



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5396 del 2024, proposto da Volkswagen Aktiengesellschaft, Volkswagen Group Italia S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Tommaso Salonic, Luisa Torchia, Nicolle Purificati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Cittadinanzattiva Aps (già Associazione Cittadinanzattiva Onlus), non costituita in giudizio;

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso lo studio Carlo C/O Codacons Rienzi in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

per la revocazione

della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 02791/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e del Codacons;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Dalila Satullo e uditi per le parti gli avvocati Luisa Torchia, Nicolle Purificati, Tommaso Salonico e l'avvocato dello Stato Laura Paolucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con provvedimento n. 26137 adottato nell'adunanza del 4 agosto 2016 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (A.g.c.m.) ha accertato la pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b) e 23, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 206/2005, posta in essere da Volkswagen nel periodo 2009 e 2015 e consistente: nella commercializzazione sul mercato italiano di autoveicoli diesel (con codice identificativo EA189 EU 5) la cui omologazione era stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un impianto di manipolazione che permetteva ai veicoli di ridurre i valori delle emissioni inquinanti in sede di prove di omologazione, alterandone così i risultati; nell'aver fornito ai consumatori informazioni ingannevoli in ordine al carattere ecologico del prodotto ed alla conformità dello stesso ai parametri concernenti le emissioni inquinanti. L'Autorità ha quindi irrogato in solido a Volkswagen Group Italia S.p.a. e a Volkswagen AG la sanzione pecuniaria, pari al massimo edittale, di cinque milioni di euro.

Volkswagen Group Italia S.p.a. e Volkswagen AG hanno impugnato davanti al Tar Lazio il predetto provvedimento deducendone, per quanto rileva specificamente ai fini del presente giudizio di revocazione, l'illegittimità sopravvenuta per violazione del principio del *ne bis in idem* – previsto dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen – in relazione all'ordinanza ingiunzione adottata dalla Procura tedesca di Braunschweig e già eseguita da Volkswagen AG e, comunque, l'illegittimità per violazione del principio di non proporzionalità della sanzione complessivamente irrogata dall'autorità tedesca e da quella italiana.

La domanda di annullamento è stata respinta dal Tar con sentenza n. 6920/2019, che le società sanzionate hanno appellato deducendo, tra l'altro, l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui ha ritenuto insussistente la violazione del principio del *ne bis in idem*.

Nel giudizio di appello, questa sezione ha proposto rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, formulando i seguenti

quesiti:

“a) se le sanzioni irrogate in tema di pratiche commerciali scorrette, ai sensi della normativa interna attuativa della direttiva 2005/29/Ce, siano qualificabili alla stregua di sanzioni amministrative di natura penale;

b) se l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vada interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che consente di confermare in sede processuale e rendere definitiva una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale nei confronti di una persona giuridica per condotte illecite che integrano pratiche commerciali scorrette, per le quali nel frattempo è stata pronunciata una condanna penale definitiva a suo carico in uno stato membro diverso, laddove la seconda condanna sia divenuta definitiva anteriormente al passaggio in giudicato dell'impugnativa giurisdizionale della prima sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale;

c) se la disciplina di cui alla Direttiva 2005/29, con particolare riferimento agli articoli 3 paragrafo 4 e 13 paragrafo 2 lett. e), possa giustificare una deroga al divieto di “ne bis in idem” stabilito dall'art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (successivamente incorporata nel Trattato sull'Unione Europea dall' art. 6 TUE) e dell'art. 54 della convenzione di Schengen.”.

Con sentenza del 14 settembre 2023, emessa in causa C-27/22, la Corte di Giustizia ha risposto ai quesiti pregiudiziali affermando che:

“1) L'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che una sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla normativa nazionale, irrogata a una società dall'autorità nazionale competente in materia di tutela dei consumatori per pratiche commerciali sleali, benché sia qualificata come sanzione amministrativa dalla normativa nazionale, costituisce una sanzione penale, ai sensi di tale disposizione, quando persegue una finalità repressiva e presenta un elevato grado di severità.

2) Il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che consente il mantenimento di una sanzione pecuniaria di natura penale irrogata a una persona giuridica per pratiche commerciali sleali nel caso in cui tale persona abbia riportato una condanna penale per gli stessi fatti in un altro Stato membro, anche se detta condanna è successiva alla data della decisione che irroga tale

sanzione pecuniaria ma è divenuta definitiva prima che la sentenza sul ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione sia passata in giudicato.

3) L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso autorizza la limitazione dell'applicazione del principio del *ne bis in idem*, sancito all'articolo 50 di tale Carta, in modo da consentire un cumulo di procedimenti o di sanzioni per gli stessi fatti, purché le condizioni previste all'articolo 52, paragrafo 1, di detta Carta, come precisate dalla giurisprudenza, siano soddisfatte, vale a dire qualora, in primo luogo, tale cumulo non rappresenti un onere eccessivo per l'interessato, in secondo luogo, esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e omissioni possano essere oggetto di cumulo e, in terzo luogo, i procedimenti di cui trattasi siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo.”.

All'esito dell'incidente di pregiudizialità europea, questa sezione con sentenza n. 2791/2024 ha respinto l'appello. In particolare, quanto alla dedotta violazione del principio del *ne bis in idem*, il collegio:

- ha ritenuto applicabile l'art. 50 della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea anche ad un provvedimento amministrativo sanzionatorio, come quello in esame, avente finalità punitiva e repressiva;
- ha ritenuto sussistente il presupposto del “bis” in ragione della circostanza che il provvedimento sanzionatorio della procura tedesca è divenuto definitivo prima del provvedimento sanzionatorio dell'A.g.c.m.;
- ha ritenuto che l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia riguarda esclusivamente gli aspetti propriamente sanzionatori del provvedimento dell'Autorità e non anche l'esercizio dei poteri di accertamento e inibizione del comportamento illecito, di cui pure il provvedimento impugnato è espressione;
- ha escluso l'identità soggettiva tra il provvedimento sanzionatorio tedesco e quello italiano, atteso che solo Volkswagen AG e non anche Volkswagen Group Italia S.p.a. è stata parte del procedimento svoltosi davanti alla Procura di Braunschweig;
- ha rilevato che la Corte di Giustizia ha rimesso al giudice del rinvio la verifica dell'effettiva identità dei fatti oggetto dei due procedimenti, fornendo essa stessa alcune indicazioni alla luce delle deduzioni di alcune delle parti del giudizio svoltosi dinanzi alla stessa;

- all'esito di un'ampia analisi dell'ordinanza ingiunzione adottata dalla Procura di Braunschweig (punti 22.2 – 22.7.4.), ha ritenuto che la circostanza che l'ordinanza ingiunzione tedesca si sia soffermata sull'elemento oggettivo della pubblicità dei veicoli non è sufficiente per integrare il presupposto dell'identità oggettiva dal momento che: a) tale elemento di fatto non è stato menzionato al fine di constatare un'infrazione del diritto unionale o di attuare una disposizione del diritto unionale, ma al fine di applicare una regola di diritto interno (meccanismo di imputazione della responsabilità della persona giuridica per l'operato dei propri dipendenti), con conseguente inoperatività dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali; b) i fatti sono differenti giacché gli eventi verificatisi sul mercato italiano, anche con riguardo alla condotta pubblicitaria, non sono stati accertati "effettivamente" dall'autorità tedesca e, cioè, in modo concreto e reale e finalizzato ad accertare l'infrazione, dimostrare la responsabilità o infliggere la sanzione; comunque l'autorità italiana ha accertato fatti ulteriori e, cioè, l'incidenza della pubblicità sulle scelte del consumatore medio derivanti dall'omessa informazione relativa all'installazione del "*defeat device*" e dai concreti messaggi inviati al consumatore italiano, valutati anche in considerazione della crescente sensibilità ambientale;
- ha escluso che le considerazioni svolte possano essere smentite dai contenuti della lettera inviata dalla Procura di Braunschweig all'avvocato Krause, nella quale si afferma che l'ordinanza ingiunzione ha avuto ad oggetto anche fatti relativi alla distribuzione dei veicoli in Italia, tenuto conto che spetta al giudice dello Stato nel cui ordinamento la decisione dovrebbe produrre gli effetti del *ne bis in idem* valutare le condizioni di applicazione di tale principio;
- ha escluso la rilevanza e la vincolatività per il giudice italiano del riferimento, contenuto nell'ordinanza ingiunzione tedesca, alla "fattispecie complessivamente considerata" ed al contrasto di eventuali ulteriori sanzioni penali al gruppo con il principio del *ne bis in idem*;
- ha escluso che vi sia identità di fatti con riguardo all'ordine di prelievo inflitto dall'ordinanza ingiunzione tedesca ai sensi dell'art. 17, par. 4, della OWiG, pari ad euro 995.000.000, atteso che tale componente della sanzione è basata sulla stima del risparmio dei costi che la società avrebbe dovuto sostenere ove non ci fosse stata la violazione degli obblighi di supervisione da parte del dirigente del dipartimento principale EAS, elementi in alcun modo presi in considerazione nel provvedimento sanzionatorio italiano;

- ha ritenuto non applicabili gli artt. 52, par. 1, primo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 56 della Convenzione di attuazione dell'Accordo di Schengen, i quali presuppongono l'applicazione dell'art. 50 della predetta Carta;

- infine, ha escluso la violazione del principio di proporzionalità nella quantificazione della sanzione irrogata atteso che la componente di euro 995.000.000 è stata determinata in considerazione del risparmio dei costi conseguiti dalla società e, quindi, non è rilevante ai fini della verifica della proporzionalità delle sanzioni in senso stretto.

Le società sanzionate hanno proposto ricorso per revocazione avverso la predetta sentenza deducendo quattro motivi.

Si sono costituiti in giudizio l'Autorità e il Codacons eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza dell'impugnazione.

Previo deposito di memorie, all'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025 la causa è stata assunta in decisione.

2. Con il primo motivo di revocazione (punti 1.1. e 1.2.) le società ricorrenti deducono:

- l'errore di fatto revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 4, c.p.c., nella parte in cui l'organo giudicante ha ritenuto inapplicabile al caso di specie l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - e quindi il divieto del *ne bis in idem* - in quanto la sanzione irrogata in Germania non era prevista da norme europee o da norme nazionali di derivazione europea. In particolare, le ricorrenti in revocazione evidenziano che: l'organo giudicante ha sul punto completamente omesso di considerare la sentenza della Corte di Giustizia, secondo la quale il divieto del *ne bis in idem* è integrato alla condizione che vi sia, in relazione ai medesimi fatti, una decisione sanzionatoria anteriore, senza che assuma rilievo la provenienza nazionale o europea delle norme sanzionatorie o delle relative qualificazioni giuridiche; in ogni caso, l'organo giudicante ha omesso di considerare che la legislazione tedesca in materia di responsabilità delle persone giuridiche è strumentale all'attuazione del diritto europeo, in quanto quest'ultimo impone agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per il caso di sua violazione e le norme contestate nel procedimento tedesco erano di derivazione europea;

- il vizio revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 5, c.p.c., in quanto sussiste un contrasto tra la sentenza impugnata e la sentenza della Corte di Giustizia emessa in via pregiudiziale in relazione all'interpretazione ed all'applicazione

dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In subordine, nel caso in cui non dovesse ritenersi configurabile il vizio revocatorio di cui all'art. 395, n. 5, c.p.c., le ricorrenti chiedono di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 c.p.a. e dell'art. 395 c.p.c., nella parte in cui non consentono la revocazione per contrasto con sentenze della Corte di giustizia; in particolare, sono stati evocati i parametri di legittimità costituzionale di cui agli artt. 11 (con riferimento all'art. 50 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), 24, 27, 111, 117, comma 1 (con riferimento agli artt. 6, 46 e 4, prot. 7, CEDU) ed all'art. 3 Cost., avuto riguardo ai *tertia comparationis* di cui all'art. 391 *quater* c.p.c. e all'art. 628 *bis* c.p.p.

2.1. Con riguardo al dedotto errore di fatto revocatorio, va preliminarmente rilevato che secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio:

- “L'errore di fatto idoneo a fondare la domanda di revocazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395, comma 1, n. 4, c.p.c., deve derivare da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto fattuale, ritenendo così un fatto documentale escluso, ovvero inesistente un fatto documentale provato, oltre che attenersi ad un punto non controverso e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato” (v. tra le tante Cons. Stato, sez. VII, 10 luglio 2025, n. 6030);

- “Per errore su un 'punto controverso', non rilevante ai fini revocatori, si intende quello formatosi su un punto che nella sentenza impugnata è stato deciso in base all'apprezzamento delle risultanze processuali, alla loro valutazione e alla loro interpretazione da parte del Giudice; per errore revocatorio, rilevante invece ai fini dell'impugnazione, si intende invece quello che deriva da un mero 'abbaglio dei sensi', ovvero consiste in un 'contrasto tra due diverse proiezioni dello stesso oggetto, l'una emergente dalla sentenza e l'altra risultante dagli atti e documenti di causa', contrasto immediatamente rilevabile come tale.” (Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2025, n. 7082);

- “L'errore revocatorio non può mai riguardare il contenuto concettuale, l'interpretazione e la corretta lettura dei documenti di causa e delle risultanze processuali, esattamente percepite nella loro oggettività dal giudicante; non può altresì essere invocato con riguardo ad una questione che sia stata decisa in base all'apprezzamento delle risultanze processuali, alla loro valutazione e alla loro interpretazione né si identifica con l'omesso esame di un'argomentazione esposta da una

parte a sostegno di una sua censura o eccezione, poiché ciò attiene all'ampiezza della motivazione della sentenza che abbia rigettato la censura o l'eccezione e non integra un errore di fatto" (Cons. Stato, sez. II, 27 maggio 2025, n. 4607);

- "Ai sensi dell'art. 395, comma 1, n. 4), c.p.c., come richiamato dall'art. 106 c.p.a, una sentenza pronunciata in grado d'appello può essere impugnata per revocazione se 'è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa', con la precisazione che vi è detto errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita e che in ogni caso può esservi errore di fatto revocatorio solo se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare. In particolare, l'errore di fatto consiste nell'erronea percezione del contenuto materiale degli atti del processo (o in una svista, in un errore di lettura, nel cd. abbaglio dei sensi), a cagione del quale il giudice abbia fondato il suo convincimento su di un falso presupposto di fatto. Sono, invece, errori di diritto e come tali non danno luogo alla revocazione quelli consistenti nell'erronea interpretazione e valutazione dei fatti e, più in generale, delle risultanze processuali, come pure gli errori sull'interpretazione o applicazione di norme giuridiche." (Cons. Stato, sez. VII, 25 settembre 2024, n. 7760);

- "Affinché possa dirsi sussistente il vizio revocatorio contemplato dalla norma è necessario che l'errore di fatto si sia dimostrato determinante, secondo un nesso di causalità necessaria, nel senso che l'errore deve aver costituito il motivo essenziale e determinante della decisione impugnata per revocazione; il nesso causale non inerisce alla realtà storica, ma costituisce un nesso logico-giuridico, nel senso che la diversa soluzione della lite deve imporsi come inevitabile sul piano, appunto, della logica e del diritto, e non degli accadimenti concreti; la falsa percezione della realtà processuale deve dunque riguardare un punto decisivo, anche se non espressamente controverso della causa." (Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2025, n. 2758);

- "L'omessa pronuncia su uno dei motivi di gravame ridonda in errore di fatto che giustifica la revocazione solo qualora la ragione di siffatta omissione risulti causalmente riconducibile alla mancata percezione dell'esistenza e del contenuto di atti processuali. Si deve trattare, in altri termini, di una totale mancanza di esame o di valutazione del motivo e non di un difetto di motivazione della decisione." (Cons. Stato, sez. III, 14 gennaio 2025, n. 241).

Ciò premesso, nel caso in esame il motivo di revocazione proposto dalle società sanzionate è inammissibile.

Va al riguardo evidenziato che il rinvio pregiudiziale di interpretazione costituisce uno dei principali strumenti di cooperazione giudiziaria tra la Corte di Giustizia ed i giudici nazionali funzionali ad assicurare l'uniforme interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione da parte delle autorità giurisdizionali nazionali.

La sentenza pregiudiziale interpretativa della Corte di Giustizia chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma da interpretare, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore (v. tra le altre Corte di giustizia, 27 marzo 1980, in C-61/79) e vincola il giudice del rinvio riguardo all'interpretazione del diritto dell'Unione ai fini della soluzione della controversia di cui è investito (v., tra le tante Corte di Giustizia, 11 dicembre 2018, in C493/17). In forza dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è invece competente ad applicare le norme del diritto dell'Unione ad una fattispecie concreta ma, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita a detto articolo e in base al contenuto del fascicolo, può fornire al giudice nazionale gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest'ultimo (v. tra le tante Corte di Giustizia, 16 luglio 2015, C83/14; v. sul punto anche punto 71 della sentenza emessa dalla Corte di Giustizia a seguito dei rinvio pregiudiziale effettuato nella controversia in esame).

Da quanto appena esposto emerge che le sentenze della Corte di Giustizia in esame riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, al quale sono equiparate, ma non contengono mai l'accertamento e la valutazione in concreto dei fatti di causa, la cui competenza spetta in via esclusiva al giudice del rinvio (v. Corte di Giustizia, 7 luglio 2022, emessa in causa C-261/2021, punto 36 della motivazione; v. anche Corte di Giustizia, 6 ottobre 2021, emessa in causa C-561/2019).

Pertanto, l'eventuale violazione o scorretta/mancata applicazione da parte della sentenza del giudice nazionale dei principi espressi dalla sentenza della Corte di Giustizia emessa in via pregiudiziale nel corso del giudizio si risolve in un errore di interpretazione o di applicazione del diritto dell'Unione ma mai in un errore relativo all'accertamento dei fatti materiali decisivi ai fini della soluzione della controversia, l'unico rilevante ai fini dell'art. 395, comma 1, n. 4, c.p.c.

Tali considerazioni trovano piena conferma nel caso in esame, in cui la mancata o scorretta considerazione dei principi espressi dalla Corte di Giustizia si tradurrebbe, comunque, nell'erronea interpretazione o applicazione degli artt. 50 e 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e quindi – astrattamente e solo in ipotesi - in un supposto errore di diritto e non di fatto. Così come sarebbe un errore di diritto l'attribuzione una rilevanza meramente interna e non europea alla disciplina sanzionatoria applicata dalla procura tedesca.

2.2. Anche il sopra descritto motivo di revocazione di cui all'art. 395, comma 1, n. 5, c.p.a., per contrasto tra il giudicato nazionale e la sentenza della Corte di Giustizia, è inammissibile.

Va preliminarmente rilevato che la *ratio* del rimedio della revocazione per contrasto di giudicati è quella di evitare che vi siano due statuizioni incompatibili parimenti vincolanti per le medesime parti e relative ad una stessa situazione giuridica sostanziale, circostanza che rende impossibile stabilire quale sia l'accertamento sostanziale prevalente.

Affinché sia esperibile il rimedio in esame è pertanto necessario un contrasto tra “giudicati sostanziali” di cui all'art. 2909 c.c. (v. Cons. Stato, sez. II, 3 luglio 2023, n. 6456).

Quanto alla definizione di giudicato sostanziale, può richiamarsi la giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui “La preclusione per effetto di giudicato sostanziale può scaturire solo da una statuizione che abbia attribuito o negato "il bene della vita" preteso e non anche da una pronuncia che non contenga statuizioni al riguardo, pur se essa risolva questioni giuridiche strumentali rispetto all'attribuzione del bene controverso” (Cass. civ., sez. I, 17 gennaio 2022, n. 1252).

Ciò premesso, come sopra evidenziato, il rinvio pregiudiziale costituisce uno strumento di cooperazione tra giudice nazionale ed europeo nel quale la Corte di Giustizia fornisce l'interpretazione del diritto europeo rilevante ai fini della controversia, suggerendo eventualmente elementi utili per la sua applicazione, senza tuttavia effettuare alcun accertamento sostanziale in ordine alla questione controversia, la cui definizione spetta in ultimo al giudice nazionale.

Pertanto la sentenza della Corte di Giustizia, ancorché sia vincolante per il giudice del rinvio in sede di definizione della controversia e la sua violazione possa dare luogo a responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo, non costituisce giudicato

sostanziale ai sensi dell'art. 2909 c.c. e non può pertanto giustificare l'esperibilità del rimedio della revocazione previsto dall'art. 395, comma 1, n. 5, c.p.c.

2.3. L'inammissibilità del rimedio della revocazione per il caso di contrasto della sentenza che definisce il giudizio con le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale non può ritenersi contrastante con il diritto europeo né con la Costituzione italiana.

2.3.1. Sotto il primo profilo, deve richiamarsi la sentenza della Corte di Giustizia del 7 luglio 2022, emessa in C-261/2021, *F. Hoffmann-La Roche Ltd e a. contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* la quale si è pronunciata proprio con riguardo alla questione dell'inammissibilità del rimedio della revocazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato che non abbia tenuto conto dell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia all'esito del rinvio pregiudiziale effettuato nel medesimo giudizio.

La citata sentenza, dopo avere ribadito che gli ordinamenti nazionali sono autonomi nell'individuazione dei rimedi processuali interni con l'unico limite del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, con particolare riguardo a tale ultimo principio ha affermato quanto segue:

“50. Qualora, come nel caso di specie, siano invocate disposizioni di diritto dell’Unione dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale, il quale emetta la propria decisione dopo aver ricevuto la risposta alle questioni che esso aveva sottoposto alla Corte in merito all’interpretazione di tali disposizioni, la condizione relativa all’esistenza, nello Stato membro interessato, di un rimedio giurisdizionale che consenta di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell’Unione, è necessariamente soddisfatta. Detto Stato membro può, di conseguenza, limitare la possibilità di chiedere la revocazione di una sentenza del suo organo giurisdizionale amministrativo di ultimo grado a situazioni eccezionali e tassativamente disciplinate, che non includano l’ipotesi in cui, ad avviso del singolo soccombente dinanzi a detto organo giurisdizionale, quest’ultimo non abbia tenuto conto dell’interpretazione del diritto dell’Unione fornita dalla Corte in risposta alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

51. Da quanto precede risulta che l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non obbliga gli Stati membri a consentire ai singoli di chiedere la revocazione di una decisione giurisdizionale emessa in ultimo grado sulla base del motivo che quest’ultima violerebbe l’interpretazione del diritto dell’Unione fornita dalla Corte in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale che era stata formulata nel medesimo procedimento.

52. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione alla luce dell’articolo 4, paragrafo 3, TUE, che obbliga gli Stati membri ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad

assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Infatti, per quanto riguarda il sistema dei rimedi giurisdizionali necessari per assicurare un controllo giurisdizionale effettivo nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE non può essere interpretato nel senso che esso obbliga gli Stati membri ad istituire nuovi rimedi giurisdizionali, obbligo che non è imposto loro dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 66).

53. Detta conclusione non può essere rimessa in discussione neppure alla luce dell'articolo 267 TFUE.

54. È vero che tale disposizione impone al giudice del rinvio di dare piena efficacia all'interpretazione del diritto dell'Unione data dalla Corte nella sentenza emessa in via pregiudiziale (sentenza del 12 febbraio 2020, Kolev e a., C-704/18, EU:C:2020:92, punto 37e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, quando ha pronunciato la sentenza n. 4990/2019, il Consiglio di Stato era tenuto ad assicurarsi che quest'ultima fosse conforme all'interpretazione dell'articolo 101 TFUE che la Corte aveva appena fornito, su richiesta di tale giudice nazionale, nella sentenza Hoffmann-La Roche.

55. Tuttavia, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, spetta unicamente al giudice nazionale accertare e valutare i fatti della controversia di cui al procedimento principale. Ne consegue che non spetta alla Corte esercitare, nell'ambito di un nuovo rinvio pregiudiziale, un controllo che sia destinato a garantire che tale giudice, dopo aver investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione applicabili alla controversia sottopostagli, abbia applicato tali disposizioni in modo conforme all'interpretazione di queste ultime fornita dalla Corte. Per quanto i giudici nazionali possano, in virtù della cooperazione tra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, rivolgersi nuovamente alla Corte prima di dirimere la controversia di cui sono investiti, al fine di ottenere ulteriori chiarimenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punto 38 e giurisprudenza ivi citata), tale disposizione non può, tuttavia, essere interpretata nel senso che un organo giurisdizionale nazionale possa proporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale volta a chiarire se detto organo giurisdizionale nazionale abbia correttamente applicato al procedimento principale l'interpretazione fornita dalla Corte in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale da esso precedentemente sottoposta nello stesso procedimento.

56. Pertanto, il meccanismo di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, istituito da tale disposizione del Trattato FUE, non richiede affatto che gli Stati membri prevedano un rimedio giurisdizionale che consenta ai singoli di proporre ricorsi per revocazione di una decisione giurisdizionale pronunciata in ultimo grado da un organo giurisdizionale nazionale in una determinata controversia, al

fine di obbligare quest'ultimo a sottoporre alla Corte una domanda volta a verificare se tale decisione sia conforme all'interpretazione fornita dalla Corte in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale che detto organo le aveva precedentemente presentato nel medesimo procedimento.

57. La conclusione tratta al punto 51 della presente sentenza non può essere rimessa in discussione neppure alla luce dell'articolo 47 della Carta. A tal riguardo, è sufficiente osservare che, quando i singoli hanno accesso, nel settore del diritto dell'Unione interessato, a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge – circostanza che sembra ricorrere, fatta salva la verifica del giudice del rinvio, nell'ordinamento giuridico italiano –, il diritto di accedere a un siffatto giudice, sancito dalla Carta, è rispettato, senza che sia possibile qualificare la norma di diritto nazionale che circoscrive la possibilità di chiedere la revocazione delle sentenze dell'organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa a situazioni eccezionali e tassativamente disciplinate come una limitazione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, del suddetto diritto sancito all'articolo 47 della stessa (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 69).

58. Ciò nondimeno, si deve ricordare che i singoli che abbiano, eventualmente, subito un danno per effetto della violazione dei diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione causata da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado possono far valere la responsabilità di tale Stato membro, purché siano soddisfatte le condizioni relative al carattere sufficientemente qualificato della violazione e all'esistenza di un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da tali soggetti (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punto 59, e del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 80).

59. Infatti, il principio della responsabilità di uno Stato membro per i danni causati ai privati da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema del trattato, a prescindere dal fatto che l'origine del danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo. In considerazione del ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che i singoli traggono dalle norme dell'Unione, la piena efficacia di queste ultime verrebbe rimessa in discussione e la tutela dei diritti che esse riconoscono sarebbe affievolita se fosse escluso che i privati possano, a determinate condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro (sentenza del 4 marzo 2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, punti 67 e 68).

60. In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione che l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE nonché l'articolo 267 TFUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che non ostano a disposizioni di diritto

processuale di uno Stato membro che, pur rispettando il principio di equivalenza, producono l'effetto che, quando l'organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa di tale Stato membro emette una decisione risolutiva di una controversia nell'ambito della quale esso aveva investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi del suddetto articolo 267, le parti di tale controversia non possono chiedere la revocazione di detta decisione dell'organo giurisdizionale nazionale sulla base del motivo che quest'ultimo avrebbe violato l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a tale domanda.”.

Con riguardo poi al principio di equivalenza deve ritenersi - come già evidenziato dalla Corte di Giustizia al punto 45. della citata sentenza – che lo stesso sia stato rispettato, atteso che l'esclusione della revocazione (sia per errore di fatto che per contrasto di giudicati) consegue all'applicazione dei limiti generali posti dalla legge al rimedio in esame ed applicabili anche a situazioni puramente interne.

Inoltre, il principio di equivalenza non può ritenersi violato in ragione dell'introduzione nell'ordinamento interno dell'art. 391 *quater* c.p.c., che disciplina la revocazione delle sentenze civili passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e dell'art. 628 *bis* c.p.p., che disciplina la richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei protocolli addizionali.

Al riguardo deve escludersi che le ipotesi contemplate da queste due disposizioni, relative al contrasto di una sentenza interna con la Convenzione europea accertata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, disciplinino casi analoghi a quello che viene in esame nella presente controversia, relativo all'asserito contrasto della sentenza del giudice nazionale con la sentenza emessa in via pregiudiziale dalla Corte di Giustizia nel corso del medesimo giudizio.

In primo luogo, va rilevata una decisiva differenza tra il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea e quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il primo contempla l'istituto del rinvio pregiudiziale che assicura, in via preventiva rispetto all'adozione della decisione definitiva, la collaborazione tra giudice europeo e giudice nazionale nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione.

Nel secondo, invece, a causa della mancata ratifica del protocollo n. 16 della Convenzione - che prevede la possibilità per le più alte giurisdizioni delle parti contraenti di presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di

principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli - l'intervento della Corte europea, presupponendo il previo esperimento dei rimedi giurisdizionali interni, avviene sempre dopo la formazione di un giudicato nazionale.

La previsione di rimedi straordinari diretti a contestare il giudicato già formatosi è quindi evidentemente più necessario per assicurare l'effettività del Convenzione europea dei diritti dell'uomo rispetto a quanto lo sia per assicurare l'effettività del diritto dell'Unione europea.

Correlativamente a quanto appena esposto, emerge un'ulteriore evidente distinzione tra le ipotesi contemplate dall'art. 391 *quater* c.p.c. e dall'art. 628 *bis* c.p.p. e quella della violazione o erronea applicazione da parte del giudice nazionale dei principi espressi dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale: nel primo caso è presente una sentenza della Corte europea che ha già definitivamente accertato il contrasto tra la sentenza del giudice nazionale ed il diritto convenzionale; nel secondo caso, invece, avendo la Corte di Giustizia fornito un'interpretazione del diritto dell'Unione prima dell'adozione della sentenza del giudice nazionale, manca un accertamento in ordine all'effettivo e concreto contrasto tra la sentenza nazionale e il diritto unionale come interpretato dalla Corte di giustizia in sede pregiudiziale, contrasto che dovrebbe essere invece accertato dallo stesso giudice della revocazione.

Ferma la decisività di quanto appena esposto, va inoltre evidenziato che i rimedi contemplati dall'art. 391 *quater* c.p.c. e dall'art. 628 *bis* c.p.p. hanno carattere eccezionale in quanto riguardano alcuni limitati casi di violazione della Convenzione europea.

Il rimedio di cui all'art. 391 *quater* c.p.c. – a prescindere dalla questione della sua applicabilità o meno al processo amministrativo – è esperibile solamente se concorrono le seguenti condizioni: “1) la violazione accertata dalla Corte europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona; 2) l'equa indennità eventualmente accordata dalla Corte europea ai sensi dell'art. 41 della Convenzione non è idonea a compensare le conseguenze della violazione”.

Come recentemente evidenziato dalla Corte di Cassazione, si tratta di un rimedio eccezionalmente previsto per i casi in cui, per la natura del diritto leso, la tutela per equivalente non possa essere in concreto integralmente soddisfattiva, essendo necessario riaprire il processo per rimuovere la violazione e tutelare la situazione giuridica lesa. Da tali considerazioni si fa ulteriormente conseguire l'inapplicabilità della citata disposizione

ai casi in cui la violazione non abbia pregiudicato un diritto di stato della persona o ai casi in cui il danno, ancorché consistente nella lesione di diritti fondamentali, sia risarcibile per equivalente (v. Cass. civ., sez. III, 17 marzo 2025, n. 7128).

Tali considerazioni valgono anche con riguardo al rimedio contemplato dall'art. 628 *bis* c.p.p. per il processo penale. Come è noto, già con la sentenza n. 113 del 2011 la Corte costituzionale aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva un caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. In quell'occasione la Corte costituzionale ha richiamato, a fondamento della sua decisione, la giurisprudenza della Corte europea secondo cui la riapertura del processo costituisce il meccanismo più appropriato per la *restitutio in integrum* in caso di accertata violazione dell'art. 6 della Convenzione, dovendo essere assicurato al soggetto interessato un nuovo processo davanti a un giudice rispondente ai requisiti di cui all'art. 6 a prescindere da qualsivoglia giudizio prognostico sull'esito del nuovo giudizio (la stessa Corte costituzionale con le sentenze n. 123/2017 e n. 93/2018 aveva invece dichiarato non fondata la questione di legittimità della mancata previsione del rimedio generale della revocazione per contrasto, accertato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, del giudicato civile o amministrativo con il diritto convenzionale).

L'esigenza di riapertura del processo ai fini della piena ed integrale soddisfazione del diritto leso, sottesa alle previsioni di cui all'art. 391 *quater* c.p.c. e all'art. 628 *bis* c.p.p., non ricorre invece nel caso in esame, in cui il pregiudizio lamentato, conseguente alla violazione *ne bis in idem*, consiste nell'imposizione di una sanzione pecuniaria ulteriore rispetto a quella irrogata dall'autorità tedesca e quindi, avendo natura esclusivamente patrimoniale, può eventualmente essere risarcita per equivalente.

Tutte le precedenti argomentazioni trovano conferma non solo nella giurisprudenza di questo Consiglio (v. in particolare Cons. Stato, sez. VII, 19 novembre 2024, n. 9308) ma anche nella giurisprudenza europea.

La Grande sezione della Corte di Giustizia, infatti, con sentenza del 24 ottobre 2018, emessa in C-234/2017, relativa proprio ad una fattispecie di *ne bis in idem*, ha affermato che “Il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di equivalenza e di effettività, deve essere interpretato nel senso che non obbliga un giudice nazionale ad estendere alle

violazioni del diritto dell'Unione, e segnatamente alle lesioni del diritto fondamentale garantito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995, un mezzo di impugnazione di diritto interno che consente di ottenere, unicamente in caso di violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 o di uno dei suoi protocolli, la ripetizione di un procedimento penale concluso con una decisione nazionale passata in giudicato”.

L'univoca giurisprudenza della Corte di Giustizia sopra citata esclude l'obbligo di questo giudice di effettuare un rinvio pregiudiziale di interpretazione, diretto a verificare se il principio di prevalenza del diritto europeo ed i principi di effettività ed equivalenza della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche di derivazione europea vadano interpretati nel senso di imporre agli Stati membri di prevedere un ulteriore rimedio giurisdizionale nel caso in cui il giudice di ultimo grado non si sia conformato alla sentenza interpretativa della Corte di Giustizia emessa nel corso del medesimo giudizio (v. Corte di Giustizia, Grande sezione, 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, che esclude l'obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultimo grado “qualora una giurisprudenza consolidata della Corte risolva il punto di diritto di cui trattasi, quale che sia la natura dei procedimenti che hanno dato luogo a tale giurisprudenza, anche in mancanza di una stretta identità delle questioni controverse”).

2.3.2. Quanto ampiamente sopra esposto e, in particolare, le differenze dei sistemi di cooperazione tra corti nazionali e sovranazionali nell'applicazione, rispettivamente, del diritto unionale e del diritto della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché la specificità delle situazioni giuridiche soggettive che il legislatore ha voluto tutelare mediante l'introduzione dei rimedi straordinari di cui all'art. 391 *quater* c.p.c. e 628 *bis* c.p.p., impediscono di ritenere non manifestamente infondate, con conseguente rimessione al giudice delle leggi, le questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente, anche in considerazione della discrezionalità riconosciuta al legislatore dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 123/2017 nell'introduzione di rimedi straordinari per assicurare il rispetto del diritto sovranazionale e, comunque,

dell'importanza riconosciuta alla regola generale del giudicato quale ineludibile presidio a tutela del principio della certezza del diritto.

3. Con il secondo motivo di revocazione parte ricorrente evidenzia che la sentenza revocanda deve essere interpretata nel senso che essa ha escluso l'identità soggettiva solo con riferimento alla Volkswagen Italia ma non anche con riferimento alla Volkswagen AG, accogliendo così le difese delle società ricorrenti.

Nell'ipotesi in cui la sentenza revocanda dovesse essere invece interpretata nel senso di escludere l'identità soggettiva anche nei confronti di Volkswagen AG, la stessa sarebbe affetta da un errore di fatto revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 4, c.p.c., o, in subordine, dal vizio revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 5, c.p.c., per contrasto con la sentenza emessa dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale.

3.1. Anche tali motivi di revocazione sono inammissibili.

Al riguardo è sufficiente rilevare che non sussiste *in radice* l'errore di fatto o il contrasto di giudicati lamentati da parte ricorrente, atteso che ai punti 19, 19.1., 19.2. e 19.3. la sentenza revocanda ha escluso l'identità soggettiva solamente con specifico riferimento alla posizione della Volkswagen Italia quale soggetto giuridico autonomo rispetto alla Volkswagen AG.

La sentenza non contiene invece alcuna affermazione in ordine alla diversità soggettiva tra il procedimento italiano e quello tedesco relativamente alla posizione Volkswagen AG, rispetto alla quale la violazione del principio del *ne bis in idem* è stata comunque esclusa per l'assenza dell'identità oggettiva dei fatti oggetto del procedimento tedesco e di quello italiano.

4. Con il terzo motivo parte ricorrente deduce un errore di fatto revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 4, c.p.c. e, in subordine, un vizio revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 5, c.p.c., della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto insussistente l'identità materiale dei fatti accertati dall'autorità tedesca e dei fatti accertati dall'A.g.c.m. sulla base delle seguenti considerazioni:

- il provvedimento tedesco si sarebbe limitato alla mera menzione dell'elemento di fatto costituito dalla pubblicità dei veicoli (par. 24.2), il che non sarebbe sufficiente per ritenere che tale elemento di fatto sia stato considerato da tale autorità tra gli elementi costitutivi dell'infrazione sanzionata (par. 24.3);

- il provvedimento tedesco si sarebbe limitato a far riferimento “*a quanto accaduto ‘in Europa e nel resto del mondo’, e ‘ad esempio in Germania, in Europa ed in numerosi altri paesi’.* Manca, quindi, un chiaro, espresso, puntuale riferimento a quanto accaduto nel territorio dello Stato italiano” (par. 24.6) senza compiere un accertamento effettivo sui messaggi diretti ai consumatori italiani e sulla loro capacità ingannevole per gli stessi (par. 24.7);
- l’A.g.c.m. avrebbe accertato “*fatti materiali realizzati sul territorio italiano differenti da quelli genericamente oggetto dell’O-P*” (par. 24.9); fatti materiali non limitati all’invalidità delle omologazioni dei veicoli avendo l’Autorità valutato i “green claims” “*comprensivi anche del rispetto delle regole previste per l’omologazione del veicolo, e, quindi, per la verifica di idoneità dello stesso alla salvaguardia delle esigenze ambientali*” (par. 24.10); il carattere ingannevole della pratica in considerazione delle specifiche informazioni sul prodotto fornite al consumatore italiano in tal modo “*incentrando la disamina su una condotta ulteriore (realizzata, anche in tal caso, con il concorso necessario di Volkswagen Italia) rispetto a quanto accertato dalla Procura tedesca*” (par. 24.10).

In particolare, secondo parte ricorrente:

- le predette affermazioni sarebbero smentite sia dalla sentenza della Corte di Giustizia sia dagli atti di causa (in particolare dal provvedimento dell’autorità tedesca) da cui risulta che i fatti oggetto dei due procedimenti erano i medesimi e che la condotta specificamente valutata e sanzionata in Germania comprendeva anche la commercializzazione dei veicoli in Italia e l’attività di pubblicizzazione – avente il medesimo contenuto in ogni Stato di commercializzazione e quindi non necessitante di un esame distinto Stato per Stato – contenente garanzie in merito al carattere ecologico e al rispetto dell’ambiente da parte del prodotto, volte ad accreditare VWAG quale produttore sensibile ed attento alla tutela dell’ambiente;
- gli ulteriori elementi valutati dall’autorità italiana, che secondo la sentenza impugnata consentirebbero di ritenere la diversità del fatto, non sono elementi fattuali ma elementi che attengono alla qualificazione giuridica dei fatti e quindi irrilevanti ai fini dell’applicazione del principio del *ne bis in idem*;
- l’organo giudicante ha ulteriormente errato nel ritenere la diversità dei fatti con riguardo alla parte della sanzione, definita “prelievo”, pari ad euro 995 milioni; infatti, il risparmio dei costi che VWAG avrebbe dovuto sostenere per rimuovere il dispositivo vietato se non ci fosse stata una violazione dell’obbligo di supervisione non costituisce un ulteriore e diverso elemento fattuale che legittima il prelievo, ma un criterio di

determinazione dell'unitaria sanzione che per legge deve eccedere il vantaggio economico che l'autore ha ottenuto dall'illecito;

- la sentenza impugnata non ha erroneamente considerato la lettera inviata dalla procura tedesca all'avv. Krause (all. n. 69 nel giudizio di appello) da cui emerge che il provvedimento adottato dalla predetta procura comprende anche fatti relativi alla distribuzione dei veicoli in Italia.

4.1. Il motivo di revocazione per errore di fatto è inammissibile per le seguenti principali ragioni.

Va preliminarmente rilevato che la Corte di Giustizia, nella sentenza del 14 settembre 2023 emessa in via pregiudiziale nel presente giudizio, ha ribadito il principio di diritto secondo cui “il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato è quello dell'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che hanno condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato”, mentre “la qualificazione giuridica dei fatti in diritto nazionale e l'interesse giuridico tutelato non sono rilevanti ai fini della constatazione di uno stesso reato, in quanto la portata della tutela conferita all'art. 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro”. La Corte, inoltre, prendendo le mosse dalle espressioni impiegate nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale – che si riferiva alla “analogia” e all’“omogeneità” dei fatti – ha ulteriormente precisato che il principio del *ne bis in idem* può trovare applicazione solo qualora i fatti oggetto dei due procedimenti siano identici e non solamente analoghi.

Ciò premesso, la Corte ha demandato al giudice del rinvio il compito esclusivo di verificare l'effettiva identità dei fatti oggetto del procedimento italiano e del procedimento tedesco, limitandosi a fornire precisazioni dirette a guidare il giudice nazionale nella sua interpretazione.

Le precisazioni fornite sono state le seguenti:

- la negligenza nella supervisione delle attività di un'organizzazione con sede in Germania, oggetto della decisione tedesca, è una condotta distinta dalla commercializzazione in Italia di veicoli muniti di un impianto di manipolazione vietato e della diffusione di pubblicità ingannevole in tale Stato membro;

- nei limiti in cui la decisione tedesca riguarda la commercializzazione di veicoli muniti di un siffatto impianto di manipolazione vietato, anche in Italia, nonché la diffusione di messaggi pubblicitari scorretti relativi alle vendite di tali veicoli, la mera circostanza che

un'autorità di uno Stato membro menzioni un elemento di fatto che riguarda il territorio di un altro Stato membro non può essere sufficiente per ritenere che tale elemento di fatto sia all'origine del procedimento o sia stato considerato da tale autorità tra gli elementi costitutivi di tale infrazione; occorre infatti verificare se detta autorità si sia effettivamente pronunciata su detto elemento di fatto al fine di accertare l'infrazione, dimostrare la responsabilità della persona perseguita per tale infrazione e, se del caso, infliggerle una sanzione, di modo che detta infrazione debba essere considerata come estesa al territorio di tale altro Stato membro;

- dalla decisione tedesca risulta che le vendite di siffatti veicoli in altri Stati membri, compresa la Repubblica italiana, sono state prese in considerazione dalla procura tedesca in sede di calcolo della somma di euro 995 milioni, disposta a carico della VWAG a titolo di prelievo sul beneficio economico derivante dalla sua condotta illecita;

- la procura tedesca ha espressamente rilevato che il principio del *ne bis in idem*, quale sancito nella costituzione tedesca, osterebbe all'irrogazione di ulteriori sanzioni penali al gruppo Volkswagen, in Germania, per quanto riguarda l'impianto di manipolazione in questione e il suo utilizzo; ad avviso di tale procura, infatti, i fatti oggetto di detta decisione sarebbero gli stessi fatti oggetto della decisione controversa, ai sensi della giurisprudenza della Corte, in quanto l'installazione di detto impianto, il rilascio dell'omologazione, nonché la promozione e la vendita dei veicoli in questione costituiscono un insieme di circostanze concrete inscindibilmente connesse tra loro.

Dopo avere fornito le predette precisazioni, la Corte ha affermato che “nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse dichiarare che i fatti oggetto delle due procedure di cui trattasi nel procedimento principale sono identici, il cumulo delle sanzioni irrogate alla VGAG costituirebbe una limitazione dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta”. Con tale affermazione, la Corte ha quindi ulteriormente confermato, pur a seguito delle precisazioni fornite, la discrezionalità del giudice del rinvio nell'accertamento dell'identità o meno dei fatti materiali oggetto dei due procedimenti.

Il giudice del rinvio, nell'esercizio del potere di accertamento dei fatti ad esso riservato dalla stessa sentenza della Corte di Giustizia, ha motivatamente ritenuto di escludere l'identità dei fatti oggetto del procedimento tedesco e di quello italiano, esaminando in modo approfondito tutti i profili ritenuti rilevanti dalla Corte di Giustizia ai fini della

decisione della controversia e richiamati al punto 21.1. della motivazione della sentenza impugnata.

In particolare, l'organo giudicante ha specificamente esaminato il provvedimento sanzionatorio tedesco (v. punti 22.2. e seguenti della motivazione) e, valutando le prove secondo il suo prudente apprezzamento in conformità a quanto previsto dall'art. 64, comma 4, c.p.a., ha ritenuto che la commercializzazione del prodotto in Italia, anche se menzionata nel provvedimento tedesco, non fosse stata specificamente presa in considerazione al fine di accertare l'infrazione, dimostrare la responsabilità per tale infrazione e infliggere la sanzione, non potendosi quindi ritenere che l'infrazione sanzionata dal provvedimento tedesco fosse estesa anche al territorio italiano (v. tra l'altro punto 24.6. della motivazione della sentenza impugnata). Inoltre, il collegio ha altresì evidenziato che l'autorità italiana, ai fini dell'adozione del provvedimento sanzionatorio, ha accertato fatti diversi ed ulteriori rispetto a quelli accertati dall'autorità tedesca e consistenti, in particolare, nella condotta ingannevole posta in essere sul mercato italiano e idonea ad influenzare le scelte del consumatore medio italiano.

Il collegio ha poi preso espressamente posizione anche sugli altri elementi evidenziati dalla Corte di Giustizia nella sua pronuncia interpretativa:

- l'affermazione della procura tedesca, secondo cui il principio del *ne bis in idem* sancito nella Costituzione tedesca osterebbe all'irrogazioni di ulteriori sanzioni al gruppo imprenditoriale, non è vincolante per il giudice italiano, al quale spetta il compito di verificare il rispetto del principio del *ne bis in idem* europeo, attraverso un'analitica disamina della identità o meno delle condotte effettivamente e realmente accertate dall'autorità tedesca rispetto a quelle accertate dall'autorità italiana (disamina che come sopra esposto il giudice italiano ha effettivamente compiuto);
- la quota parte della sanzione irrogata dalla procura tedesca, pari ad euro 995 milioni, ancorché calcolata anche sulle vendite effettuate in Italia, è parametrata esclusivamente al risparmio di costi conseguiti dalla società a causa della violazione degli obblighi di supervisione (atteso che in mancanza della violazione, la società avrebbe dovuto rimuovere il meccanismo di commutazione dal controllo dei motori) e tale elemento è estraneo all'accertamento dell'autorità italiana che ha invece specificamente sanzionato la condotta ingannevole posta in essere in danno del consumatore medio italiano.

Ancora, l'organo giudicante non ha omissso di prendere in esame la lettera inviata dalla Procura di Braunschweig all'avvocato Krause ma l'ha espressamente menzionata e

considerata, ritenendola tuttavia non decisiva ai fini della soluzione della controversia, non essendo le valutazioni in essa contenute vincolanti per il giudice italiano il quale, nel sindacare la legittimità del provvedimento dell'A.g.c.m., è tenuto a verificare autonomamente l'identità o meno dei fatti oggetto del procedimento tedesco e di quello nazionale.

Alla luce di quanto appena esposto, è quindi evidente che con il ricorso per revocazione non si contesta un errore di fatto revocatorio, consistente nella negazione di un fatto la cui verità è positivamente e incontrovertibilmente stabilita in atti, bensì il complessivo apprezzamento e la complessa valutazione delle risultanze processuali operati dall'organo giudicante nell'applicazione del diritto unionale al caso concreto e sottratti al rimedio della revocazione per errore di fatto, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio sopra richiamata al punto 2.1. della presente motivazione.

Inoltre, la revocazione per errore di fatto è inammissibile anche per altre decisive ragioni:

- in primo luogo, la questione relativa all'identità oggettiva dei fatti oggetto del procedimento italiano e di quello tedesco costituisce un punto controverso, sul quale il giudice ha espressamente e specificamente motivato, circostanza che alla luce della giurisprudenza interna sopra richiamata rende inammissibile il rimedio della revocazione (il carattere controverso della questione emerge, tra l'altro, dalla sentenza di primo grado, che aveva escluso l'identità dei fatti, dall'atto di appello nonché dalla stessa sentenza della Corte di Giustizia);
- inoltre, alcuni dei profili della decisione impugnata censurati con il motivo di revocazione in esame costituirebbero al più supposti errori di diritto non deducibili con il motivo di revocazione di cui all'art. 395, comma 1, n. 4, c.p.c.: si pensi, ad esempio, all'errore in cui, secondo parte ricorrente, sarebbe incorso l'organo giudicante nel considerare ai fini della diversità del fatto anche profili esclusivamente attinenti alla qualificazione giuridica della fattispecie.

4.2. Il motivo di revocazione per contrasto tra giudicati di cui all'art. 395, comma 1, n. 5, c.p.c., va invece dichiarato inammissibile per le ragioni già ampiamente esposte al punto 2.2. della presente motivazione.

5. Con il quarto motivo parte ricorrente deduce l'errore di fatto revocatorio di cui all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 4, c.p.c. e, in subordine, vizio revocatorio di cui

all'art. 106, comma 1, c.p.a. e all'art. 395, n. 5, c.p.c., della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che il principio del *ne bis in idem* non precluderebbe la conclusione di un procedimento volto ad accertare la violazione del codice del consumo per l'esercizio di poteri diversi da quello sanzionatorio. In particolare, secondo parte ricorrente dalla sentenza della Corte di Giustizia emerge che il principio del *ne bis in idem* determina l'invalidità dell'intero provvedimento dell'A.g.c.m., senza che sia possibile distinguere le conseguenze sanzionatorie o inibitorie derivanti dall'accertamento dell'illecito; ciò anche in considerazione della circostanza che il principio in esame è volto ad evitare non solo l'applicazione di una doppia sanzione, ma anche la sottoposizione dello stesso soggetto ad un doppio procedimento per i medesimi fatti.

5.1. Anche tali motivi di revocazione sono inammissibili per le seguenti ragioni:

- l'errore dedotto, ove esistente per effetto della postulata impossibilità di enucleare conseguenze sanzionatorie ed inibitorie, sarebbe, a tutto concedere e senza qui entrare nella sostenibilità della distinzione anche alla luce della sentenza europea per la natura non sanzionatoria di alcuni effetti derivanti dalle norme antitrust, un errore di mero diritto sugli effetti dell'annullamento del provvedimento sanzionatorio per violazione del principio del *ne bis in idem*, inidoneo a giustificare la revocazione per errore di fatto; ciò anche per le considerazioni esposte al punto 2.1. della presente motivazione;
- in ogni caso, una volta dichiarata l'inammissibilità del terzo motivo di revocazione, l'errore dedotto con il quarto motivo non riguarda un punto decisivo della controversia, come desumibile chiaramente dalla lettura del punto 18. della motivazione della sentenza impugnata: l'organo giudicante ha infatti espressamente affermato di volere approfondire, in ragione della novità della questione, la tematica degli effetti dei principi espressi dalla Corte di Giustizia sui profili non strettamente sanzionatori del provvedimento impugnato, ancorché tale approfondimento non fosse decisivo per la definizione della controversia;
- quanto al motivo di revocazione per contrasto tra giudicati possono integralmente richiamarsi, a sostegno della sua inammissibilità, le ampie argomentazioni esposte al punto 2.2. della presente motivazione.

6. Per tutte le ragioni sopra esposte, il ricorso per revocazione deve essere dichiarato inammissibile.

7. Le spese processuali vanno liquidate, in applicazione della regola della soccombenza, a carico della parte ricorrente e si quantificano nella somma di euro 5.000,00 in favore di

ciascuna delle parti costituite, oltre ad accessori di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso per revocazione, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna le appellanti al pagamento della somma di euro somma di euro 5.000,00 in favore di ciascuna delle parti costituite, a titolo di compensi professionali, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

Dalila Satullo, Consigliere, Estensore

Gudrun Agostini, Consigliere

L'ESTENSORE
Dalila Satullo

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO