientrassero in «questioni politiche o strategiche connesse all'[Eulex Kosovo]» che riguardavano «la definizione e l'attuazione della PESC» e, dall'altro, se l'applicazione di tale criterio nel caso di specie sia viziata da errore.
- 121 A tal proposito, è opportuno effettuare un'analisi concreta di ciascuno degli atti e di ciascuna delle omissioni che rientrano nella PESC, e in particolare nella PSDC, oggetto dell'azione in questione, tenendo conto del fatto che l'obiettivo della certezza del diritto richiede che il giudice dell'Unione non sia costretto ad esaminare il merito della causa per stabilire la propria competenza (v., per analogia, sentenze del 3 luglio 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, punto 27, e dell'8 febbraio 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, punto 27).
- 122 In primo luogo, nel caso di specie, il Tribunale ha constatato, ai punti 28, da 33 a 36 e 39 dell'ordinanza impugnata, che il ricorso proposto da KS e KD non rientrava nelle ipotesi in cui l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, secondo comma, TFUE prevedono espressamente la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia PESC, competenza non contestata nell'ambito delle presenti impugnazioni.
- 123 In secondo luogo, il Tribunale ha considerato, in sostanza, che gli atti e le omissioni oggetto di tale ricorso si ricollegavano direttamente a tale politica, tenuto conto della loro natura politica e strategica nonché del loro nesso con la definizione e l'attuazione della PESC.
- 124 Date siffatte circostanze, occorre valutare se il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti 28 e 39 dell'ordinanza impugnata, nella parte in cui si è dichiarato incompetente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD per il motivo che ciascuno degli atti e delle omissioni oggetto di tale ricorso e menzionati al punto 20 della presente sentenza si ricollegavano direttamente alla definizione e all'attuazione delle scelte politiche o strategiche della PESC.
- 125 Sotto un primo profilo, a sostegno del loro ricorso, KS e KD hanno dedotto una violazione, da parte dell'Eulex Kosovo, degli articoli 2 e 3 della CEDU nonché degli articoli 2 e 4 della Carta, a causa della mancanza di indagini adeguate dovuta alla mancanza di risorse necessarie e di personale adeguato di tale missione per svolgere il suo mandato esecutivo.

- 126 Per quanto riguarda l'asserita mancanza di risorse necessarie, occorre rilevare che i mezzi messi a disposizione di una missione PESC, e in particolare di una missione PSDC, sul fondamento dell'articolo 28, paragrafo 1, primo comma, TUE, si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate nell'ambito della PESC, come considerato, in sostanza, dal Tribunale.
- 127 Per contro, per quanto riguarda l'asserita mancanza di personale adeguato della missione Eulex Kosovo, la capacità di quest'ultima di assumere personale, che risulta dalla formulazione dell'articolo 15 *bis* dell'azione comune 2008/124, come modificata dalla decisione 2014/349, costituisce un atto di gestione quotidiana che si inserisce nell'ambito dell'esecuzione del mandato di detta missione. Pertanto, spetta a quest'ultima provvedere, nell'ambito delle risorse messe a sua disposizione, che il personale da essa impiegato sia adeguato.
- 128 Orbene, contrariamente all'affermazione inerente alla mancanza di risorse necessarie, le decisioni adottate dall'Eulex Kosovo in merito alla scelta del personale impiegato da tale missione, non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate da detta missione nell'ambito della PESC. Ne consegue che il Tribunale ha commesso un errore di diritto laddove ha ritenuto che l'asserita mancanza di personale adeguato rientrasse in questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC.
- 129 Sotto un secondo profilo, a sostegno del loro ricorso, KS e KD hanno dedotto una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13 della CEDU, nonché dell'articolo 47 della Carta, a causa della mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio nell'ambito dei procedimenti dinanzi alla commissione di controllo e un mezzo di ricorso contro le violazioni accertate e che consentano a tale commissione di far eseguire le sue decisioni.
- 130 Per quanto riguarda la mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio nei procedimenti dinanzi alla commissione di controllo, va notato che la parte del ricorso proposto da KS e KD riguarda le norme procedurali di tale commissione, che, come risulta dal punto 6 della presente sentenza, è responsabile dell'esame delle denunce sperte per violazioni dei diritti umani commesse da Eulex Kosovo. Orbene, tali norme puramente procedurali non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate nell'ambito della PESC. Pertanto, i punti 28 e 39 dell'ordinanza impugnata sono viziati da errori di diritto nella parte in cui riguardano la mancanza di siffatte disposizioni procedurali.
- 131 Analogamente, per quanto riguarda la mancanza di poteri esecutivi conferiti alla commissione di controllo o di mezzi di ricorso per le violazioni accertate da tale commissione di controllo, occorre rilevare che, conformemente agli articoli 1 e 2 dell'azione comune 2008/124, la missione Eulex Kosovo è stata istituita per aiutare le istituzioni del Kosovo, le autorità giudiziarie e gli organismi incaricati dell'applicazione delle leggi a progredire verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e a proseguire la messa in atto di un sistema giudiziario multietnico indipendente, nonché di servizi di polizia e doganali multietnici, in modo che tali istituzioni siano libere da interferenze politiche e si allineino alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori pratiche europee. Pertanto, la decisione di assoggettare o meno gli atti e le omissioni di tale missione ad un meccanismo di controllo conforme a tali norme non si ricollega direttamente alle scelte politiche o strategiche relative a detta missione, ma unicamente a un aspetto della sua gestione amministrativa. Di conseguenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti 28 e 39 dell'ordinanza impugnata, ritenendo che tale parte del ricorso proposto da KS e da KD rientrasse direttamente in siffatte scelte.

- 132 Sotto un terzo profilo, KS e KD hanno invocato, a sostegno del loro ricorso, la mancata adozione di misure correttive che consentano di porre rimedio alle violazioni di diritti fondamentali accertate dalla commissione di controllo. Inoltre, esse hanno fatto valere uno sviamento o un abuso di potere, da un lato, a causa delle affermazioni del Consiglio e del SEAE secondo cui l'Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sui reati in questione e la commissione di controllo non era destinata ad essere un organo giudiziario e, dall'altro, in quanto il caso di KD, relativo a un crimine di guerra, non era stato oggetto né di un serio esame giuridico da parte di tale missione o da parte dell'Ufficio del procuratore specializzato in materia di indagini né di azioni penali dinanzi alla Camera specializzata per il Kosovo.
- 133 A tal riguardo, occorre rilevare che la mancanza tanto di tali misure correttive quanto di un esame giuridico serio di tale caso riguardano la mancata adozione di misure individuali relative alle situazioni particolari di KS e di KD e non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate nell'ambito della PESC. Lo stesso vale per l'affermazione del Consiglio e del SEAE secondo cui tale missione aveva fatto del suo meglio per indagare sui reati di cui trattasi.
- 134 Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui la commissione di controllo non è destinata ad essere un'autorità giudiziaria, è giocoforza constatare che si tratta di un atto privo di carattere vincolante.
- 135 Date siffatte circostanze, gli atti e le omissioni di cui al punto 132 della presente sentenza non possono essere collegati direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate nel contesto della PESC, per cui i punti 28 e 39 sono viziati da un errore di diritto nella misura in cui il Tribunale ha ritenuto che tali atti ed omissioni si riferissero a questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione di tale politica.
- 136 Sotto un quarto profilo, la decisione di revocare il mandato esecutivo di una missione PESC, e in particolare di una missione PSDC, si ricollega direttamente a siffatte scelte, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, e dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE. Pertanto, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto nella parte in cui si è dichiarato incompetente a pronunciarsi sulle censure relative alla revoca del mandato esecutivo dell'Eulex Kosovo mediante la decisione 2018/856, la quale ha soppresso l'obbligo di tale missione, sancito dall'articolo 3, lettera d), dell'azione comune 2008/124, di garantire che taluni reati «siano adeguatamente investigati, perseguiti, giudicati».
- 137 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre accogliere la seconda censura della prima parte e la prima censura della seconda parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P, nonché la terza parte del primo motivo e la prima parte del secondo motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P, e pertanto annullare l'ordinanza impugnata nei limiti in cui, ai punti 28 e 39 di quest'ultima, il Tribunale si è dichiarato manifestamente incompetente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD in quanto questo si riferiva a questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC nella parte in cui tale ricorso aveva ad oggetto:
- una violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU nonché degli articoli 2 e 4 della Carta, commessa dall'Eulex Kosovo, per mancanza di indagini adeguate relative alla scomparsa e all'assassinio dei loro familiari, dovuta alla mancanza di personale adeguato di tale missione allo svolgimento del suo mandato esecutivo, violazione constatata dalla commissione di controllo l'11 novembre 2015 per quanto riguarda KS e il 19 ottobre 2016 per quanto riguarda KD;

- una violazione dell’articolo 6, paragrafo 1, e dell’articolo 13 della CEDU nonché dell’articolo 47 della Carta, per la mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio a favore dei ricorrenti ammissibili nei procedimenti condotti dinanzi alla commissione di controllo e la creazione di quest’ultima senza potere di esecuzione delle proprie decisioni né mezzi di ricorso per le violazioni dei diritti umani commesse dall’Eulex Kosovo;
  - la mancata adozione di misure correttive che consentano di porre rimedio, in tutto o in parte, alle violazioni menzionate al primo e al secondo trattino, sebbene le conclusioni della commissione di controllo siano state asseritamente portate a conoscenza dell’Unione dal capo dell’Eulex Kosovo il 29 aprile 2016;
  - lo sviamento o l’abuso del potere esecutivo commessi dal Consiglio e dal SEAE il 12 ottobre 2017, in quanto essi hanno indicato che l’Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sui reati di cui sono stati vittime familiari di KS e di KD e che la commissione di controllo non era destinata ad essere un organo giudiziario, e
  - lo sviamento o l’abuso del potere esecutivo o pubblico per non aver garantito che il caso di KD, relativo a un crimine di guerra, sia sottoposto a un serio esame giuridico da parte dell’Eulex Kosovo e/o dell’ufficio del procuratore specializzato in materia di indagini e azioni penali dinanzi alla Camera specializzata per il Kosovo.
- 138 Per il resto, occorre respingere la seconda censura della prima parte e la prima censura della seconda parte del motivo unico di impugnazione nella causa C-29/22 P, nonché la terza parte del primo motivo e la prima parte del secondo motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P.

### ***Sulla quarta parte del motivo unico d’impugnazione nella causa C-29/22 P***

#### *Argomenti delle parti*

- 139 Con la quarta parte del loro motivo unico, KS e KD sostengono, in primo luogo, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto omettendo di esaminare parti essenziali del loro ricorso e di motivare sufficientemente la sua conclusione secondo cui esso era manifestamente incompetente a conoscere di tale ricorso. Infatti, nessun elemento dimostrerebbe che esso ha esaminato i principi giuridici enunciati nella sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), o che ha tenuto conto dell’argomento della Commissione secondo cui sarebbe inconcepibile che l’ordinamento giuridico dell’Unione consenta che un’azione dell’Unione sia interpretata in modo da violare i suoi principi fondamentali, senza alcuna tutela per i singoli, sui quali grava il peso di una siffatta violazione. Inoltre, il Tribunale avrebbe dovuto rispondere agli argomenti dettagliati dedotti dalla Commissione in merito alla pertinenza della Carta e della CEDU al fine di statuire sulla sua competenza. In più, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della sentenza della High Court of Justice né delle conseguenze dell’ordinanza impugnata per KS e KD. Tale difetto di motivazione sarebbe particolarmente grave stante la gravità delle violazioni dei diritti fondamentali oggetto del citato ricorso.
- 140 In secondo luogo, KS e KD sostengono che il Tribunale ha frainteso i loro argomenti in quanto, ai punti 23 e 28 dell’ordinanza impugnata, ha fatto riferimento a «questioni politiche o strategiche». Infatti, con tali argomenti, esse non avrebbero inteso contestare le scelte politiche o strategiche

dell'Unione di creare l'Eulex Kosovo, bensì il mandato esecutivo conferito a tale missione, in particolare per quanto riguarda la realizzazione di un'indagine che non rientrerebbe intrinsecamente nell'ambito della PESC e potrebbe aver luogo in un altro contesto.

- 141 In terzo luogo, KS e KD fanno valere che, contrariamente a quanto risulta dal punto 40 di tale ordinanza, esse non hanno sostenuto che il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere la propria competenza a conoscere del loro ricorso unicamente perché un siffatto riconoscimento sarebbe l'unico mezzo per garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva.
- 142 La Commissione condivide l'argomento di KS e KD, mentre il Consiglio e il SEAE la contestano.

### *Giudizio della Corte*

- 143 Nei limiti in cui, con la quarta parte del loro motivo unico, la KS e la KD contestano, in primo luogo, al Tribunale di non aver risposto ad alcuni dei loro argomenti e di aver violato il suo obbligo di motivazione, occorre ricordare, da un lato, che, nell'ambito dell'impugnazione, il controllo della Corte ha lo scopo, in particolare, di verificare se il Tribunale ha risposto in termini giuridicamente sufficienti all'insieme degli argomenti dedotti dalle ricorrenti e, dall'altro, che il motivo vertente sulla mancata risposta del Tribunale ad argomenti dedotti in primo grado equivale, in sostanza, a invocare una violazione dell'obbligo di motivazione. Orbene, tale obbligo non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che segua esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia, poiché la motivazione del Tribunale può essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i loro argomenti e alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il suo controllo (sentenza del 28 settembre 2023, Changmao Biochemical Engineering/Commissione, C-123/21 P, EU:C:2023:708, punti 185 e 186 e giurisprudenza ivi citata).
- 144 Nel caso di specie, nei limiti in cui KS e KD sostengono che il Tribunale ha ommesso di esaminare i principi giuridici enunciati nella sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P, EU:C:2020:793), è giocoforza constatare che, ai punti da 37 a 39 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha chiaramente indicato le ragioni per le quali riteneva che la giurisprudenza derivante in particolare dal punto 39 di tale sentenza non fosse pertinente nel caso di specie.
- 145 Inoltre, non si può imputare al Tribunale di non aver tenuto conto dell'argomento della Commissione secondo cui sarebbe inconcepibile che l'ordinamento giuridico dell'Unione non fornisca alcuna tutela ai singoli i cui diritti fondamentali siano stati violati. Infatti, al punto 40 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che il ragionamento di cui ai punti da 29 a 39 di tale ordinanza non poteva essere messo in discussione per il solo fatto che il riconoscimento della sua competenza sarebbe l'unico mezzo per garantire una tutela giurisdizionale effettiva a KS e a KD.
- 146 Inoltre, occorre constatare che, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha risposto all'argomento della Commissione relativo alla pertinenza della Carta e della CEDU nell'ambito della valutazione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

- 147 Per di più, nella parte in cui KS e KD imputano al Tribunale di non aver tenuto conto della sentenza della High Court of Justice né delle conseguenze per esse derivanti dall'ordinanza impugnata, si tratta di censure connesse all'esame, da parte del Tribunale, della sua competenza e che occorre, pertanto, respingere alla luce di quanto emerge dai punti 83 e 84 della presente sentenza.
- 148 In secondo luogo, nei limiti in cui KS e KD affermano, in sostanza, che il Tribunale ha snaturato o travisato i loro argomenti in quanto, ai punti 23 e 28 dell'ordinanza impugnata, esso ha fatto riferimento a «questioni politiche o strategiche», occorre ricordare che, quando deduce uno snaturamento dei propri argomenti, un ricorrente deve, in applicazione dell'articolo 256 TFUE, dell'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), del regolamento di procedura della Corte, indicare con precisione gli elementi che sarebbero stati snaturati da quest'ultimo e dimostrare gli errori di analisi che, a suo avviso, avrebbero portato il Tribunale a tale snaturamento (sentenza del 13 luglio 2023, Commissione/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punto 212 e giurisprudenza ivi citata).
- 149 Orbene, alla luce di quanto risulta dai punti 27 e 28 del ricorso nella causa che ha dato luogo all'ordinanza impugnata, occorre constatare che, ai punti 23 e 28 di tale ordinanza, il Tribunale non ha né travisato né snaturato l'argomentazione di KS e di KD.
- 150 In terzo luogo, KS e KD fanno valere, in sostanza, che il Tribunale ha snaturato la loro argomentazione in quanto dal punto 40 dell'ordinanza impugnata risulterebbe che hanno sostenuto che esso avrebbe dovuto riconoscere la propria competenza a conoscere del loro ricorso per il solo motivo che un siffatto riconoscimento sarebbe l'unico mezzo per garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva. A tale riguardo, è sufficiente notare che, alla luce di quanto esposto al punto 145 della presente sentenza, tale argomentazione deriva da una lettura errata dell'ordinanza citata. Infatti, dal punto 40 di quest'ultima risulta non già che KS e KD hanno addotto tale ragione unicamente al fine di stabilire detta competenza, ma che la constatazione, da parte del Tribunale, della sua incompetenza, risultante dai punti da 29 a 39 dell'ordinanza di cui trattasi, non poteva essere messa in discussione per il solo fatto che non esistevano altri mezzi per garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva.
- 151 Pertanto, occorre respingere la quarta parte del motivo unico d'impugnazione nella causa C-29/22 P.

### ***Sulla prima parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P***

#### *Argomenti delle parti*

- 152 Con la prima parte del suo quarto motivo, la Commissione fa valere che il Tribunale avrebbe dovuto stabilire la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea a conoscere del ricorso proposto da KS e KD conformemente agli articoli 268, 340 e 344 TFUE nonché alla giurisprudenza costante della Corte derivante in particolare dal punto 14 della sentenza del 13 febbraio 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), e dal punto 17 della sentenza del 29 luglio 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Inoltre, sarebbe necessario tanto garantire la coerenza del sistema di tutela giurisdizionale e l'applicazione uniforme degli atti dell'Unione quanto assicurare l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione nonché preservare l'autonomia di quest'ultimo e il primato del diritto dell'Unione, come risulterebbe dalla

giurisprudenza della Corte derivante in particolare dal punto 166 del parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454), nonché dai punti 66, 78 e 80 della sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

- 153 Oltre a ciò, come emergerebbe dalla sentenza della High Court of Justice, solo la Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe offrire un ricorso effettivo qualora, come nel caso di specie, la legittimità di azioni asseritamente imputabili all'Unione sia contestata da singoli nell'ambito di un ricorso per risarcimento, in quanto i giudici nazionali non sono attrezzati per offrire, per quanto riguarda le azioni rientranti nella PESC, tutti i mezzi di ricorso necessari per garantire il rispetto dell'articolo 13 della CEDU.
- 154 KS e KD condividono l'argomento della Commissione, mentre il Consiglio e il SEAE lo contestano.

### *Giudizio della Corte*

- 155 Con la prima parte del suo quarto motivo, la Commissione imputa, in sostanza, al Tribunale di non aver stabilito la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea a conoscere del ricorso proposto da KS e KD.
- 156 Ciò premesso, da un lato, alla luce di quanto risulta dai punti 126 e 136 della presente sentenza, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto nel dichiararsi incompetente a conoscere di tale ricorso nella parte in cui esso riguardava una presunta mancanza di risorse dell'Eulex Kosovo e la revoca del mandato esecutivo di tale missione da parte della decisione 2018/856. Pertanto, *a fortiori*, il Tribunale non avrebbe potuto stabilire una competenza esclusiva a statuire al riguardo.
- 157 D'altro lato, per quanto riguarda gli altri atti ed omissioni oggetto di detto ricorso, è sufficiente constatare che, come risulta dal punto 137 della presente sentenza, il Tribunale ha commesso errori di diritto nella parte in cui si è dichiarato incompetente adducendo che tali atti ed omissioni si riferivano a questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione della PESC, e ciò senza che sia necessario esaminare se il Tribunale avrebbe dovuto stabilire la propria competenza esclusiva a statuire sul medesimo ricorso nella parte in cui riguardava detti atti e omissioni.
- 158 Date siffatte circostanze, occorre respingere la prima parte del quarto motivo di impugnazione nella causa C-44/22 P.

### **Sul ricorso dinanzi al Tribunale**

- 159 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.
- 160 KS e KD chiedono alla Corte di statuire definitivamente sul loro ricorso in ragione della loro età e del loro stato di salute. Tuttavia, nella loro comparsa di risposta nella causa C-44/22 P, esse hanno chiesto alla Corte di dare loro la possibilità di presentare una nuova domanda di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo prima che essa adotti una decisione sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio, dalla Commissione e dal SEAE. Poiché il Tribunale non si è pronunciato

sulla domanda iniziale di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo, esse sarebbero state lese nel procedimento dinanzi al Tribunale in violazione dell'articolo 41 della Carta e dell'articolo 298, paragrafo 1, TFUE. In udienza hanno aggiunto che, a differenza di quanto avvenuto nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punti da 65 a 68), la Corte sarebbe in condizione di pronunciarsi in via definitiva sulla ricevibilità del loro ricorso solo dopo una decisione su questa nuova domanda. In subordine, KS e KD chiedono alla Corte di rinviare la causa dinanzi al Tribunale.

- 161 La Commissione ritiene che, per quanto riguarda la ricevibilità e il merito del ricorso proposto da KS e KD, la controversia non sia matura per la decisione. Le presenti cause si distinguerebbero infatti da quella che ha dato luogo alla sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punti da 65 a 68), in cui la Corte disponeva effettivamente, nell'ambito dell'impugnazione, di tutti gli elementi per potersi pronunciare sulla ricevibilità del ricorso nei confronti dei diversi imputati di primo grado.
- 162 Il Consiglio e il SEAE hanno indicato, in particolare in udienza, che la causa doveva essere rinviata dinanzi al Tribunale affinché esso esaminasse le eccezioni di irricevibilità di cui trattasi nonché, se del caso, la fondatezza del ricorso proposto da KS e KD.
- 163 Nel caso di specie, occorre ricordare che, con le eccezioni di irricevibilità di cui trattasi, ciascuna delle parti convenute in primo grado, ossia il Consiglio, la Commissione e il SEAE, ha fatto valere che il ricorso proposto da KS e KD era irricevibile nella parte in cui era diretto contro di essa. Orbene, si deve constatare che, al fine di statuire su tali eccezioni di irricevibilità, occorrerebbe rispondere a questioni complesse riguardanti la responsabilità relativa alle diverse violazioni asserite, questioni alle quali non si potrebbe rispondere prescindendo totalmente dall'esame della fondatezza di tale ricorso. Peraltro, tale esame, al quale il Tribunale non ha proceduto, implicherebbe una seria di valutazioni di natura fattuale. Orbene, detto ricorso non è stato dibattuto nel merito nell'ambito dei presenti procedimenti di impugnazione.
- 164 In tale contesto, occorre constatare che, nel caso di specie, la Corte non dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sulle dette eccezioni di irricevibilità né sulla fondatezza del ricorso proposto da KS e KD.
- 165 Inoltre, per quanto riguarda la domanda iniziale di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo, è giocoforza constatare che non vi è luogo a statuire su tale domanda, poiché essa non è oggetto delle presenti impugnazioni. Infatti, da un lato, KS e KD non hanno formalmente contestato l'ordinanza impugnata nella parte in cui il Tribunale non si è pronunciato su tale domanda. D'altro lato, nell'ambito delle presenti impugnazioni, esse non hanno presentato una nuova domanda di accesso all'OPLAN di tale missione, ma hanno unicamente espresso il proprio desiderio di poter presentare una siffatta domanda prima che la Corte statuisca sulle eccezioni di irricevibilità di cui trattasi. Orbene, come risulta dal punto precedente, per quanto riguarda tali eccezioni, le presenti cause riunite non sono mature per la decisione.
- 166 Da quanto precede risulta che occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sulla ricevibilità e, se del caso, sul merito del ricorso proposto da KS e KD nonché sulla domanda iniziale di accesso all'OPLAN dell'Eulex Kosovo.

## Sulle spese

167 Poiché la causa viene rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare la decisione sulle spese relative alla presente impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

**1) L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 novembre 2021, KS e KD/Consiglio e a. (T-771/20, EU:T:2021:798), è annullata nei limiti in cui il Tribunale si è dichiarato manifestamente incompetente a conoscere del ricorso proposto da KS e KD in quanto questo si riferiva a questioni politiche o strategiche riguardanti la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) nella parte in cui tale ricorso aveva ad oggetto:**

- una violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, nonché degli articoli 2 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, commessa dalla missione Eulex Kosovo, per mancanza di indagini adeguate relative alla scomparsa e all'assassinio dei loro familiari, dovuta alla mancanza di personale adeguato di tale missione allo svolgimento del suo mandato esecutivo, violazione constatata, l'11 novembre 2015 per quanto riguarda KS e il 19 ottobre 2016 per quanto riguarda KD, dalla commissione per il controllo del rispetto dei diritti umani istituita in base all'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO;**
- una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13 di detta convenzione nonché dell'articolo 47 di detta Carta, per la mancanza di disposizioni che prevedano il gratuito patrocinio a favore delle ricorrenti ammissibili nei procedimenti condotti dinanzi alla suddetta commissione di controllo e per la creazione di quest'ultima senza potere di esecuzione delle proprie decisioni né mezzi di ricorso per le violazioni dei diritti umani commesse dall'Eulex Kosovo;**
- la mancata adozione di misure correttive che consentano di porre rimedio, in tutto o in parte, alle violazioni menzionate al primo e al secondo trattino, sebbene le conclusioni di detta commissione di controllo siano state asseritamente portate a conoscenza dell'Unione europea dal capo dell'Eulex Kosovo il 29 aprile 2016;**
- lo sviamento o l'abuso del potere esecutivo commessi dal Consiglio dell'Unione europea e dal Servizio europeo per l'azione esterna il 12 ottobre 2017, in quanto essi hanno indicato che l'Eulex Kosovo aveva fatto del suo meglio per indagare sui reati di cui sono stati vittime familiari di KS e di KD e che la commissione di controllo non era destinata ad essere un organo giudiziario, e**
- lo sviamento o l'abuso del potere esecutivo o pubblico per non aver garantito che il caso di KD, relativo a un crimine di guerra, fosse sottoposto a un serio esame giuridico da parte dell'Eulex Kosovo e/o dell'Ufficio del procuratore specializzato in materia di indagini e azioni penali dinanzi alla Camera specializzata per il Kosovo.**

**2) Le impugnazioni nelle cause C-29/22 P e C-44/22 P sono respinte quanto al resto.**

- 3) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sulla ricevibilità e, se del caso, sul merito del ricorso proposto da KS e KD nonché sulla loro domanda di mezzi istruttori volti ad ottenere la produzione della versione integrale del piano operativo (OPLAN) dell'Eulex Kosovo dalla creazione di tale missione.**
- 4) Le spese sono riservate.**

Firme