

Capitolo I FONTI

DI JACOPO ALBERTI, CHIARA AMALFITANO, MATTEO ARANCI, LORENZO D'AMICO,
GIACOMO DALLA VALENTINA, CECILIA SANNA

1. Trattati istitutivi.....	1
5 febbraio 1963, <i>N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte</i> , causa 26/62, Racc. 4.....	1
15 luglio 1964, <i>avv. Flaminio Costa c. l'E.N.E.L.</i> , causa 6/64, Racc. 1129.....	2
14 dicembre 1991, (parere), <i>Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio, relativo alla creazione dello Spazio economico europeo</i> , Parere 1/91, Racc. 6079.....	3
27 novembre 2012, <i>Thomas Pringle contro Government of Ireland, Ireland e The Attorney General</i> , causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.....	3
18 dicembre 2014, <i>Accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU</i> , Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.....	16
10 dicembre 2018, <i>causa C-621/18, Wightman</i> , ECLI:EU:C:2018:999.....	18
2. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....	23
15 novembre 2011, <i>Dereci e a.</i> , causa C-256/11, Racc. I-11315.....	23
21 dicembre 2011, <i>N. S. contro Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , cause riunite C-411/10 e C-493/10, Racc. I-13905.....	24
Ordinanza 12 luglio 2012, <i>Gennaro Currà e altri c. Bundesrepublik Deutschland</i> , C-466/11, ECLI:EU:C:2012:465.....	25
26 febbraio 2013, <i>Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson</i> , causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.....	26
26 febbraio 2013, <i>Melloni</i> , causa C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.....	29
15 gennaio 2014, <i>Association de médiation sociale</i> , causa C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2.....	32
22 maggio 2014, <i>Glatzel</i> , causa C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350.....	35
27 maggio 2014, <i>Spasic</i> , causa C-129/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:586.....	40
10 luglio 2014, <i>Hernández e altri contro Reino de España</i> , causa C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055.....	44
26 marzo 2015, <i>Fenoll</i> , causa C-316/13, ECLI:EU:C:2015:200.....	48
16 maggio 2017, <i>Berlioz</i> , causa C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.....	48
5 dicembre 2017, <i>M.A.S. e M.B.</i> , causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.....	50
27 febbraio 2018, <i>causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i> , ECLI:EU:C:2018:117.....	54
29 luglio 2019, <i>Torubarov</i> , causa C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626.....	56
19 dicembre 2019, <i>Deutsche Umwelthilfe</i> , causa C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114.....	60
3. Principi generali di diritto.....	64
3.1. Rispetto dei diritti fondamentali.....	64
12 novembre 1969, <i>Erich Stauder c. città di Ulm - Sozialamt</i> , causa 29/69, Racc. 419.....	64
17 dicembre 1970, <i>Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel</i> , causa 11/70, Racc. 1125.....	65
14 maggio 1974, <i>J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione</i> , causa 4/73, Racc. 491....	65

13 dicembre 1979, <i>Liselotte Hauer c. Land Rheinland - Pfalz</i> , causa 44/79, Racc. 3727.....	66
13 luglio 1989, <i>Hubert Wachauf c. Germania</i> , causa 5/88, Racc. 2609.....	67
28 marzo 1996 (parere), <i>Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Parere 2/94</i> , Racc I-1759.....	68
31 maggio 2001, <i>D e Svezia c. Consiglio</i> , cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P, Racc. I-4319.....	69
21 giugno 2007, <i>Office national des pensions c. Emilienne Jonkman e Hélène Vercheval e Noëlle Permesaen c. Office national des pensions</i> , cause riunite C-231/06, C-232/06, C-233/06.....	70
26 giugno 2007, <i>Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. c. Conseil des ministres</i> , causa C-305/05.....	73
11 ottobre 2007, <i>Gerda Möllendorf e Christiane Möllendorf-Niehuus</i> , causa C-117/06, Racc. I-8361.....	77
16 luglio 2008, <i>Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV</i> , causa C-54/07, Racc. I-5187.....	78
3 settembre 2008, <i>Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione</i> , cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. I-6351.....	81
12 maggio 2011, <i>Malgo ata Runevi -Vardyn e a. c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e a.</i> , causa C- 391/09.....	86
17 marzo 2016, <i>Abdelhafid Bensada Benallal c. Etat belge</i> , causa C-161/15.....	88
14 giugno 2016, <i>Marchiani c. Parlamento europeo</i> , causa C-566/14 P.....	90
2 ottobre 2018, causa C-207/16, <i>Ministerio Fiscal</i> , ECLI:EU:C:2018:788.....	91
24 giugno 2019, Commissione/ Polonia (Indépendance de la Cour suprême), causa C-618/19, ECLI:EU:C:2019:53.....	93
19 novembre 2019, Commissione/ Polonia (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.....	106
3.2. Equo processo.....	116
15 maggio 1986, <i>Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary</i> , causa 222/84.....	116
21 settembre 1989, <i>Hoechst AG c. Commissione</i> , cause riunite 46/87 e 227/88, Racc. 2859.....	117
17 dicembre 1998, <i>Baustahlgewebe GmbH c. Commissione</i> , causa C-185/95 P Racc. I-8417.....	118
20 febbraio 2001, <i>Mannesmannröhren-AG c. Commissione</i> , causa T-112/98.....	119
22 ottobre 2002, <i>Roquette Frères SA c. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i> , causa C-94/00, Racc. I-9011.....	120
13 marzo 2007, <i>Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd c. Justitiekanslern</i> , causa C-432/05, Racc. I-02271.....	123
29 marzo 2011, <i>Thyssen Krupp Nirosta c. Commissione europea</i> , causa C-352/09 P.....	126
31 gennaio 2013, <i>H.I.D. e B.A. c. Refugee Applications Commissioner e a.</i> , causa C-175/11.....	128
18 luglio 2013, <i>Schindler Holding e a. c. Commissione</i> , causa C- 501/11 P.....	132
11 giugno 2014, <i>Deltafina c. Commissione</i> , causa C- 578/11 P.....	133
25 febbraio 2015, <i>Walton c. Commissione europea</i> , causa T-261/14 P.....	135
14 aprile 2015, <i>Dalli c. Commissione</i> , causa C-394/15 P.....	136
24 maggio 2016, <i>Paweł Dworzecki</i> , causa C-108/16 PPU.....	138
25 maggio 2016, <i>Rudolfs Meroni c. Recoletos Limited</i> , causa C-559/14.....	140

30 giugno 2016, <i>Direcția General Regional a Finanțelor Publice Brașov c. Vasile Toma, Biroul Executorului Judec toresc Horațiu-Vasile Cruduleci</i> , causa C- 205/15.....	142
16 maggio 2017, <i>Berlioz</i> , causa C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.....	144
25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, <i>LM</i> , ECLI:EU:C:2018:586.....	148
3.3. Responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario.....	154
19 novembre 1991, <i>Andrea Francovich e Danila Bonifaci c. Italia</i> , cause riunite C-6/90 e 9/90, Racc I-5357.....	154
5 marzo 1996, <i>Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e a.</i> , cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. I-1029.....	155
8 ottobre 1996, <i>Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans Jürgen Schulte, Anke Heuer, Ursula e Trosten Knor c. Bundesrepublik Deutschland</i> , cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Racc. I-4845.....	159
4 luglio 2000, <i>Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein</i> , causa C-424/97.....	160
30 settembre 2003, <i>Köbler c. Austria</i> , causa C-224/01, Racc. I-10239.....	162
9 dicembre 2003, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-129/00, Racc. I-14637.....	164
13 giugno 2006, <i>Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Italia</i> , causa C-173/03, Racc. I-5177.....	167
24 marzo 2009, <i>Danske Slagterier c. Germania</i> , causa C-445/06.....	170
6 ottobre 2009, <i>Asturcom Telecomunicaciones SL c. Cristina Rodríguez Nogueira</i> , causa C-40/08, Racc. I-9579.....	177
12 novembre 2009, <i>Commissione c. Spagna</i> , causa C-154/08.....	181
26 gennaio 2010, <i>Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL c. Administración del Estado</i> , causa C-118/08, non ancora pubblicata in Raccolta.....	181
24 novembre 2011, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-379/10, Racc. I-180.....	184
9 settembre 2015, <i>Ferreira da Silva e Brito e a. c. Portogallo</i> , causa C-160/14, ECLI:EU:C:2015:565.....	187
3.4. Proporzionalità.....	190
13 dicembre 1979, <i>Liselotte Hauer c. Land Rheinland - Pfalz</i> , causa 44/79, Racc. 3727.....	190
13 novembre 1990, <i>The Queen c. Ministry of Agriculture. Fisheries and Food e Secretary of State for Health, ex parte Fedesa</i> , causa C-331/88.....	191
27 ottobre 1993, <i>Dott. Pamela Maria Enderby c. Frenchay Health Authoirty e Secretary of State for Health</i> , causa C-127/92, Racc. I-05535.....	192
12 marzo 2002, <i>The Queen c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte: Omega Air Ltd e Omega Air Ltd e a c. Irish Aviation Authority</i> , cause riunite C-27/00 e C-122/00, Racc. I-2569.....	192
18 giugno 2015, <i>Repubblica di Estonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-508/13.....	194
26 maggio 2016, <i>Zs Ezernieki c. Lauku atbalsta dienest</i> , C- 273/15.....	196
2 giugno 2016, <i>Kapnoviomichania Karelia AE c. Ypourgos Oikonomikon</i> , causa C-81/15.....	197
4 ottobre 2018, causa C-384/17, <i>Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N contro Budapest Rend rf kapitánya</i> , ECLI:EU:C:2018:810.....	199
3.5. Sussidiarietà.....	202
13 maggio 1997, <i>Germania c. Parlamento e Consiglio</i> , causa C-233/94, Racc. I-2405.....	202
3 luglio 2001, <i>Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio</i> , causa C-378/98, Racc. I-7079.....	203

10 dicembre 2002, <i>The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco</i> , causa C-491/01, Racc. I-11453.....	204
8 giugno 2010, <i>Vodafone e a. c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform</i> , causa C-58/08, Racc. I-04999.....	206
12 maggio 2011, <i>Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-176/09.....	207
18 giugno 2015, <i>Repubblica di Estonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-508/13.....	208
14 maggio 2016, <i>Repubblica di Polonia c. Parlamento e Consiglio</i> , causa C-358/14.....	209
3.6. Leale collaborazione.....	211
15 gennaio 1986, <i>Commissione c. Belgio</i> , causa 52/84.....	211
13 luglio 1990 (ordinanza), <i>Procedura penale a carico di J.J. Zwartveld</i> , causa 2/88-Imm, Racc. I-3365...	212
22 ottobre 2002, <i>Roquette Frères SA c. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, in presenza della Commissione</i> , causa C-94/00, R. I-0000.....	213
5 novembre 2002, <i>Commissione c. Danimarca</i> , causa C-467/98, Racc. I-9519.....	213
14 luglio 2005, <i>Commissione c. Germania</i> , causa C-433/03, Racc. I-6985.....	214
29 marzo 2012, <i>Commissione europea c. Repubblica di Polonia</i> , causa C-504/09 P.....	216
29 marzo 2012, <i>Commissione europea c. Repubblica di Estonia</i> , causa C-505/09 P.....	217
30 giugno 2016, <i>Câmpean c. Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Mediaș</i> , causa C-200/14219	
3.7. Legittimo affidamento.....	220
20 settembre 1990, <i>Commissione c. Germania</i> , causa C-5/89, Racc. I-3437.....	220
20 giugno 1991, <i>Cargill BV c. Commissione</i> , causa C-248/89, Racc. I-2987.....	221
10 giugno 1993, <i>Commissione c. Repubblica Ellenica</i> , causa C-183/91, Racc. 3131.....	221
22 gennaio 1997, <i>Opel Austria GmbH c. Consiglio</i> , causa T-115/94, Racc. II-39.....	221
24 settembre 2002, <i>Falck SpA e Acciaierie di Bolzano SpA c. Commissione</i> , Cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Racc. I-0000.....	223
15 luglio 2004, <i>Di Leonardo Adriano SRL e Dilexport Srl c. Ministero del commercio con l'Estero</i> , cause riunite C-37/02 e C-38/02, Racc. I-6911.....	223
28 giugno 2005, <i>Dansk Rørindustri A/S e a. c. Commissione</i> , cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P, C-213/02 P, Racc. I-5425.....	225
14 giugno 2011, <i>Pfleiderer AG c. Bundeskartellamt</i> , causa C-360/09.....	229
18 dicembre 2014, <i>Staatssecretaris van Financiën, c. Schoenimport «Italmoda» Mariano Previti e a.</i> , cause riunite C-131/13, C-163/13 e C-164/13.....	231
10 dicembre 2015, <i>Valsts ieņēmumu dienests c. "Veloserviss" SIA</i> , causa C- 427/14.....	233
19 aprile 2016, <i>Danks Industri c. Successione Karsten Eigil Rasmussen</i> , causa C- 441/14.....	234
14 giugno 2016, <i>Commissione c. McBride e a.</i> , causa C- 361/14 P.....	236
13 dicembre 2018, causa C-385/17, <i>Hein</i> , ECLI:EU:C:2018:1018.....	237
3.8. Libero accesso ai documenti.....	240
6 febbraio 1998, <i>Interporc Imm-und Export GmbH c. Commissione</i> , causa T-124/96, in Racc. II-231...	240
19 luglio 1999, <i>Heidi Hautala c. Consiglio</i> , causa T-14/98, Racc. II-2489.....	241

11 dicembre 2001, <i>David Petrie, Jane Primhak, David Verzoni c. Commissione</i> , causa T-191/99, Racc. II-3677.....	242
7 febbraio 2002, <i>Aldo Kuijer c. Consiglio</i> , causa T-211/00, Racc. II-485.....	243
1 luglio 2008, <i>Svezia e Turco c. Consiglio</i> , cause riunite C-39/05 e C-52/05, Racc. I-4723.....	246
9 settembre 2008, <i>MyTravel Group plc c. Commissione</i> , causa T-403/05, Racc. II-2027.....	248
11 marzo 2009, <i>Borax Europe Ltd c. Commissione</i> , causa T-121/05, pubblicata per estratto in Racc. II-27.....	253
21 settembre 2010, <i>Regno di Svezia e a. c. API e Commissione</i> , causa riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, in Racc. I-8533.....	255
29 giugno 2010, <i>Commissione europea c. Technische Glaswerke Ilmenau</i> , causa C-139/07 P, in Racc. I-5885.....	259
29 giugno 2010, <i>Commissione europea c. The Bavarian Lager Co. Ltd</i> , causa C-28/08 P, in Racc. I-6055.....	261
21 luglio 2011, <i>Regno di Svezia c. Commissione europea e MyTravel Group plc</i> , causa C-506/08 P, in Racc. I-6237.....	264
4 maggio 2012, <i>Sophie in 't Veld c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa T-529/09, ECLI:EU:T:2012:215.....	267
21 giugno 2012, <i>IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH c. Commissione europea</i> , causa C-135/11 P, ECLI:EU:C:2012:376.....	274
28 giugno 2012, <i>Commissione europea c. Éditions Odile Jacob SAS</i> , causa C-404/10 P, ECLI:EU:C:2012:393.....	277
12 settembre 2013, <i>Leonard Besselink c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa T-331/11, ECLI:EU:T:2013:419.....	280
14 novembre 2013, <i>Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e Repubblica di Finlandia c. Commissione europea</i> , cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P, ECLI:EU:C:2013:738.....	284
27 febbraio 2014, <i>Commissione europea c. EnBW Energie Baden-Württemberg AG</i> , causa C-365/12 P, ECLI:EU:C:2014:112.....	289
13 maggio 2014, <i>Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González</i> , causa C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.....	294
12 maggio 2015, <i>Unión de Almacenistas de Hierros de España c. Commissione europea</i> , causa T-623/13, ECLI:EU:T:2015:268.....	300
14 luglio 2016, <i>Sea Handling SpA c. Commissione europea</i> , causa C-271/15 P, ECLI:EU:C:2016:557....	307
18 luglio 2017, <i>Commissione c. Patrick Breyer</i> , causa C-213/15 P, ECLI:EU:C:2017:563.....	310
23 novembre 2016, <i>Commissione c. Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe</i> , causa C-673/13 P, ECLI:EU:C:2016:889.....	314
13 settembre 2018, causa C-358/16, <i>UBS Europe e a.</i> , ECLI:EU:C:2018:715.....	319
22 marzo 2018, <i>Emilio De Capitani contro Parlamento europeo</i> , causa T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167322	
12 marzo 2019, <i>De Masi e Varoufakis/ BCE</i> , causa T-798/17, ECLI:EU:T:2019:154.....	330
7 marzo 2019, <i>Antony C. Tweedale contro Autorità europea per la sicurezza alimentare</i> , causa T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141.....	332
3.9. Principio di precauzione.....	334
26 novembre 2002, <i>Artegodan GmbH e a. c. Commissione</i> , cause riunite T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, Racc. II-4945.....	334

9 settembre 2003, <i>Monsanto Agricoltura Italia e a. c. Presidenza del Consiglio dei ministri</i> , causa C-236/01, Racc. I-8105.....	335
17 dicembre 2015, <i>Neptune Distribution SNC c. Ministre de l'Économie et des Finances</i> , causa C-157/14	336
9 giugno 2016, <i>Pesce e a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e a.</i> , cause riunite C-78/16 e C-79/16	339
13 settembre 2017, <i>Fidenato e a.</i> , C-111/16, ECLI:EU:C:2017:676.....	341
Ordinanza 20 novembre 2017, <i>Commissione c. Polonia</i> , C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877.....	343
Tribunale, 17 maggio 2018, causa T-584/13, <i>BASF Agro e a. c. Commissione</i> , ECLI:EU:T:2018:279.....	345
17 aprile 2018, causa C-441/17, <i>Commissione c. Polonia</i> , ECLI:EU:C:2018:255.....	348
4 aprile 2019, <i>ClientEarth contro Commissione europea</i> , causa T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215.....	350
4. Diritto internazionale.....	352
4.1. Consuetudine.....	352
16 giugno 1998, <i>A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz</i> , causa C-162/96, Racc. I-3655.....	352
21 settembre 2005, <i>Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione</i> , causa T-315/01, Racc. II-3649..	353
19 luglio 2012, <i>Ahmed Mahamdia contro République algérienne démocratique et populaire</i> , causa C-154/11.....	360
16 ottobre 2012, <i>Ungheria c. Repubblica slovacca</i> , causa C-364/10.....	362
21 dicembre 2016, <i>Consiglio c. Front Polisario</i> , causa C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.....	363
4.2. Accordi internazionali.....	366
12 dicembre 1972, <i>International Fruit Company NV ed altri c. Produktschap voor Groenten en Fruit</i> , cause riunite 21/72, 22/72, 23/72, 24/72, Racc. 1219.....	366
30 aprile 1974, <i>R. & V. Haegeman c. Belgio</i> , causa 181/73, Racc. 1355.....	368
11 novembre 1975, parere 1/75, Racc. 1355.....	368
26 ottobre 1982, <i>Hauptzollamt Mainz c. C. A. Kupferberg & Cie. KG a. A.</i> , causa 104/81, Racc. 3641..	370
30 settembre 1987, <i>Meryem Demirel c. Schwäbisch Gmünd (Stadt)</i> , causa 12/86, Racc. 3719.....	371
7 maggio 1991, <i>Nakajima All Precision Co. Ltd c. Consiglio</i> , causa C-69/89, Racc. I-2069.....	372
23 novembre 1999, <i>Portogallo c. Consiglio</i> causa C-149/96, Racc. I-8395.....	373
14 dicembre 2000, <i>Parfums Christian Dior SA c. TUK Consultancy BV e Assco Gerüste GmbH e Rob Van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG e Layher B.V.</i> , cause riunite C-300/98 e 392/98, Racc. I-11307.....	374
20 marzo 2001, <i>Cordis Obst und Gemüse Grosshandel GmbH c. Commissione</i> , causa T-18/99, Racc. II-913.....	375
1 ^a marzo 2005, <i>Léon Van Parys NV c. Belgisch Interventie-en Restitutie- bureau</i> , causa C-377/02, Racc. I-1465.....	375
3 giugno 2008, <i>Intertanko e a. c. Secretary of State for Transport</i> , causa C-308/06, Racc. I-4057.....	376
3 settembre 2008, <i>Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione</i> , cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. I-6351.....	380
9 settembre 2008, <i>FIAMM e a. c. Consiglio e Commissione</i> , cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. I-6513.....	386
7 febbraio 2006, <i>Parere della Corte di giustizia</i> 1/03.....	390

8 marzo 2011, Parere della Corte di giustizia 1/09.....	393
15 marzo 2012, <i>Società Consortile Fonografici c. Marco Del Corso</i> , causa C-135/10.....	396
18 luglio 2013, <i>Daiichi Sankyo Co. Ltd e Sanofi Aventis Deutschland GmbH c. DEMO Anonymos Viomichaniki kai Emporiki Etairia Farmakon</i> , causa C-414/11.....	398
11 giugno 2014, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-377/12.....	399
24 giugno 2014, <i>Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C- 658/11.....	402
4 settembre 2014, <i>Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C- 114/12.....	404
7 ottobre 2014, <i>Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-399/12.....	406
14 ottobre 2014, Parere della Corte di giustizia 1/13.....	409
4 febbraio 2016, <i>C & J Clark International Ltd c. The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs e Puma SE c. Hauptzollamt Nürnberg</i> , cause riunite C-659/13 e C-34/14.....	411
21 dicembre 2016, <i>Consiglio c. Front Polisario</i> , causa C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.....	413
16 maggio 2017, parere n. 2/15, ECLI:EU:C:2017:376.....	415
26 luglio 2017, parere n. 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.....	419
6 marzo 2018, causa C-284/16, <i>Achmea</i> , ECLI:EU:C:2018:158.....	423
5. Gli atti delle istituzioni.....	427
5.1. Regolamenti.....	427
14 dicembre 1962, <i>Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e altri c. Consiglio</i> , cause riunite 16/62, 17/62, Racc. 879.....	427
13 marzo 1968, <i>S.p.A. Industria Molitoria Imolese c. Consiglio</i> , causa 30/67, Racc. 171.....	428
11 luglio 1968, <i>Zuckerfabrik Watenstedt GmbH c. Consiglio</i> , causa 6/68, Racc. 542.....	429
16 aprile 1970, <i>La Compagnie Française Commerciale et Financière SA c. Commissione</i> , causa 64/69, Racc. 221.....	429
17 maggio 1972, <i>Orsolina Leonesio c. Ministero dell'agricoltura e foreste della Repubblica italiana</i> , causa 93/71, Racc. 287.....	430
10 ottobre 1973, <i>F.Ili Variola SpA c. Amministrazione italiana delle Finanze</i> , causa 34/73, Racc. 981...	430
4 aprile 1974, <i>Commissione c. Francia</i> , causa 167/73, Racc. 359.....	431
2 febbraio 1977, <i>Amsterdam Bulb B.V. c. Produktschap voor Siergewassen</i> , causa 50/76, Racc. 137.....	431
5.2. Direttive.....	432
17 dicembre 1970, <i>Spa SACE c. Ministero delle finanze della Repubblica italiana</i> , causa 33/70, Racc. 1213.....	432
4 dicembre 1974, <i>Yvonne Van Duyn c. Home Office</i> , causa 41/74, Racc. 1337.....	432
5 aprile 1979, <i>Procedimento penale a carico di Tullio Ratti</i> , causa 148/78, Racc. 1629.....	433
25 maggio 1982, <i>Commissione c. Paesi Bassi</i> , causa 97/81, Racc. 1791.....	434
10 aprile 1984, <i>Sabine von Colson ed Elisabeth Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen</i> , causa 14/83, Racc. 1891.....	435
25 maggio 1985, <i>Commissione c. Germania</i> , causa 29/84, Racc. 1661.....	436
26 febbraio 1986, <i>M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)</i> , causa 152/84, Racc. 723.....	436
9 aprile 1987, <i>Commissione c. Italia</i> , causa 363/85, Racc. 1733.....	437

11 giugno 1987, <i>Pretore di Salò c. X</i> , causa 14/86, Racc. 2545.....	438
22 giugno 1989, <i>Fratelli Costanzo s.p.a. c. Comune di Milano ed Impresa Ing. Lodigiani spa</i> , causa 103/88, Racc. 1839.....	438
13 novembre 1990, <i>Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA</i> , causa C-106/89, Racc. I-4135.....	439
25 luglio 1991, <i>Theresa Emmot c. Minister for Social Welfare e Attorney General</i> , causa C-208/90, Racc. I-4269.....	440
19 novembre 1991, <i>Andrea Francovich e Danila Bonifaci c. Italia</i> , cause riunite C-6/90 e 9/90, Racc I-5357.....	441
13 dicembre 1991, <i>Commissione c. Italia</i> , causa C-33/90, Racc. I-5987.....	442
14 luglio 1994, <i>Paola Faccini Dori c. Recreb Srl</i> , causa C-91/92, Racc. I-3325.....	443
26 marzo 1996, <i>The Queen c. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc</i> , causa C-392/93, Racc. I-1631.....	444
8 ottobre 1996, <i>Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans Jürgen Schulte, Anke Heuer, Ursula e Trosten Knor c. Bundesrepublik Deutschland</i> , cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Racc. I-4845.....	444
12 dicembre 1996, <i>Procedimenti penali a carico di X.</i> , cause riunite C-74/95, C-129/95, Racc. I-6609.....	445
18 dicembre 1997, <i>Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Regione vallona</i> , causa C-129/96, Racc. I-7411.....	446
15 giugno 1999, <i>Walter Rechberger, Renate Greindl, Herman Hofmeister e a. c. Repubblica d'Austria</i> , causa C-140/97, Racc. I-3499.....	446
27 giugno 2000, <i>Oceano Grupo Editorial SA c. Rociò Murciano Quintero e Salvat Editores SA c. José M. Sánchez Alcòn Prades, José Luis Copano Badillo, Mohammed Berroane</i> , cause riunite C-240/98, C-241/98, C-242/98, C-243/98 e c-244/98, Racc. I-4941.....	447
4 luglio 2000, <i>Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein</i> , causa C-424/97, Racc. I-5123.....	448
26 settembre 2000, <i>Unilever Italia spa c. Central Food spa</i> , causa C-443/98, Racc. I-7535.....	449
10 dicembre 2002, <i>The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco</i> , causa C-491/01, Racc. I-11453.....	449
11 novembre 2004, <i>Procedimento penale a carico di Antonio Niselli</i> , causa C-457/02, Racc. I-10853.....	451
3 maggio 2005, <i>Procedimenti penali a carico di Berlusconi e a.</i> , cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, Racc. I-3565.....	451
22 novembre 2005, <i>Werner Mangold c. Rüdiger Helm</i> , causa C-144/04, Racc. I-9981.....	454
4 luglio 2006, <i>Adeneler e a. c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)</i> , causa C-212/04, Racc. I-6057....	457
14 giugno 2007, <i>Commissione c. Belgio</i> , causa C-422/05, Racc. I-4749.....	459
14 gennaio 2010, <i>Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV c. Plus Warenhandelsgesellschaft mbH</i> , causa C-304/08, non ancora pubblicata in Raccolta.....	461
19 gennaio 2010, <i>Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG</i> , causa C-555/07, non ancora pubblicata in Raccolta.....	463
28 aprile 2011, <i>Hassen El Dridi, alias Soufi Karim</i> , causa C-61/11 PPU, Racc. I-3015.....	467
24 gennaio 2012, <i>Maribel Dominguez contro Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre</i> , causa C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33.....	471
15 gennaio 2014, <i>Association de médiation sociale</i> , causa C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2.....	474

27 ottobre 2016, <i>Milev</i> , causa C-439/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:818.....	474
sentenza 10 ottobre 2017, <i>Farrell</i> , causa C-413/15, ECLI:EU:C:2017:745.....	476
5.3. Decisioni.....	478
6 ottobre 1970, <i>Franz Grad c. Finanzamt Traunstein</i> , causa 9/70, Racc. 825.....	478
7 giugno 2007, <i>Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi c. Ecorad Srl</i> , causa C-80/06, Racc. I-4473.....	479
25 ottobre 2011, <i>Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd contro Commissione europea</i> , causa T-262/10, Racc. II-7697.....	480
6 ottobre 2015, <i>Maximillian Schrems contro Data Protection Commissioner</i> , causa C- 362/14, ECLI:EU:C:2015:650.....	481
5.4 Atti delegati e di esecuzione.....	484
5 settembre 2012, <i>Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516.....	484
18 marzo 2014, <i>Commissione europea contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170.....	486
5 maggio 2015, <i>Regno di Spagna contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C- 146/13, ECLI:EU:C:2015:298.....	489
16 luglio 2015, <i>Commissione europea contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.....	491
5.5 Atti non vincolanti.....	493
13 dicembre 1989, <i>Salvatore Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles</i> , causa 322/88, Racc. 4407.	493
20 febbraio 2018, <i>Regno del Belgio c. Commissione</i> , causa C-16/16 P, ECLI:EU:C:2018:79.....	494
5.6. Atti atipici.....	496
5.6.1. Comunicazioni.....	496
24 febbraio 1987, <i>Deufil GmbH Co. KG c. Commissione</i> , causa 310/85, Racc. 901.....	496
24 marzo 1993, <i>Comite' international de la rayonne et des fibres synthe' tiques (CIRFS) e a. c.</i> <i>Commissione</i> , causa C-313/90, Racc. I-1125.....	497
16 giugno 1993, <i>Francia c. Commissione</i> , causa C-325/91, Racc. I-3283.....	497
5.6.2 Codici di condotta.....	498
13 novembre 1991, <i>Francia c. Commissione</i> , causa C-303/90, Racc. I-5315.....	498
30 aprile 1996, <i>Paesi Bassi c. Consiglio</i> , causa C-58/94, Racc. I-2185.....	498
5.7. Atti del secondo e del terzo pilastro.....	499
12 maggio 1998, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-170/96, Racc. I-2763.....	499
16 giugno 2005, <i>Procedimento penale a carico di Maria Pupino</i> , causa C-105/03, Racc. I-5285.....	501
13 settembre 2005, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-176/03, Racc. I-7879.....	503
27 febbraio 2007, <i>Segi e a. c. Consiglio</i> , causa C-355/04 P, Racc.I-01657.....	505
3 maggio 2007, <i>Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad</i> , causa C-303/05, Racc. I- 3633.....	509
23 ottobre 2007, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-440/05, Racc. I-9097.....	514
20 maggio 2008, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-91/05, Racc. I-3651.....	517

21 ottobre 2010, <i>Procedimento penale a carico di Emil Eredics e a.</i> , causa C- 205/09, non ancora pubblicata in Raccolta.....	523
6 settembre 2018, causa C-430/16 P, <i>Bank Mellat contro Consiglio dell'Unione europea</i> , ECLI:EU:C:2018:668.....	525
20 settembre 2019, <i>Venezuela c. Consiglio</i> , causa T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649.....	529
5.8. Atti del terzo pilastro.....	530
16 aprile 2015, <i>Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C- 540/13.....	530
sentenza 28 marzo 2017, <i>PJSC Rosneft Oil Company</i> , causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.....	532

Capitolo I

FONTI

1. Trattati istitutivi

5 febbraio 1963, *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, Racc. 4.

La N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos importava nei Paesi Bassi una partita di ureoformaldeide proveniente dalla Repubblica federale di Germania. A seguito dell'aumento del dazio d'importazione applicato nei suoi confronti dal governo olandese, presentava opposizione sulla base di una violazione da parte di quest'ultimo dell'art. 12 TCE (ora divenuto art.30 TFUE). La disposizione infatti stabiliva che gli Stati membri si sarebbero astenuti tanto dall'introdurre nuovi dazi doganali (o tasse di effetto equivalente) all'importazione e all'esportazione, quanto dall'aumentare quelli che già applicavano nei loro reciproci rapporti commerciali. Essendo stata respinta l'opposizione, la Van Gend & Loos impugnava il provvedimento davanti alla Tariefcommissie di Amsterdam che sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. La prima consisteva nello stabilire se l'art. 12 TCE (ora art.30 TFUE) avesse efficacia diretta negli ordinamenti interni, attribuendo ai singoli diritti soggettivi che il giudice nazionale era tenuto a tutelare, la seconda questione se, nel caso concreto, vi fosse stata violazione dell'art. 12 TCE (ora art.30 TFUE). La Corte pronunciandosi nel senso del riconoscimento dell'effetto diretto della disposizione in oggetto, ha osservato:

«Lo scopo del trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli stati contraenti.

Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, alle attività della Comunità stessa. Oltracciò, la funzione attribuita alla Corte di giustizia dall'articolo 177 [ora art. 267 TFUE], funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini.

Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie».

15 luglio 1964, avv. *Flaminio Costa c. l'E.N.E.L.*, causa 6/64, Racc. 1129.

Con legge 6 dicembre 1962, n. 1643, la Repubblica italiana nazionalizzava la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica e creava l'ente E.N.E.L., cui venivano trasferite le aziende delle imprese elettriche.

Essendo sorta una lite davanti al giudice conciliatore di Milano tra l'E.N.E.L. e l'avv. Costa, in merito ad una bolletta dell'energia elettrica, il predetto avv. Costa, in qualità di utente e di azionista della società Edisonvolta, colpita dalla nazionalizzazione, chiedeva, in via incidentale, al giudice conciliatore di Milano di applicare l'art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE), onde ottenere l'interpretazione degli artt. 102, 93, 37 (ora divenuti artt. 117, 108, 37 TCE) e 53 TCE (poi abrogato), che, a suo avviso, erano stati violati dalla legge 6 dicembre 1962. La Corte ha osservato:

« ... a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune. Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7.

Gli obblighi assunti col Trattato istitutivo della Comunità non sarebbero assoluti, ma soltanto condizionati, qualora le parti contraenti potessero sottrarsi alla loro osservanza mediante ulteriori provvedimenti legislativi. I casi in cui gli Stati hanno diritto di agire unilateralmente sono espressamente indicati (v. ad es. gli articoli 15, 93 n. 3 [ora art. 108, par.,3 TFUE], 223/225 [ora artt. 346 - 348]) e d'altronde le domande di deroga degli Stati sono soggette a procedure d'autorizzazione (v. ad es. gli articoli 8 n. 4 [ora art. 20 TFUE], 17 n. 4, 25, 26, 73, 93 n. 2, terzo comma [ora art. 108, par. 2, terzo comma], e 226) che sarebbero prive di significato qualora essi potessero sottrarsi ai loro obblighi mediante una semplice legge interna.

La preminenza del diritto comunitario trova conferma nell'art. 189 [ora art. 288 TFUE], a norma del quale i regolamenti sono obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Questa disposizione, che non è accompagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari.

Dal complesso dei menzionati elementi discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità.

Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia».

14 dicembre 1991, (parere), *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio, relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, Parere 1/91, Racc. 6079.

La Corte di giustizia era stata chiamata a pronunciarsi ex art. 228, par. 1 TCE (ora divenuto art. 218, par. 11) sulla conformità al Trattato dell'Accordo tra la Comunità e gli Stati dell'EFTA (European Free Trade Association istituita nel 1960 con la Convenzione di Stoccolma) mirante alla creazione di uno Spazio Economico Europeo (SEE) attraverso la realizzazione di un'area di libero scambio estesa alle persone, merci, servizi e capitali in pari condizioni di concorrenza, nonché attraverso l'istituzione di una serie di organi col compito di assicurare il funzionamento dell'Accordo. La Corte nel pronunciarsi per l'incompatibilità dell'Accordo col Trattato, nella parte in cui prevedeva, relativamente al sistema per la risoluzione delle controversie un Tribunale SEE ed una Corte SEE «functionally integrated» con la Corte CEE, ha osservato:

« 20. (...) lo Spazio CEE deve essere realizzato sulla base di un trattato internazionale che crea, in sostanza, solo diritti ed obblighi fra le parti contraenti e che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani in favore degli organi intergovernativi da esso istituiti.

21. Per contro, il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto. Come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, i Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini (v., in particolare, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, Racc. pag. 1). Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così istituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi».

27 novembre 2012, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General*, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756

Il sig. Pringle, parlamentare irlandese, proponeva alla Supreme Court un ricorso in appello avverso una sentenza della High Court che lo aveva visto soccombente; il ricorso era diretto a far constatare, da un lato, che l'emendamento dell'articolo 136 TFUE da parte dell'articolo 1 della decisione 2011/199 costituisce una modifica illegittima del Trattato FUE, atteso che essa comporta una modifica delle competenze dell'Unione contraria al terzo comma dell'articolo 48, paragrafo 6, TUE, e, dall'altro, che ratificando, approvando o accettando il Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012 (in prosieguo: il «Trattato MES»), l'Irlanda assumerebbe obblighi incompatibili con i trattati sui quali è fondata l'Unione europea, invadendo direttamente la competenza esclusiva dell'Unione per quanto riguarda la politica monetaria. La Corte, in risposta al quesito pregiudiziale sollevato dalla Supreme Court irlandese relativo alla compatibilità della decisione di modifica con l'art. 48, par. 6, comma 3, TUE, ha osservato:

« 45. Occorre esaminare, da un lato, se la modifica del Trattato FUE prevista dalla decisione 2011/199 riguardi unicamente disposizioni della parte terza del Trattato FUE e, dall'altro, se essa non estenda le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

a) Se la revisione del Trattato FUE riguardi unicamente disposizioni della parte terza di detto Trattato

46. Va constatato che la decisione 2011/199 modifica una disposizione della parte terza del

Trattato FUE, vale a dire l'articolo 136 TFUE, e soddisfa quindi formalmente la condizione posta all'articolo 48, paragrafo 6, primo e secondo comma, TUE, secondo cui la procedura di revisione semplificata può riguardare solo disposizioni di detta parte terza.

47. Tuttavia, il giudice del rinvio si interroga sul problema se la revisione del Trattato FUE non incida anche su disposizioni della parte prima di quest'ultimo. A tal fine, esso chiede se la decisione 2011/199 ecceda la competenza dell'Unione nel settore della politica monetaria e in quello del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

48. A tale riguardo, si deve rammentare che, in forza dell'articolo 119, paragrafo 2, TFUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche. La politica monetaria dell'Unione costituisce oggetto segnatamente degli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE - 133 TFUE.

49. Inoltre, ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, la BCE e le banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione.

50. Risulta dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE che l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

51. Peraltro, ai sensi dell'articolo 119, paragrafo 1, TFUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. La politica economica dell'Unione costituisce oggetto degli articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 5, paragrafo 1, TFUE nonché 120 TFUE - 126 TFUE.

52. Occorre quindi stabilire, in primo luogo, se la decisione 2011/199, nella parte in cui modifica l'articolo 136 TFUE aggiungendovi un paragrafo 3, il quale prevede che «[g]li Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità», conceda agli Stati membri una competenza nel settore della politica monetaria per quanto riguarda gli Stati membri la cui moneta è l'euro. Infatti, se così fosse, la modifica del Trattato in questione sconfinerebbe nella competenza esclusiva dell'Unione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e, atteso che quest'ultima disposizione è contenuta nella parte prima del Trattato FUE, una tale modifica potrebbe essere realizzata soltanto mediante la procedura di revisione ordinaria prevista all'articolo 48, paragrafi 2-5, TUE.

53. A tale riguardo, va rilevato anzitutto che il Trattato FUE, il quale non contiene alcuna definizione della politica monetaria, fa riferimento nelle sue disposizioni relative a detta politica agli obiettivi di quest'ultima piuttosto che ai suoi strumenti.

54. In forza degli articoli 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE, l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Queste stesse disposizioni prevedono inoltre che il Sistema europeo di banche centrali (in prosieguo: il «SEBC») sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima definiti nell'articolo 3 del Trattato UE. Peraltro, conformemente all'articolo 139, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 127, paragrafo 1, TFUE non si applica agli Stati membri che beneficiano di una deroga ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo 139.

55. Occorre pertanto esaminare se gli obiettivi affidati al meccanismo di stabilità la cui istituzione è prevista dall'articolo 1 della decisione 2011/199 nonché gli strumenti predisposti a tal fine non rientrino nella politica monetaria ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE.

56. Per quanto riguarda, da un lato, l'obiettivo perseguito da detto meccanismo, che è di salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso, esso si distingue chiaramente dall'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, che costituisce l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione. Infatti, anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla

stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro.

57. Per quanto riguarda, dall'altro, gli strumenti predisposti al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito, la decisione 2011/199 precisa soltanto che il meccanismo di stabilità accorderà tutta l'assistenza finanziaria necessaria e che essa non contiene altre indicazioni sul funzionamento di tale meccanismo. Orbene, la concessione di un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro non rientra manifestamente nella sfera della politica monetaria.

58. Va poi sottolineato che, come confermano del resto le conclusioni del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010 cui fa riferimento il considerando 4 della decisione 2011/199, il meccanismo di stabilità la cui istituzione è prevista dall'articolo 1 della decisione 2011/199 costituisce un elemento complementare del nuovo quadro regolamentare per il rafforzamento della governance economica dell'Unione. Costituito da diversi regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio adottati il 16 novembre 2011, vale a dire i regolamenti (UE) n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (GU L 306, pag. 1), n. 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro (GU L 306, pag. 8), n. 1175/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 306, pag. 12), n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306, pag. 25), nonché dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 306, pag. 33), e dalla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306, pag. 41), detto quadro istituisce un coordinamento ed una sorveglianza più rigorosi delle politiche economiche e di bilancio condotte dagli Stati membri ed è inteso a consolidare la stabilità macroeconomica e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

59. Mentre le disposizioni del quadro regolamentare ricordate al punto precedente nonché quelle del capo del Trattato FUE relativo alla politica economica, segnatamente gli articoli 123 TFUE e 125 TFUE, hanno natura preventiva, in quanto sono dirette a ridurre per quanto possibile il rischio di crisi del debito sovrano, l'istituzione del meccanismo di stabilità mira a gestire crisi finanziarie che potrebbero sopravvenire malgrado le azioni preventive eventualmente intraprese.

60. Alla luce degli obiettivi affidati al meccanismo di stabilità la cui istituzione è prevista dall'articolo 1 della decisione 2011/199, degli strumenti predisposti al fine del loro raggiungimento nonché dello stretto legame esistente fra tale meccanismo e le disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica nonché il quadro regolamentare per il rafforzamento della governance economica dell'Unione, si deve concludere che l'istituzione di detto meccanismo rientra nel settore della politica economica.

61. Tale constatazione non è inficiata dal fatto che la BCE ha emesso, il 17 marzo 2011, un parere sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU C 140, pag. 8). Infatti, se è vero che l'articolo 48, paragrafo 6, secondo comma, TUE dispone che «[i]l Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione (...), in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della [BCE]», tuttavia ciò non toglie che dal considerando 5 della decisione 2011/199 risulta chiaramente che il Consiglio europeo ha proceduto alla consultazione della BCE di propria iniziativa, e non a seguito di un obbligo gravante su di esso ai sensi di detta disposizione.

62. In ogni caso, la consultazione della BCE sul progetto di decisione 2011/199 non può incidere sulla natura del meccanismo di stabilità previsto.

63. Pertanto, l'articolo 1 della decisione 2011/199 il quale, con l'aggiunta di un paragrafo 3

all'articolo 136 TFUE, prevede l'istituzione di un meccanismo di stabilità non è tale da incidere sulla competenza esclusiva riconosciuta all'Unione dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

64. In secondo luogo, quanto al problema se la decisione 2011/199 incida sulla competenza dell'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, occorre rilevare che, poiché gli articoli 2, paragrafo 3, e 5, paragrafo 1, TFUE circoscrivono il ruolo dell'Unione nel settore della politica economica all'adozione di misure di coordinamento, le disposizioni dei Trattati UE e FUE non conferiscono una competenza specifica all'Unione per istituire un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione.

65. Certo, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Tuttavia, come sottolinea il Consiglio europeo al considerando 4 della decisione 2011/199, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo di stabilità come quello previsto da tale decisione. Infatti, tanto il carattere permanente del meccanismo previsto, quanto il fatto che le sue attività mirano a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso non consentirebbero che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento di detta disposizione del Trattato FUE.

66. D'altro canto, anche se l'articolo 143, paragrafo 2, TFUE consente anch'esso all'Unione, a talune condizioni, di accordare un concorso reciproco ad uno Stato membro, detta disposizione riguarda solo gli Stati membri la cui moneta non è l'euro.

67. Quanto alla questione se l'Unione possa istituire un meccanismo di stabilità analogo a quello previsto dalla decisione 2011/199 sul fondamento dell'articolo 352 TFUE, è sufficiente constatare che l'Unione non ha esercitato la propria competenza a titolo di tale articolo e che, in ogni caso, detta disposizione non gli impone alcun obbligo di agire (v. sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, c.d. «AETR», 22/70, Racc. pag. 263, punto 95).

68. Pertanto, alla luce degli articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5, paragrafo 2, TUE, gli Stati membri la cui moneta è l'euro sono competenti a concludere tra di loro un accordo relativo all'istituzione di un meccanismo di stabilità, come quello previsto dall'articolo 1 della decisione 2011/199 (v., in tal senso, sentenze del 30 giugno 1993, Parlamento/Consiglio e Commissione, C-181/91 e C-248/91, Racc. pag. I-3685, punto 16; del 2 marzo 1994, Parlamento/Consiglio, C-316/91, Racc. pag. I-625, punto 26, e del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio, C-91/05, Racc. pag. I-3651, punto 61).

69. Tuttavia, detti Stati membri non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze in tale settore (v. sentenza del 15 gennaio 2002, Gottardo, C-55/00, Racc. pag. I-413, punto 32). Orbene, la rigorosa condizionalità cui il meccanismo di stabilità subordina la concessione di un'assistenza finanziaria in forza del paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE, il quale costituisce la disposizione su cui verte la revisione del Trattato FUE, è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

70. Discende da quanto precede che la decisione 2011/199 soddisfa la condizione menzionata all'articolo 48, paragrafo 6, primo e secondo comma, TUE, secondo la quale una revisione del Trattato FUE mediante procedura di revisione semplificata può riguardare solo disposizioni della parte terza del Trattato FUE.

b) Se la revisione del Trattato FUE estenda le competenze attribuite all'Unione nei trattati

71. Il giudice del rinvio si interroga anche sul fatto se la decisione 2011/199 soddisfi la condizione menzionata all'articolo 48, paragrafo 6, TUE, secondo cui una revisione del Trattato FUE mediante procedura semplificata non può condurre ad un'estensione delle competenze dell'Unione.

72. A tale riguardo occorre rammentare che il paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE, il cui inserimento è previsto dall'articolo 1 della decisione 2011/199, conferma l'esistenza di una competenza in capo agli Stati membri per istituire un meccanismo di stabilità e, prevedendo che la

concessione di qualsiasi assistenza finanziaria a titolo di quest'ultimo sia subordinata ad una rigorosa condizionalità, è peraltro inteso a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione.

73. Detta modifica non attribuisce alcuna nuova competenza all'Unione. Infatti, la modifica dell'articolo 136 TFUE, su cui verte la decisione 2011/199, non crea alcuna base giuridica che consenta all'Unione di avviare un'azione che non era possibile prima dell'entrata in vigore della modifica del Trattato FUE.

74. Anche se il Trattato MES ricorre ad istituzioni dell'Unione, segnatamente alla Commissione e alla BCE, tale circostanza non è comunque tale da incidere sulla validità della decisione 2011/199, la quale a sua volta prevede la sola istituzione di un meccanismo di stabilità da parte degli Stati membri e tace su qualsiasi ruolo eventuale delle istituzioni dell'Unione in tale ambito.

75. Ne consegue che la decisione 2011/199 non estende le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

76. Alla luce di tutto quanto sopra considerato, occorre rispondere alla prima questione che l'esame di quest'ultima non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 2011/199».

D'altro verso, in relazione alla circostanza per cui il trattato MES potesse estendere indebitamente le competenze dell'Unione, la Corte ha osservato:

«92. Occorre procedere all'interpretazione, anzitutto, delle disposizioni del Trattato FUE relative alla competenza esclusiva dell'Unione, vale a dire gli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE, relativi alla politica monetaria dell'Unione, e l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, relativo alla competenza dell'Unione a concludere un accordo internazionale, successivamente, delle disposizioni relative alla politica economica dell'Unione, vale a dire gli articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE, 125 TFUE - 126 TFUE, nonché, infine, degli articoli 4, paragrafo 3, TUE e 13 TUE e del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva.

a) Sull'interpretazione delle disposizioni relative alla competenza esclusiva dell'Unione

i) Sull'interpretazione degli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE

93. Il giudice del rinvio chiede se il meccanismo di stabilità istituito dal Trattato MES rientri nella politica monetaria e, pertanto, nella competenza esclusiva dell'Unione. Infatti, risulterebbe dall'articolo 3 del Trattato MES che l'obiettivo di quest'ultimo è di fornire un sostegno alla stabilità dell'euro. Detto giudice fa inoltre riferimento all'argomentazione del ricorrente nel procedimento principale secondo cui la concessione di un'assistenza finanziaria agli Stati membri la cui moneta è l'euro o la ricapitalizzazione delle loro istituzioni finanziarie, nonché i prestiti necessari a tale riguardo, sulla scala prevista dal Trattato MES, aumenterebbero l'importo degli euro in circolazione. Orbene, i trattati su cui è fondata l'Unione conferirebbero alla BCE il potere esclusivo di regolare la massa monetaria nella zona euro. I suddetti trattati non consentirebbero che una seconda entità eserciti funzioni siffatte e agisca parallelamente alla BCE, al di fuori dell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Peraltro, l'aumento della massa monetaria influirebbe direttamente sull'inflazione. Di conseguenza, le attività del MES potrebbero incidere direttamente sulla stabilità dei prezzi nella zona euro, il che inciderebbe sul nucleo stesso della politica monetaria dell'Unione.

94. A tale riguardo, come risulta dal punto 50 della presente sentenza, l'Unione dispone, in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE, di una competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, la BCE e le banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione. L'obiettivo perseguito dal SEBC in generale e dall'Eurosistema in particolare consiste, conformemente agli articoli 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE, nel mantenimento della stabilità dei prezzi.

95. Ciononostante, le attività del MES non rientrano nella politica monetaria oggetto delle citate

disposizioni del Trattato FUE.

96. Infatti, ai sensi degli articoli 3 e 12, paragrafo 1, del Trattato MES, il MES non ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, bensì è diretto a soddisfare le esigenze di finanziamento dei membri del MES, vale a dire gli Stati membri la cui moneta è l'euro, che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A tal fine, il MES non è abilitato né a fissare i tassi d'interesse ufficiali per la zona euro, né ad emettere euro, atteso che l'assistenza finanziaria che esso concede deve essere finanziata totalmente, nel rispetto dell'articolo 123, paragrafo 1, TFUE, mediante capitale liberato o mediante emissione di strumenti finanziari, come previsto dall'articolo 3 del Trattato MES.

97. Come risulta dal punto 56 della presente sentenza, l'eventuale effetto delle attività del MES sulla stabilità dei prezzi non è tale da inficiare tale constatazione. Infatti, anche supponendo che le attività del MES possano incidere sul livello di inflazione, tale incidenza rappresenterà solo la conseguenza indiretta delle misure di politica economica adottate.

98. Discende da quanto precede che gli articoli 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE e 127 TFUE non ostano alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

ii) Sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE

99. Il giudice del rinvio chiede se il Trattato MES sia un accordo internazionale il cui funzionamento è tale da incidere sulle norme comuni in materia di politica economica e monetaria. A tal fine, esso fa riferimento al considerando 1 di tale Trattato, il quale afferma che il MES assumerà il compito attualmente svolto dal FESF e dall'EMSF.

100. A tale riguardo, va rammentato che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, l'Unione ha «competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione (...) può incidere su norme comuni o modificarne la portata».

101. Ne discende altresì che è vietato agli Stati membri concludere tra di loro un accordo che possa incidere su norme comuni o modificarne la portata. Tuttavia, si deve constatare che gli argomenti dedotti in tale contesto non hanno rivelato che un accordo come il Trattato MES avrebbe simili effetti.

102. Infatti, da un lato, atteso che il FESF è stato istituito dagli Stati membri la cui moneta è l'euro al di fuori dell'ambito dell'Unione, l'assunzione, da parte del MES, del ruolo attribuito a tale fondo non è tale da incidere su norme comuni dell'Unione o da modificarne la portata.

103. Dall'altro, anche se dal considerando 1 del Trattato MES risulta che il MES assumerà, tra le altre funzioni, il ruolo fino ad allora assegnato temporaneamente all'EMSF, istituito sul fondamento dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, neanche tale circostanza è tale da incidere su norme comuni dell'Unione o da modificarne la portata.

104. Infatti, l'istituzione del MES non incide sulla competenza dell'Unione di accordare, sulla base dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro qualora si constati che quest'ultimo si trova in difficoltà o è seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

105. Peraltro, poiché né l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE né alcun'altra disposizione dei Trattati UE e FUE conferiscono una competenza specifica all'Unione ad istituire un meccanismo di stabilità permanente come il MES (v. punti 64-66 della presente sentenza), alla luce degli articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5, paragrafo 2, TUE gli Stati membri sono abilitati ad agire in tale settore.

106. La conclusione e la ratifica del Trattato MES da parte degli Stati membri la cui moneta è l'euro, quindi, non compromettono affatto l'obiettivo perseguito dall'articolo 122, paragrafo 2, TFUE o dal regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (GU L 118, pag. 1), adottato sul fondamento di tale disposizione, e non impediscono all'Unione di esercitare le proprie competenze nella tutela dell'interesse comune (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2002, Commissione/Germania, C

476/98, Racc. pag. I 9855, punto 105).

107. Pertanto, l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

b) Sull'interpretazione di diverse disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica

i) Sull'interpretazione degli articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 119 TFUE - 121 TFUE e 126 TFUE

108. Il giudice del rinvio fa riferimento all'argomentazione del ricorrente del procedimento principale secondo cui il Trattato MES costituirebbe una modifica ed una sovversione fondamentali dell'ordinamento giuridico che disciplina l'Unione economica e monetaria incompatibili con il diritto dell'Unione. Risulterebbe anzitutto dal considerando 2 della decisione 2011/199 che lo stesso Consiglio europeo ha considerato che la creazione di un meccanismo di stabilità permanente esige una modifica del Trattato FUE. Peraltro, gli articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 119 TFUE - 121 TFUE e 126 TFUE conferirebbero alle istituzioni dell'Unione la competenza a coordinare la politica economica. Inoltre, il giudice del rinvio chiede se il Trattato MES ecceda il potere del Consiglio dell'Unione europea di adottare raccomandazioni ai sensi dell'articolo 126 TFUE e, in particolare, se la «condizionalità» prevista dal Trattato MES equivalga alle raccomandazioni previste da tale disposizione.

109. A tale riguardo, occorre anzitutto ricordare che dal punto 68 della presente sentenza emerge che gli Stati membri sono competenti a concludere tra di loro un accordo che istituisce un meccanismo di stabilità come il Trattato MES, a condizione che gli impegni assunti dagli Stati membri contraenti nell'ambito di un accordo siffatto rispettino il diritto dell'Unione.

110. Va poi constatato che il MES non ha ad oggetto il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, bensì rappresenta un meccanismo di finanziamento. Infatti, ai sensi degli articoli 3 e 12, paragrafo 1, del Trattato MES, l'obiettivo del MES è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità a beneficio dei suoi membri che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari.

111. Se è certo che, in forza degli articoli 3, 12, paragrafo 1, e 13, paragrafo 3, primo comma, del Trattato MES, l'assistenza finanziaria fornita ad uno Stato membro, membro del MES, è soggetta ad una rigorosa condizionalità commisurata allo strumento di assistenza scelto, che può assumere la forma di un programma di correzioni macroeconomiche, tuttavia la condizionalità prevista non costituisce uno strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, bensì è diretto a garantire la conformità delle attività del MES, in particolare, con l'articolo 125 TFUE e con le misure di coordinamento adottate dall'Unione.

112. Infatti, l'articolo 13, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato MES prevede espressamente che le condizioni che presiedono ad un sostegno alla stabilità devono essere «pienamente conform[i] alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal [Trattato FUE]». Risulta peraltro dal paragrafo 4 dello stesso articolo che la Commissione, prima di firmare il protocollo d'intesa che definisce la condizionalità che presiede ad un sostegno alla stabilità, verifica che le condizioni imposte siano pienamente conformi alle misure di coordinamento delle politiche economiche.

113. Infine, il Trattato MES non incide neanche sulla competenza del Consiglio di adottare raccomandazioni sul fondamento dell'articolo 126, paragrafi 7 e 8, TFUE nei confronti di uno Stato membro con un disavanzo eccessivo. Infatti, da un lato, il MES non è chiamato ad adottare siffatte raccomandazioni. Dall'altro, l'articolo 13, paragrafi 3, secondo comma, e 4, del Trattato MES prevede che le condizioni imposte ai membri del MES che ricevono un'assistenza finanziaria devono essere conformi a qualsiasi raccomandazione che può essere adottata dal Consiglio ai sensi delle citate disposizioni del Trattato FUE.

114. Ne consegue che gli articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 119 TFUE - 121 TFUE e 126 TFUE non ostano alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

ii) Sull'interpretazione dell'articolo 122 TFUE

115. Occorre anzitutto ricordare che, in forza dell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE, il Consiglio può decidere, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

116. Poiché l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non rappresenta un fondamento giuridico adeguato per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che già si trovano o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari, l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non sconfini nei poteri che detta disposizione conferisce al Consiglio.

117. Per quanto riguarda, poi, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, il giudice del rinvio, al fine di valutare se il MES ecceda la competenza attribuita all'Unione da tale disposizione, chiede se quest'ultima definisca in via tassativa le circostanze eccezionali in presenza delle quali è possibile accordare un'assistenza finanziaria agli Stati membri e se tale articolo abiliti unicamente le istituzioni dell'Unione a concedere un'assistenza finanziaria.

118. A tale riguardo occorre rammentare che l'articolo 122 TFUE ha unicamente per oggetto un'assistenza finanziaria concessa dall'Unione e non dagli Stati membri. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, il Consiglio può concedere, a determinate condizioni, una siffatta assistenza allo Stato membro che si trovi in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

119. L'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non incide sull'esercizio da parte dell'Unione della competenza attribuita da detta disposizione del Trattato FUE.

120. Inoltre, nulla nell'articolo 122 TFUE indica che solo l'Unione sia competente a concedere un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro.

121. Ne consegue che gli Stati membri restano liberi di istituire un meccanismo di stabilità come il MES, a condizione tuttavia che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione e, segnatamente, le misure adottate dall'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (v. punti 68 e 69 della presente sentenza). Come risulta dai punti 111-113 della presente sentenza, l'articolo 13, paragrafi 3, secondo comma, e 4, del Trattato MES è diretto a garantire che qualsiasi assistenza finanziaria concessa dal MES sia conforme a siffatte misure di coordinamento.

122. Pertanto, l'articolo 122 TFUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

iii) Sull'interpretazione dell'articolo 123 TFUE

123. Occorre rammentare che l'articolo 123 TFUE vieta alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione e degli Stati membri nonché di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli del loro debito.

124. Il giudice del rinvio chiede se la conclusione e la ratifica da parte degli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES non siano dirette a eludere il divieto disposto all'articolo 123 TFUE. Infatti, questi ultimi non potrebbero derogare al diritto dell'Unione o tollerare una deroga siffatta, né direttamente né tramite organismi da essi creati o riconosciuti.

125. Occorre al riguardo constatare che l'articolo 123 TFUE è specificamente rivolto alla BCE ed alle banche centrali degli Stati membri. La concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno Stato membro o di un insieme di Stati membri ad un altro Stato membro non rientra quindi in detto divieto.

126. Orbene, risulta dagli articoli 3, 12, paragrafo 1, e 13 del Trattato MES che è il MES che procede alla concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro di detto meccanismo in presenza delle condizioni previste nelle stesse disposizioni. Pertanto, anche se agiscono mediante il MES, gli Stati membri non derogano al divieto sancito dall'articolo 123 TFUE, dato che esso non li riguarda.

127. Del resto, nulla consente di considerare che le risorse finanziarie concesse dai membri del MES a quest'ultimo possano provenire da strumenti finanziari vietati dall'articolo 123, paragrafo 1,

TFUE.

128. Pertanto, l'articolo 123 TFUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

iv) Sull'interpretazione dell'articolo 125 TFUE

129. Il giudice del rinvio chiede se un accordo come il Trattato MES violi la clausola di «non salvataggio» prevista all'articolo 125 TFUE.

130. Occorre subito rilevare che risulta dalla formulazione dell'articolo 125 TFUE, secondo cui l'Unione o uno Stato membro «non risponde né si fa carico degli impegni» di un altro Stato membro, che tale articolo non è diretto a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro.

131. Tale lettura dell'articolo 125 TFUE è confermata dalle altre disposizioni del capo del Trattato FUE relativo alla politica economica e, segnatamente, dagli articoli 122 TFUE e 123 TFUE. Infatti, da un lato, l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE prevede che l'Unione può concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Se l'articolo 125 TFUE vietasse qualsiasi assistenza finanziaria da parte dell'Unione o degli Stati membri ad un altro Stato membro, l'articolo 122 TFUE avrebbe dovuto precisare che esso costituisce una deroga a detto articolo 125 TFUE.

132. Dall'altro, l'articolo 123 TFUE, che vieta alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri «di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia» è formulato in termini più rigorosi di quelli della clausola di «non salvataggio» prevista all'articolo 125 TFUE. Le diverse espressioni impiegate in quest'ultimo articolo confermano che il divieto ivi stabilito non è diretto a vietare qualsiasi assistenza finanziaria in favore di uno Stato membro.

133. Per determinare le forme di assistenza finanziaria conformi all'articolo 125 TFUE, occorre quindi esaminare l'obiettivo perseguito da tale articolo.

134. A tal fine, si deve ricordare che il divieto stabilito all'articolo 125 TFUE ha la sua origine nell'articolo 104 B del Trattato CE (ora divenuto articolo 103 CE), che è stato inserito nel Trattato CE con il Trattato di Maastricht.

135. Orbene, emerge dai lavori preparatori di quest'ultimo trattato che l'articolo 125 TFUE è diretto a garantire che gli Stati membri rispettino una politica di bilancio virtuosa (v. progetto di Trattato recante revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea ai fini dell'attuazione di una Unione economica e monetaria, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 2/91, pagg. 22 e 52). Infatti, il divieto stabilito all'articolo 125 TFUE garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio. Il rispetto di una disciplina siffatta contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria.

136. Alla luce di tale obiettivo perseguito dall'articolo 125 TFUE occorre considerare che tale disposizione vieta all'Unione e agli Stati membri la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa. Come emerge dal punto 5 del parere della BCE sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, l'attivazione di un'assistenza finanziaria ai sensi di un meccanismo di stabilità come il MES è compatibile con l'articolo 125 TFUE solo qualora essa risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sia soggetta a condizioni rigorose.

137. L'articolo 125 TFUE, invece, non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da

stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa.

138. Per quanto riguarda il Trattato MES, va constatato, in primo luogo, che i dispositivi di sostegno alla stabilità cui può ricorrere il MES in forza degli articoli 14-18 di tale Trattato fanno emergere che il MES non si farà garante dei debiti dello Stato membro beneficiario. Quest'ultimo resterà responsabile, nei confronti dei propri creditori, dei propri impegni finanziari.

139. Infatti, la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito, conformemente all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto forma di prestiti, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario. Al contrario, siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo, il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, un nuovo debito nei confronti del MES. Va rilevato a tal fine che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo deve essere rimborsata al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato.

140. Quanto ai dispositivi di sostegno previsti agli articoli 17 e 18 del Trattato MES, occorre rilevare, da un lato, che l'acquisto da parte del MES di titoli emessi da un membro del MES sul mercato primario è equiparabile alla concessione di un prestito. Per i motivi esposti al punto precedente, il MES con l'acquisto di tali titoli non si fa carico del debito dello Stato membro beneficiario.

141. Dall'altro, quanto all'acquisto sul mercato secondario di titoli emessi da un membro del MES, si deve constatare che, anche in una situazione del genere, lo Stato membro emittente resta il solo debitore dei debiti in questione. Il fatto che il MES, in qualità di acquirente su tale mercato di titoli emessi da un membro del MES, paghi un prezzo al titolare di tali titoli, creditore del membro del MES emittente, non significa che il MES rilevi il debito di tale membro del MES nei confronti di detto creditore. Infatti, il prezzo citato può differire sensibilmente dal valore dei crediti contenuti in siffatti titoli, poiché esso dipende dalla legge della domanda e dell'offerta sul mercato secondario dei titoli emessi dal membro del MES in questione.

142. In secondo luogo, il Trattato MES non prevede che un sostegno alla stabilità sia concesso fin dal momento in cui uno Stato membro la cui moneta è l'euro incontra difficoltà a trovare un finanziamento sul mercato. Infatti, conformemente agli articoli 3 e 12, paragrafo 1, di tale Trattato, un sostegno alla stabilità può essere accordato ai membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari solo qualora un siffatto sostegno sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri e la concessione di tale sostegno sia subordinato a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto.

143. Orbene, risulta dai punti 111 e 121 della presente sentenza che la rigorosa condizionalità cui è subordinato qualsiasi sostegno alla stabilità fornito dal MES mira a garantire il rispetto, da parte del MES e degli Stati membri beneficiari, delle misure adottate dall'Unione in particolare nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, le quali, dal canto loro, mirano segnatamente a garantire il perseguimento di una politica di bilancio virtuosa da parte degli Stati membri.

144. In terzo luogo, il giudice del rinvio fa riferimento ad un argomento del ricorrente nel procedimento principale secondo cui le regole di richiesta di capitale previste dall'articolo 25, paragrafo 2, del Trattato MES sarebbero incompatibili con l'articolo 125 TFUE in quanto comporterebbero che i membri del MES garantiscano il debito del membro inadempiente.

145. A tale riguardo occorre rammentare come l'articolo 25, paragrafo 2, del Trattato MES preveda che, se uno Stato membro, membro del MES, non procede al pagamento da esso dovuto, una richiesta di capitale incrementato è indirizzata a tutti gli altri membri. Tuttavia, in forza della disposizione medesima, lo Stato membro inadempiente del MES resta tenuto a versare la propria

parte di capitale. Pertanto, gli altri membri del MES non si fanno garanti del debito dal membro inadempiente.

146. Quindi, un meccanismo come il MES e gli Stati membri che vi partecipano non rispondono degli impegni di uno Stato membro beneficiario di un sostegno alla stabilità e non si fanno neanche carico di tali impegni ai sensi dell'articolo 125 TFUE.

147. Ne consegue che l'articolo 125 TFUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

c) Sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE

148. In virtù del principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri si astengono, segnatamente, da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

149. Il giudice del rinvio fa riferimento all'argomento del ricorrente nel procedimento principale secondo cui l'istituzione del MES sarebbe incompatibile con le disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica e monetaria e, pertanto, altresì con il principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

150. Tale argomento non può essere accolto.

151. Risulta infatti dai punti 93 98 e 108 147 della presente sentenza che l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non pregiudica le disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica e monetaria. Peraltro, come risulta dai punti 111 113 della presente sentenza, il Trattato MES contiene disposizioni che garantiscono che, nell'esercizio delle sue funzioni, il MES rispetterà il diritto dell'Unione.

152. Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 3, TUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

d) Sull'interpretazione dell'articolo 13 TUE

153. L'articolo 13, paragrafo 2, TUE dispone che ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni conferitele dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste.

154. Il giudice del rinvio chiede se l'attribuzione, da parte del Trattato MES, di nuove funzioni alla Commissione, alla BCE e alla Corte sia compatibile con le loro attribuzioni come definite dai trattati. Occorre esaminare separatamente il ruolo che la Commissione e la BCE, da un lato, e la Corte, dall'altro, saranno chiamate a svolgere nell'ambito del Trattato MES.

i) Sul ruolo assegnato alla Commissione e alla BCE

155. Il Trattato MES assegna diversi compiti alla Commissione e alla BCE.

156. Per quanto riguarda la Commissione, tali compiti consistono nel valutare le domande di sostegno alla stabilità (articolo 13, paragrafo 1), nel valutare la loro urgenza (articolo 4, paragrafo 4), nel negoziare un protocollo d'intesa che precisi le condizioni a corredo dell'assistenza finanziaria concessa (articolo 13, paragrafo 3), nel monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria (articolo 13, paragrafo 7) e nel partecipare alle riunioni del consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione in qualità di osservatore (articoli 5, paragrafo 3, e 6, paragrafo 2).

157. I compiti assegnati alla BCE consistono nel valutare l'urgenza delle domande di sostegno alla stabilità (articolo 4, paragrafo 4), nel partecipare alle riunioni del consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione in qualità di osservatore (articoli 5, paragrafo 3, e 6, paragrafo 2) e, di concerto con la Commissione, nel valutare le domande di sostegno alla stabilità (articolo 13, paragrafo 1), nel negoziare un protocollo d'intesa (articolo 13, paragrafo 3) e nel monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria (articolo 13, paragrafo 7).

158. A tale riguardo va rammentato che dalla giurisprudenza della Corte emerge che, nei settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri hanno il diritto di affidare alle istituzioni, al di fuori dell'ambito dell'Unione, compiti come il coordinamento di

un'azione comune da essi intrapresa o la gestione di un'assistenza finanziaria (v. sentenze citate Parlamento/Consiglio e Commissione, punti 16, 20 e 22, nonché Parlamento/Consiglio, punti 26, 34 e 41), a condizione che tali compiti non snaturino le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni (v., in particolare, pareri 1/92, del 10 aprile 1992, Racc. pag. I 2821, punti 32 e 41; 1/00, del 18 aprile 2002, Racc. pag. I 3493, punto 20, e 1/09, dell'8 marzo 2011, Racc. pag. I-1137, punto 75).

159. Orbene, le funzioni affidate alla Commissione e alla BCE dal Trattato MES costituiscono compiti come quelli menzionati al punto precedente.

160. In primo luogo, le attività del MES rientrano nella politica economica. Orbene, l'Unione non dispone di una competenza esclusiva in tale settore.

161. In secondo luogo, le funzioni affidate alla Commissione e alla BCE nell'ambito del Trattato MES, per quanto importanti, non implicano alcun potere decisionale proprio. Peraltro, le attività svolte da queste due istituzioni nell'ambito dello stesso Trattato impegnano il solo MES.

162. In terzo luogo, i compiti affidati alla Commissione e alla BCE non snaturano le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni.

163. Infatti, per quanto riguarda la Commissione, risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE che essa «promuove l'interesse generale dell'Unione» e «vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione».

164. Orbene, occorre ricordare che il Trattato MES è diretto a garantire la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. Con il suo coinvolgimento nel Trattato MES, la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione. D'altronde, i compiti assegnati alla Commissione dal Trattato MES le consentono, come prevede l'articolo 13, paragrafi 3 e 4, di quest'ultimo, di monitorare la compatibilità con diritto dell'Unione dei protocolli d'intesa conclusi dal MES.

165. Quanto alle funzioni assegnate alla BCE dal Trattato MES, esse si conformano ai diversi compiti che il Trattato FUE e lo statuto del SEBC conferiscono a tale istituzione. Infatti, con le sue funzioni nell'ambito del Trattato MES, la BCE sostiene le politiche economiche generali nell'Unione, conformemente all'articolo 282, paragrafo 2, TFUE. Risulta del resto dall'articolo 6.2 dello statuto del SEBC che la BCE può partecipare ad istituzioni monetarie internazionali. L'articolo 23 di detto statuto conferma che la BCE può «stabilire relazioni (...) con organizzazioni internazionali».

166. A tal riguardo, non può essere accolto l'argomento secondo cui, poiché le sentenze citate Parlamento/Consiglio e Commissione nonché Parlamento/Consiglio sono precedenti all'inclusione nei trattati delle disposizioni relative alla cooperazione rafforzata, gli Stati membri la cui moneta è l'euro avrebbero dovuto instaurare tra loro una cooperazione rafforzata al fine di beneficiare del contributo delle istituzioni dell'Unione nell'ambito del MES.

167. Risulta infatti dall'articolo 20, paragrafo 1, TUE che una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione stessa sia competente ad agire nel settore oggetto di tale cooperazione.

168. Orbene, risulta dai punti 64-66 della presente sentenza che le disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione non conferiscono a quest'ultima una competenza specifica per istituire un meccanismo permanente di stabilità come il MES.

169. Di conseguenza, l'articolo 20 TUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

ii) Sul ruolo assegnato alla Corte

170. Si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del Trattato MES, il consiglio dei governatori decide su qualsiasi controversia tra il MES e i suoi membri, o tra i membri del MES, in relazione all'interpretazione e all'applicazione di tale trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità delle decisioni adottate dal MES con tale trattato. In forza del paragrafo 3 dello stesso articolo, se un membro del MES contesta la decisione di cui al paragrafo 2, la controversia è sottoposta alla Corte.

171. A tale riguardo, va constatato, in primo luogo, che dal considerando 16 del Trattato MES risulta che la competenza che la Corte è chiamata ad esercitare in forza dell'articolo 37, paragrafo 3,

dello stesso trattato, si fonda direttamente sull'articolo 273 TFUE. Conformemente a tale ultimo articolo, la Corte è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso.

172. In secondo luogo, se è vero che l'articolo 273 TFUE subordina la competenza della Corte all'esistenza di un compromesso, nulla impedisce, considerato l'obiettivo perseguito da tale disposizione, che un accordo siffatto si verifichi previamente, con riferimento ad un'intera categoria di controversie predefinite, in forza di una clausola come l'articolo 37, paragrafo 3, del Trattato MES.

173. In terzo luogo, le controversie sottoposte alla competenza della Corte presentano una connessione con l'oggetto dei trattati ai sensi dell'articolo 273 TFUE.

174. A tale riguardo, va rilevato che una controversia legata all'interpretazione o all'applicazione del Trattato MES può vertere altresì sull'interpretazione o sull'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione. Infatti, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, di tale trattato, il protocollo d'intesa negoziato con lo Stato membro che chiede un sostegno alla stabilità deve essere pienamente conforme al diritto dell'Unione e, segnatamente, alle misure adottate dall'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Le condizioni cui è subordinata la concessione di un siffatto sostegno ad uno Stato membro saranno quindi, almeno in parte, determinate dal diritto dell'Unione.

175. In quarto luogo, è vero che l'articolo 273 TFUE subordina la competenza della Corte alla presenza esclusiva di Stati membri nella controversia di cui è investita. Tuttavia, poiché il MES è composto esclusivamente di Stati membri, una controversia di cui è parte il MES può essere considerata una controversia tra Stati membri ai sensi dell'articolo 273 TFUE.

176. Ne consegue che l'attribuzione di una competenza alla Corte da parte dell'articolo 37, paragrafo 3, del Trattato MES ad interpretare e applicare le disposizioni di tale trattato soddisfa le condizioni poste dall'articolo 273 TFUE.

177. Discende da quanto precede che l'articolo 13 TUE non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

e). Sull'interpretazione del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva

178. Facendo riferimento ad un argomento sollevato dal ricorrente nel procedimento principale, il giudice del rinvio rileva che l'istituzione del MES al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione rischia di avere l'effetto di sottrarre il MES dal campo di applicazione della Carta. Esso chiede se l'istituzione del MES pregiudichi così l'articolo 47 della Carta, che garantisce a tutti una tutela giurisdizionale effettiva.

179. A tale riguardo, va ricordato che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del paragrafo 2 dello stesso articolo, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze riconosciute a quest'ultima (v. sentenze del 5 ottobre 2010, *McB.*, C 400/10 PPU, Racc. pag. I 8965, punto 51, e del 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C 256/11, Racc. pag. I-11315, punto 71).

180. Orbene, va rilevato che gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale, come risulta dal punto 105 della presente sentenza, i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione.

181. Discende da quanto precede che il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi.

182. Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione che gli articoli 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125

TFUE - 127 TFUE nonché il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non ostano alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di tali Stati membri».

18 dicembre 2014, Accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU, Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

La Corte di giustizia esprime parere negativo circa la bozza di Accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare osservando:

«154. [...] tale adesione rimarrebbe caratterizzata da importanti particolarità.

155. Infatti, da quando la CEDU è stata adottata, soltanto le entità statali potevano esserne parti, il che spiega il fatto che, ad oggi, essa vincola soltanto degli Stati. Ciò trova conferma d'altronde nella circostanza che, al fine di permettere l'adesione dell'Unione, non soltanto è stato modificato l'articolo 59 della CEDU, ma lo stesso accordo previsto contiene una serie di modifiche di tale convenzione intese a rendere l'adesione operativa nell'ambito del sistema che essa stessa istituisce.

156. Orbene, tali modifiche sono giustificate proprio dal fatto che, contrariamente a qualsiasi altra Parte contraente, l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato.

157. Infatti, come ripetutamente dichiarato dalla Corte, i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi (v., in particolare, sentenze van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, pag. 23, e Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pag. 1144, nonché parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65).

158. Orbene, la circostanza che l'Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un'adesione alla CEDU.

159. È proprio in considerazione di tale circostanza che i Trattati subordinano tale adesione al rispetto di varie condizioni.

160. Così, anzitutto, dopo aver disposto che l'Unione aderisce alla CEDU, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE precisa subito, nella sua seconda frase, che «[t]ale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati».

161. Inoltre, il Protocollo n. 8 UE, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, dispone segnatamente che l'accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e assicurare che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni, né sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU, e neppure sull'articolo 344 TFUE.

162. Infine, mediante la dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, la Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona ha convenuto che l'adesione deve essere realizzata con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

163. È segnatamente alla luce di tali norme che la Corte deve, nell'ambito della missione affidatale dall'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, TUE, controllare che le modalità giuridiche con cui si prevede di realizzare l'adesione dell'Unione alla CEDU siano conformi alle prescrizioni indicate e, in maniera più generale, alla carta costituzionale di base dell'Unione che sono i Trattati

(sentenza *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23).

164. Al fine di svolgere tale controllo, occorre rilevare che, come risulta dai punti da 160 a 162 del presente parere, le condizioni alle quali i Trattati subordinano l'adesione mirano, in modo particolare, a garantire che quest'ultima non incida sulle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione.

165. A questo proposito occorre ricordare che tra queste caratteristiche figurano quelle relative alla struttura costituzionale dell'Unione, che si riflette nel principio di attribuzione delle competenze contemplato agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, nonché nel quadro istituzionale definito agli articoli da 13 TUE a 19 TUE.

166. A ciò si aggiungono le caratteristiche specifiche attinenti alla natura stessa del diritto dell'Unione. In particolare, come rilevato più volte dalla Corte, il diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri (v., in tal senso, sentenze *Costa*, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145, nonché *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 3; parere 1/91, EU:C:1991:490, punto 21; parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65, e sentenza *Melloni*, C 399/11, EU:C:2013:107, punto 59), nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi (sentenza *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, pag. 23, e parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65).

167. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all'articolo 1, secondo comma, TUE – in un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

168. Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua.

169. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti (v. sentenze *ERT*, C 260/89, EU:C:1991:254, punto 41; *Kremzow*, C 299/95, EU:C:1997:254, punto 14; *Schmidberger*, C 112/00, EU:C:2003:333, punto 73, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punti 283 e 284).

170. Orbene, l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 4, nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punti da 281 a 285).

171. Per quanto riguarda la struttura dell'Unione, è importante sottolineare che il rispetto della Carta si impone non soltanto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, ma anche agli Stati membri allorché attuano il diritto di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza *Åkerberg Fransson*, C 617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 21).

172. Quanto al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, quali ricordati all'articolo 3 TUE, esso è affidato a una serie di disposizioni fondamentali, come quelle che prevedono la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, nonché la politica della concorrenza. Tali disposizioni, che si inseriscono nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire, ciascuna nel proprio settore specifico e con le proprie caratteristiche particolari, alla realizzazione del

processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa.

173. Del pari, incombe agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione. Inoltre, a mente del secondo comma del medesimo paragrafo, gli Stati membri adottano 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 (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

174. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione.

175. In tale contesto, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministratori in forza del diritto dell'Unione (parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

176. In particolare, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 67 e 83).

177. È dunque nel rispetto di tale quadro costituzionale, ricordato ai punti da 155 a 176 del presente parere, che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta».

10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, ECLI:EU:C:2018:999

A seguito del referendum tenutosi nel Regno Unito il 23 giugno 2016, il Primo Ministro del Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo, il successivo 29 marzo 2017, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea, ex art. 50 TUE. Il 19 dicembre 2017 taluni membri del Parlamento europeo, insieme ad alcuni membri del Parlamento nazionale (tutti di nazionalità britannica), hanno depositato un ricorso giurisdizionale volto ad ottenere una sentenza dichiarativa, che stabilisse quando e come detta notifica potesse eventualmente essere revocata in modo unilaterale, prima della scadenza del periodo di due anni previsto dall'art. 50 TUE. Con decisione dell'8 giugno 2018 il giudice di prime cure ha rifiutato di disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e contestualmente ha respinto il ricorso, ritenendo la questione ipotetica ed esulante dai poteri giurisdizionali attribuiti al giudice nazionale. I ricorrenti hanno chiesto di poter interporre appello e il giudice incaricato di decidere in merito alla proponibilità del gravame ha sospeso il processo, per rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia. In particolare, il giudice del rinvio chiede se, a seguito dell'avvenuta notificazione dell'intento di recedere dall'Unione europea, sia possibile che la suddetta notifica sia oggetto di revoca unilaterale e, in caso affermativo, a quali condizioni e con quali effetti. La Corte ha osservato:

44. [...] si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la carta costituzionale di base dell'Unione (sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23),

hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].

45. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale autonomia del diritto dell'Unione, alla luce tanto del diritto degli Stati membri quanto del diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro (sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 33 e giurisprudenza citata).

46. Occorre quindi esaminare la questione sottoposta alla luce dei Trattati complessivamente considerati.

47. A tale proposito, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima e degli obiettivi da essa perseguiti, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione (v., in tal senso, sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 135; sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50 e giurisprudenza citata, e del 17 marzo 2016, Parlamento/Commissione, C-286/14, EU:C:2016:183, punto 43).

48. Per quanto attiene alla formulazione dell'articolo 50 TUE, si deve constatare che tale disposizione non riguarda esplicitamente la questione della revoca. Esso non la vieta né l'autorizza espressamente.

49. Ciò posto, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 99 a 102 delle sue conclusioni, dal testo dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE risulta che uno Stato membro che decida di recedere deve notificare la sua «intenzione» al Consiglio europeo. Orbene, un'intenzione non è, per natura, né definitiva né irrevocabile.

50. Inoltre, l'articolo 50, paragrafo 1, TUE enuncia che ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Ne consegue che lo Stato membro interessato non è tenuto a prendere la sua decisione di concerto con gli altri Stati membri o con le istituzioni dell'Unione. La decisione di recedere ricade esclusivamente nella sfera di volontà di tale Stato membro, nel rispetto delle sue norme costituzionali, e dipende quindi unicamente da una sua scelta sovrana.

51. L'articolo 50, paragrafi 2 e 3, TUE stabilisce poi la procedura da seguire in caso di decisione di recesso. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza del 19 settembre 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 46), tale procedura comprende, in primo luogo, la notifica al Consiglio

europeo dell'intenzione di recedere, in secondo luogo, i negoziati e la conclusione di un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto delle future relazioni tra lo Stato interessato e l'Unione, e, in terzo luogo, il recesso propriamente detto dall'Unione alla data di entrata in vigore del menzionato accordo o, in sua mancanza, due anni dopo la notifica effettuata presso il Consiglio europeo, salvo che quest'ultimo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

52. L'articolo 50, paragrafo 2, TUE fa riferimento all'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, secondo cui la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

53. L'articolo 50, paragrafo 2, TUE definisce quindi il ruolo delle diverse istituzioni nella procedura da seguire ai fini della negoziazione e della conclusione dell'accordo di recesso, conclusione che richiede un voto a maggioranza qualificata del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

54. L'articolo 50 TUE stabilisce altresì, al paragrafo 3, il momento in cui produce effetti il recesso dello Stato membro interessato dall'Unione, disponendo che i Trattati cessano di essere applicabili a tale Stato membro a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica da parte di detto Stato membro della sua intenzione di recedere. Questo termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica si applica salvo che il Consiglio europeo decida, all'unanimità e d'intesa con lo Stato membro interessato, di prorogarlo.

55. Dopo il recesso dall'Unione, lo Stato membro interessato può nuovamente chiedere di aderirvi, secondo la procedura di cui all'articolo 49 TUE.

56. Ne consegue che l'articolo 50 TUE persegue un duplice obiettivo, vale a dire, da un lato, sancire il diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione e, dall'altro, istituire una procedura intesa a consentire che tale recesso si svolga in modo ordinato.

57. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 94 e 95 delle sue conclusioni, il carattere sovrano del diritto di recesso sancito dall'articolo 50, paragrafo 1, TUE depone a favore dell'esistenza del diritto dello Stato membro interessato di revocare la notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione fintanto che non sia entrato in vigore l'accordo di recesso concluso tra l'Unione e tale Stato membro o, in mancanza di tale accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato ai sensi di detta disposizione.

58. In mancanza di un'espressa disposizione relativa alla revoca della notifica dell'intenzione di recedere, tale revoca è subordinata al rispetto delle regole previste all'articolo 50, paragrafo 1, TUE, per il recesso medesimo, cosicché essa può essere decisa unilateralmente, in conformità delle norme costituzionali dello Stato membro interessato.

59. La revoca da parte di uno Stato membro, prima di una delle scadenze menzionate al punto 57 della presente sentenza, della notifica della sua intenzione di recedere riflette la decisione sovrana di tale Stato di mantenere lo status di Stato membro dell'Unione, status che detta notifica non ha l'effetto di sospendere o di alterare (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 45), fatto salvo soltanto l'articolo 50, paragrafo 4, TUE.

60. Per tale motivo una simile revoca si distingue fundamentalmente da un'eventuale domanda con la quale lo Stato membro interessato miri ad ottenere che il Consiglio europeo proroghi il termine di due anni previsto all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, cosicché non può essere accolta l'analogia che il Consiglio e la Commissione tentano di stabilire tra detta revoca e una siffatta domanda di proroga.

61. Per quanto riguarda il contesto dell'articolo 50 TUE, occorre fare riferimento al tredicesimo considerando del preambolo del Trattato UE, al primo considerando del preambolo del Trattato FUE e all'articolo 1 TUE, da cui risulta che i Trattati hanno lo scopo di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, nonché al secondo considerando del preambolo del Trattato FUE, secondo cui l'Unione mira ad eliminare le barriere che dividono l'Europa.

62. Occorre inoltre sottolineare l'importanza dei valori di libertà e democrazia, enunciati nel secondo e nel quarto considerando del preambolo del Trattato UE, che rientrano tra i valori comuni menzionati all'articolo 2 di detto Trattato e nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che in tal senso fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, 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, punti 303 e 304).

63. Come risulta dall'articolo 49 TUE, secondo cui ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione e al quale corrisponde l'articolo 50 TUE sul diritto di recesso, l'Unione raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a tali valori, sicché il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i suddetti valori [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35].

64. Occorre inoltre rilevare che, poiché lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punto 25, e del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 43), l'eventuale recesso di uno Stato membro dall'Unione può avere un'incidenza considerevole sui diritti di tutti i cittadini dell'Unione, compresi, in particolare, il diritto alla libera circolazione sia per i cittadini dello Stato membro interessato che per quelli degli altri Stati membri.

65. Pertanto, se uno Stato non può essere obbligato ad aderire all'Unione contro la sua volontà, esso non può nemmeno essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà.

66. Orbene, se la notifica dell'intenzione di recedere dovesse condurre ineluttabilmente al recesso dello Stato membro interessato al termine del periodo di cui all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, detto Stato membro potrebbe essere costretto ad uscire dall'Unione contro la sua volontà, espressa in esito a un processo democratico conforme alle sue norme costituzionali, di tornare sulla sua decisione di recedere dall'Unione e, pertanto, di continuare ad esserne membro.

67. È giocoforza constatare che siffatto risultato sarebbe contrario agli obiettivi e ai valori ricordati ai punti 61 e 62 della presente sentenza. In particolare, sarebbe contrario allo scopo dei Trattati consistente nel creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa obbligare a recedere uno Stato membro che, dopo avere notificato la propria intenzione di recedere dall'Unione

conformemente alle proprie norme costituzionali e in esito a un processo democratico, decida di revocare la notifica di tale intenzione nel contesto di un processo siffatto.

68. La genesi dell'articolo 50 TUE milita del pari a favore di un'interpretazione di tale disposizione nel senso che uno Stato membro ha il diritto di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione. Infatti, si deve rilevare che i termini di detto articolo riprendono in gran parte quelli di una clausola di recesso dall'Unione che figurava, per la prima volta, nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Tuttavia, mentre in occasione della redazione di tale clausola erano stati proposti taluni emendamenti finalizzati a consentire l'espulsione di uno Stato membro, a evitare il rischio di abusi durante la procedura di recesso o a rendere più difficile la decisione di recesso, tali emendamenti erano stati tutti respinti per il motivo, espressamente formulato nei commenti al progetto, che occorreva mantenere il carattere volontario e unilaterale della decisione di recesso.

69. Da tali elementi risulta che la notifica da parte di uno Stato membro della sua intenzione di recedere non può condurre ineluttabilmente al recesso di tale Stato membro dall'Unione. Al contrario, uno Stato membro che sia tornato sulla propria decisione di recedere dall'Unione ha il diritto di revocare detta notifica fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso fra tale Stato membro e l'Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine previsto all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato in conformità di quest'ultima disposizione.

70. Tale conclusione è corroborata dalle disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, di cui si è tenuto conto nei lavori preparatori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

71. Infatti, qualora un trattato consenta un recesso sulla base delle sue disposizioni, l'articolo 68 della menzionata Convenzione precisa in particolare, in termini chiari e incondizionati, che la notifica del recesso, quale prevista agli articoli 65 e 67 della medesima Convenzione, può essere revocata in qualsiasi momento, prima che abbia avuto effetto.

72. Per quanto riguarda la proposta del Consiglio e della Commissione di subordinare il diritto dello Stato membro interessato di revocare la notifica della sua intenzione di recedere a un'approvazione, all'unanimità, da parte del Consiglio europeo, tale condizione trasformerebbe un diritto unilaterale sovrano in un diritto subordinato soggetto a una procedura di approvazione. Orbene, siffatta procedura di approvazione sarebbe incompatibile con il principio, ricordato ai punti 65, 67 e 69 della presente sentenza, secondo cui uno Stato membro non può essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà.

73. Ne consegue, in primo luogo, che, fino a quando non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra l'Unione e lo Stato membro interessato o, in mancanza di tale accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato in conformità di tale disposizione, detto Stato membro, il quale dispone, fatto salvo l'articolo 50, paragrafo 4, TUE, di tutti i diritti e rimane soggetto a tutti gli obblighi previsti dai trattati, mantiene la facoltà di revocare unilateralmente la notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione, conformemente alle proprie norme costituzionali.

74. In secondo luogo, occorre che la revoca della notifica dell'intenzione di recedere, da un lato, sia comunicata per iscritto al Consiglio europeo e, dall'altro, sia univoca e incondizionata, nel senso

che sia diretta a confermare l'appartenenza all'Unione dello Stato membro interessato in termini immutati per quanto riguarda la sua condizione di Stato membro, e detta revoca pone fine alla procedura di recesso.

75. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 50 TUE deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi di detta disposizione, la propria intenzione di recedere dall'Unione, la menzionata disposizione consente a tale Stato membro, fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l'Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto al paragrafo 3 del medesimo articolo, eventualmente prorogato in conformità di tale paragrafo, di revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali. La revoca in parola è finalizzata a confermare l'appartenenza dello Stato membro di cui trattasi all'Unione in termini immutati per quanto riguarda il suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso.

2. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

15 novembre 2011, *Dereci e a.*, causa C-256/11, Racc. I-11315

Il Ministero degli Interni austriaco si rifiuta di concedere permessi di soggiorno al sig. Dereci e ad altri ricorrenti, tutti cittadini di Stati terzi desiderosi di vivere con i propri familiari, residenti in Austria e cittadini austriaci, sulla base del fatto che detti cittadini austriaci non avevano mai fatto uso del loro diritto alla libera circolazione. Si noti, inoltre, che gli stessi non dipendevano dai ricorrenti nelle cause principali per la loro sussistenza. Il sig. Dereci e gli altri ricorrenti impugnano dunque il diniego di rilascio del permesso di soggiorno dinanzi al Verwaltungsgerichtshof austriaco, che sottopone alla Corte alcune questioni pregiudiziali che, come correttamente evidenziato dall'Avvocato generale, vertono, in sostanza, sull'interpretazione dell'art. 20 TFUE e sulla portata di questa disposizione dopo la pronuncia delle sentenze Ruiz Zambrano e McCarthy. In tale contesto, la Corte si sofferma altresì sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, osservando:

«70. In via preliminare, occorre ricordare che l'art.7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), relativo al diritto al rispetto alla vita privata e familiare, contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'art.8, n.1, della CEDU e che pertanto occorre attribuire all'art.7 della Carta lo stesso significato e la stessa portata attribuiti all'art.8, n.1, della CEDU, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, McB., Racc. pag. I-8965, punto 53).

71. Tuttavia, occorre ricordare che le disposizioni della Carta si applicano, ai sensi dell'art. 51, n. 1, della medesima, agli Stati membri esclusivamente in sede di attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del n. 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi

per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze riconosciute a quest'ultima (v. sentenze *McB.*, cit., punto 51, nonché 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C 1/10, *Gueye e Salmerón Sánchez*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 69).

72. Pertanto, nel caso di specie, qualora il giudice del rinvio ritenga che, alla luce delle circostanze delle cause principali, le posizioni dei ricorrenti nelle cause principali siano soggette al diritto dell'Unione, esso dovrà valutare se il diniego del diritto di soggiorno di questi ultimi nelle cause principali leda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall'art. 7 della Carta. Viceversa, qualora ritenga che dette posizioni non rientrino nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, esso dovrà condurre un siffatto esame alla luce dell'art. 8, n. 1, della CEDU.

73. Difatti, occorre ricordare che tutti gli Stati membri hanno aderito alla CEDU, la quale consacra, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

74. Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo del nucleo essenziale sostanziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

21 dicembre 2011, *N. S. contro Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, Racc. I-13905

Alcuni cittadini di Paesi terzi venivano informati dalle autorità britanniche e irlandesi che, essendo stata rigettata la propria richiesta di asilo, sarebbero stati trasferiti in Grecia, Paese del loro primo ingresso nell'Unione, in applicazione del regolamento «Dublino II». Avverso tali decisioni veniva proposto appello dinanzi alla Court of Appeal of England and Wales del Regno Unito e la High Court irlandese in ragione del fatto che un rinvio in Grecia rischiava di ledere i diritti fondamentali dei ricorrenti, dal momento che in tale Paese le procedure di asilo presenterebbero gravi carenze, i casi di concessione di asilo sarebbero ivi estremamente rari, i mezzi di ricorso giurisdizionale insufficienti e di difficile accesso e le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo inadeguate. I giudici aditi chiedono dunque alla Corte di giustizia, che successivamente riunirà i quesiti pregiudiziali rivoltile, se le autorità di uno Stato membro tenute ad effettuare il trasferimento dei richiedenti asilo verso altri Stati membri in applicazione del regolamento summenzionato debbano prima controllare se tale Stato rispetti effettivamente i diritti fondamentali. In tale contesto, la Corte, affrontando una questione relativa alla portata della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha osservato:

«109. Con la quinta questione nella causa C-411/10 la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) chiede, in sostanza, se la portata della tutela attribuita ad una persona cui si applica il regolamento n. 343/2003 dai principi generali del diritto dell'Unione, in particolare dagli artt. 1, relativo alla dignità umana, 18, sul diritto di asilo, e 47, relativo al diritto a un ricorso effettivo, della Carta, sia più ampia di quella della tutela conferita dall'art. 3 della CEDU.

110. Secondo la Commissione, la risposta a tale questione deve permettere di identificare le disposizioni della Carta la cui violazione da parte dello Stato membro competente implicherà una

responsabilità sussidiaria in capo allo Stato membro che deve decidere del trasferimento.

111. Infatti, anche se la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) non ha espressamente spiegato, nella decisione di rinvio, perché la risposta a tale questione le fosse necessaria per emettere sentenza, la lettura di detta decisione lascia nondimeno pensare che la questione si giustifichi alla luce della decisione del 2 dicembre 2008, K. R. S. c. Regno Unito, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato irricevibile la denuncia per violazione degli artt. 3 e 13 della CEDU in caso di trasferimento del ricorrente dal Regno Unito in Grecia. Dinanzi alla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) talune parti hanno fatto valere che la tutela dei diritti fondamentali risultante dalla Carta era più ampia di quella risultante dalla CEDU e che l'applicazione della Carta doveva comportare l'accoglimento della loro richiesta di non trasferire il ricorrente nel procedimento principale verso la Grecia.

112. Dopo la pronuncia della decisione di rinvio la Corte europea dei diritti dell'uomo è ritornata sulla sua posizione alla luce di nuovi elementi probatori e ha statuito, nella succitata sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia, non solo che la Repubblica ellenica aveva violato l'art. 3 della CEDU a causa delle condizioni detentive ed esistenziali del ricorrente sul suo territorio, nonché l'art. 13 della CEDU, in combinato disposto con detto art. 3, in ragione delle carenze nella procedura di asilo seguita per il ricorrente, ma pure che il Regno del Belgio aveva violato l'art. 3 della CEDU esponendo il ricorrente a rischi connessi alle carenze della procedura di asilo in Grecia e a condizioni detentive ed esistenziali in Grecia contrarie a detto articolo.

113. Come risulta dal punto 106 della presente sentenza, uno Stato membro violerebbe l'art. 4 della Carta se trasferisse un richiedente asilo verso lo Stato membro competente ai sensi del regolamento n. 343/2003 in circostanze come quelle descritte al precedente punto 94.

114. Non risulta che gli artt. 1, 18 e 47 della Carta possano comportare una risposta differente da quella data alle questioni da seconda a quarta e sesta nella causa C-411/10 nonché alle due questioni nella causa C-493/10.

115. Di conseguenza, si deve risolvere la quinta questione sollevata nella causa C-411/10 dichiarando che gli artt. 1, 18 e 47 della Carta non comportano una risposta differente da quella data alle questioni da seconda a quarta e sesta nella causa C-411/10 nonché alle due questioni nella causa C-493/10».

Ordinanza 12 luglio 2012, *Gennaro Currà e altri c. Bundesrepublik Deutschland*, C-466/11, ECLI:EU:C:2012:465

Nell'ambito delle note controversie relative al risarcimento dei crimini di guerra perpetrati dalla Germania nazista durante il secondo conflitto mondiale, il Tribunale di Brescia rivolgeva alla Corte alcuni quesiti pregiudiziali relativi sostanzialmente alla compatibilità dell'immunità giurisdizionale invocata dalla Repubblica federale tedesca (e, di riflesso, di quelle norme nazionali che tale immunità de facto tutelavano) con alcune norme dei trattati e, per quanto interessa in questa sede, con gli articoli 17, 47 e 52 della Carta. La Corte, rigettando il ricorso per incompetenza, ha osservato:

«16. Nel caso di specie, il procedimento principale riguarda una domanda di risarcimento proposta da cittadini di uno Stato membro nei confronti di un altro Stato membro per fatti avvenuti durante la Seconda Guerra mondiale, pertanto anteriormente alla creazione delle Comunità europee.

17. Orbene, il giudice del rinvio non menziona nessun elemento che consenta di dimostrare che la Corte sia competente *ratione materiae*. Esso chiede alla Corte, in un primo tempo, di pronunciarsi sull'interpretazione del principio di diritto internazionale generale relativo all'immunità degli Stati nonché dell'accordo sui debiti esteri tedeschi, cui l'Unione non aderisce, e, in un secondo tempo, di

verificare se, alla luce di una tale interpretazione, il diritto e il comportamento di due Stati membri siano conformi alle varie disposizioni dei trattati UE e FUE e della Carta.

18. Vero è che le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (v., per analogia, sentenze del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90, Racc. pag. I-6019, punto 9, e del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, Racc. pag. I-13755, punto 123). Pertanto, la Corte deve applicare il diritto internazionale e può verificarsi il caso che essa debba interpretare talune norme proprie di tale diritto, ma unicamente nella cornice delle competenze attribuite all'Unione da parte degli Stati membri.

19. Tuttavia, non c'è nulla che evidenzi che la situazione oggetto del procedimento principale possa rientrare nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione né, pertanto, delle norme di diritto internazionale che possono incidere sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, la Corte non è competente ad interpretare e applicare le norme di diritto internazionale che il giudice del rinvio pensa di applicare a detta situazione.

20. Del resto, la Corte fa notare, a questo proposito, che, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione del principio dell'immunità degli Stati nell'ambito di una domanda di risarcimento proposta da cittadini di uno Stato nei confronti di un altro Stato per fatti avvenuti in occasione della Seconda Guerra mondiale, i due Stati membri coinvolti nel procedimento principale hanno adito la Corte internazionale di giustizia, senza porre in dubbio la competenza di quest'ultima. Detta Corte si è dichiarata competente e ha pronunciato una sentenza nel merito della controversia in data 3 febbraio 2012.

21. Da tutto quanto sin qui esposto si evince che la Corte è manifestamente incompetente *ratione materiae* a risolvere le questioni pregiudiziali.

[...]

25. Per quanto riguarda, in particolare, le disposizioni della Carta di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, basti ricordare che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni della medesima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, in virtù del paragrafo 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze attribuite a quest'ultima (sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a., C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

26. Orbene, poiché la situazione oggetto del procedimento principale non rientra nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione e, pertanto, la Corte non è competente al riguardo, le richiamate disposizioni della Carta non possono giustificare, di per sé, una nuova competenza.

27. Pertanto si deve dichiarare che la Corte è manifestamente incompetente a conoscere della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale ordinario di Brescia».

26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105

Il sig. Åkerberg Fransson, lavoratore autonomo nel settore della pesca, viene meno ai propri obblighi dichiarativi in materia fiscale. Tale comportamento viene dapprima sanzionato dall'amministrazione tributaria, che gli infligge una pena pecuniaria, e a distanza di due anni dal pubblico ministero, che lo accusa - sulla base dei medesimi fatti che hanno già dato luogo alla sanzione fiscale - di aver commesso un reato di frode fiscale passibile, secondo il diritto svedese, di una pena detentiva non superiore a sei anni. Il tribunale svedese si chiede se l'azione penale avviata nei confronti del sig. Åkerberg Fransson debba essere considerata inammissibile per il fatto che egli è

già stato sanzionato per gli stessi fatti. Tale giudice si interroga anche circa la compatibilità con il diritto dell'Unione della prassi giudiziaria svedese che subordina l'obbligo di disapplicare ogni disposizione che sia in contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla CEDU e dalla Carta alla condizione che tale contrasto risulti chiaramente dai testi interessati o dalla relativa giurisprudenza. In risposta al quesito pregiudiziale sottoposto, la Corte ha osservato:

«32. Con tali questioni, alle quali occorre rispondere congiuntamente, lo Haparanda tingsrätt chiede sostanzialmente alla Corte se occorra interpretare il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta nel senso che esso osta a che siano avviati nei confronti di un imputato procedimenti penali per frode fiscale, una volta che gli è già stata inflitta una sovrattassa per gli stessi fatti di falsa dichiarazione.

33. Per quanto riguarda l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, sancito all'articolo 50 della Carta, a procedimenti penali per frode fiscale come quelli oggetto della controversia principale, essa presuppone che i provvedimenti già adottati nei confronti dell'imputato ai sensi di una decisione divenuta definitiva siano di natura penale.

34. A tale riguardo, occorre anzitutto rilevare che l'articolo 50 della Carta non osta a che uno Stato membro imponga, per le medesime violazioni di obblighi dichiarativi in materia di IVA, una combinazione di sovrattasse e sanzioni penali. Infatti, per assicurare la riscossione di tutte le entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia, 68/88, Racc. pag. 2965, punto 24; del 7 dicembre 2000, de Andrade, C-213/99, Racc. pag. I-11083, punto 19, e del 16 ottobre 2003, Hannl-Hofstetter, C-91/02, Racc. pag. I-12077, punto 17). Esse possono quindi essere inflitte sotto forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due. Solo qualora la sovrattassa sia di natura penale, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, e sia divenuta definitiva, tale disposizione osta a che procedimenti penali per gli stessi fatti siano avviati nei confronti di una stessa persona.

35. Occorre inoltre ricordare che, ai fini della valutazione della natura penale delle sanzioni tributarie, sono rilevanti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nella natura nonché nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (sentenza del 5 giugno 2012, Bonda, C-489/10, punto 37).

36. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce di tali criteri, se occorra procedere ad un esame del cumulo di sanzioni tributarie e penali previsto dalla legislazione nazionale sotto il profilo degli standard nazionali ai sensi del punto 29 della presente sentenza, circostanza che potrebbe eventualmente indurlo a considerare tale cumulo contrario a detti standard, a condizione che le rimanenti sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive (v. in tal senso, segnatamente, sentenze Commissione/Grecia, cit., punto 24; del 10 luglio 1990, Hansen, C-326/88, Racc. pag. I-2911, punto 17; del 30 settembre 2003, Inspire Art, C-167/01, Racc. pag. I-10155, punto 62; del 15 gennaio 2004, Penycoed, C-230/01, Racc. pag. I-937, punto 36, nonché del 3 maggio 2005, Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Racc. pag. I-3565, punto 65).

37. Dalle suesposte considerazioni risulta che occorre rispondere alle questioni seconda, terza e quarta dichiarando che il principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta non osta a che uno Stato membro imponga, per le medesime violazioni di obblighi dichiarativi in materia di IVA, una sanzione tributaria e successivamente una sanzione penale, qualora la prima sanzione non sia di natura penale, circostanza che dev'essere verificata dal giudice nazionale.

38. Con la sua quinta questione, lo Haparanda tingsrätt sostanzialmente interroga la Corte circa la compatibilità con il principio del *ne bis in idem*, garantito dall'articolo 50 della Carta, di una legislazione nazionale che, in caso di frode fiscale, autorizza il cumulo di sovrattasse e sanzioni penali inflitte dallo stesso giudice.

39. A tale proposito, si deve rammentare anzitutto che, nell'ambito del procedimento ai sensi dell'articolo 267 TFUE, spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale al fine di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenza dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, da C-78/08 a C-80/08, Racc. pag. I-7611, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

40. La presunzione di rilevanza connessa alle domande di pronuncia pregiudiziale proposte dai giudici nazionali può essere esclusa soltanto in via eccezionale, qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo teorico, oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v. in tal senso, segnatamente, sentenza *Paint Graphos e a.*, cit., punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

41. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che la legislazione nazionale cui si riferisce il giudice a quo non è quella applicabile alla controversia principale e che, per il momento, non esiste nell'ordinamento giuridico svedese.

42. Occorre pertanto dichiarare irricevibile la quinta questione, poiché la funzione assegnata alla Corte, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o teoriche (v., segnatamente, sentenza *Paint Graphos e a.*, cit., punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

43. Con la sua prima questione, lo *Haparanda tingsrätt* sostanzialmente interroga la Corte circa la compatibilità con il diritto dell'Unione di una prassi giudiziaria nazionale che subordina l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare ogni disposizione che sia in contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla CEDU e dalla Carta alla condizione che tale contrasto risulti chiaramente dai testi interessati o dalla relativa giurisprudenza.

44. Per quanto riguarda, anzitutto, le conseguenze che il giudice nazionale deve trarre da un conflitto tra il diritto nazionale e la CEDU, occorre ricordare che, anche se, come conferma l'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Di conseguenza, il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, punto 62).

45. Per quanto riguarda poi le conseguenze che il giudice nazionale deve trarre da un conflitto tra disposizioni del proprio diritto interno e diritti garantiti dalla Carta, secondo una costante giurisprudenza il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, Racc. pag. 629, punti 21 e 24; del 19 novembre 2009, *Filipiak*, C-314/08, Racc. pag. I-11049, punto 81, nonché del 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, C-188/10 e C-189/10, Racc. pag. I-5667, punto 43).

46. Infatti, sarebbe incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte di un ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, che porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto

dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare tale diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente siano d'ostacolo alla piena efficacia delle norme dell'Unione (sentenza Melki e Abdeli, cit., punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

47. Peraltro, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, un giudice nazionale, adito in una controversia concernente il diritto dell'Unione il cui significato o la cui portata non gli siano chiari, può, o eventualmente deve, adire la Corte su questioni interpretative relative alla disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, Racc. pag. 3415).

48. Ne risulta che il diritto dell'Unione osta a una prassi giudiziaria che subordina l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare ogni disposizione che sia in contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla Carta alla condizione che tale contrasto risulti chiaramente dal tenore della medesima o dalla relativa giurisprudenza, dal momento che essa priva il giudice nazionale del potere di valutare pienamente, se del caso con la collaborazione della Corte, la compatibilità di tale disposizione con la Carta medesima.

49. Alla luce dei suesposti rilievi, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che:

- il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale;

- il diritto dell'Unione osta a una prassi giudiziaria che subordina l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare ogni disposizione che sia in contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla Carta alla condizione che tale contrasto risulti chiaramente dal tenore della medesima o dalla relativa giurisprudenza, dal momento che essa priva il giudice nazionale del potere di valutare pienamente, se del caso con la collaborazione della Corte, la compatibilità di tale disposizione con la Carta medesima».

26 febbraio 2013, *Melloni*, causa C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107

Il sig. Melloni veniva condannato in contumacia dal Tribunale di Ferrara a dieci anni di reclusione per bancarotta fraudolenta. Successivamente arrestato dalla polizia spagnola, il sig. Melloni contestava la propria consegna allo Stato italiano contestando errori procedurali nella notifica degli atti da parte del Tribunale di Ferrara e, in subordine, il fatto che ai sensi del diritto italiano non è possibile impugnare le sentenze di condanna pronunciate in contumacia. Il Tribunale spagnolo rigetta il ricorso del sig. Melloni, che dunque impugna detta pronuncia dinanzi alla Corte costituzionale spagnola, la quale solleva un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia volto a sapere se la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo permetta ai giudici spagnoli come peraltro richiesto dalla stessa giurisprudenza dei giudici costituzionali spagnoli di subordinare la consegna del sig. Melloni alla possibilità di revisione della sua sentenza di condanna, in particolare - per quanto più interessa in questa sede - alla luce degli articoli 47, 48 e 53 della Carta. La Corte ha risposto in termini negativi, osservando:

«47. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio interroga la Corte, in sostanza, sulla compatibilità dell'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 con le esigenze derivanti dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo equo previsto dall'articolo 47 della Carta nonché dai diritti della difesa garantiti dall'articolo 48, paragrafo 2, della stessa.

48. Va ricordato che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta, «che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

49. Per quanto riguarda la portata del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un

processo equo previsto dall'articolo 47 della Carta nonché dei diritti della difesa garantiti dall'articolo 48, paragrafo 2, della stessa, si deve precisare che, sebbene il diritto dell'imputato a comparire personalmente al processo costituisca un elemento essenziale del diritto a un equo processo, tale diritto non è assoluto (v., in particolare, sentenza del 6 settembre 2012, Trade Agency, C-619/10, punti 52 e 55). L'imputato può rinunciarvi, di sua spontanea volontà, espressamente o tacitamente, a condizione che la rinuncia risulti in modo inequivocabile, che sia accompagnata da garanzie minime corrispondenti alla sua gravità, e che non contrasti con un interesse pubblico importante. In particolare, anche quando l'imputato non sia comparso personalmente, la violazione del diritto ad un equo processo non sussiste allorché egli è stato informato della data e del luogo del processo o è stato assistito da un difensore da lui nominato a tal fine.

50. Questa interpretazione degli articoli 47 e 48, paragrafo 2, della Carta, è conforme alla portata riconosciuta ai diritti garantiti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della CEDU da parte della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze *Medenica c. Svizzera* del 14 giugno 2001, ricorso n. 20491/92, §§ 56-59; *Sejdovic c. Italia* del 1 marzo 2006, ricorso n. 56581/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-II, §§ 84, 86 e 98, nonché *Haralampiev c. Bulgaria* del 24 aprile 2012, ricorso n. 29648/03, §§ 32 e 33).

51. Occorre rilevare, inoltre, che l'armonizzazione delle condizioni di esecuzione dei mandati d'arresto europei emessi ai fini dell'esecuzione delle decisioni pronunciate al termine di un processo a cui l'interessato non è comparso personalmente, attuata dalla decisione quadro 2009/299, tende, come indica l'articolo 1 della stessa, a rafforzare i diritti processuali delle persone sottoposte a procedimento penale, migliorando al contempo il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra gli Stati membri.

52. L'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 stabilisce dunque, alle lettere a) e b), i presupposti in presenza dei quali si ritiene che l'interessato abbia rinunciato volontariamente e in modo inequivocabile a comparire nel processo a suo carico, con la conseguenza che l'esecuzione del mandato d'arresto europeo ai fini dell'applicazione della pena alla persona condannata in absentia non può essere subordinata alla condizione che essa possa beneficiare di un nuovo processo alla sua presenza nello Stato membro emittente. Ciò vale vuoi, come stabilisce il paragrafo 1, lettera a), quando l'interessato non è comparso personalmente al processo nonostante fosse stato citato personalmente o informato ufficialmente della data e del luogo fissati per questo, vuoi, come stabilisce lo stesso paragrafo, lettera b), quando, essendo al corrente della data fissata, egli ha scelto di essere rappresentato da un difensore anziché di comparire personalmente. Quanto al suddetto paragrafo 1, lettere c) e d), esso enuncia i casi in cui l'autorità giudiziaria dell'esecuzione è tenuta ad eseguire il mandato d'arresto europeo nonostante l'interessato abbia diritto a un nuovo processo, in quanto il suddetto mandato d'arresto indica o che l'interessato non ha chiesto di beneficiare di un nuovo processo, oppure che sarà espressamente informato del suo diritto a un nuovo processo.

53. Tenuto conto di quanto precede, occorre dichiarare che l'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 non lede né il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e ad un processo equo né i diritti della difesa, garantiti rispettivamente dagli articoli 47 e 48, paragrafo 2, della Carta.

54. Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 è compatibile con le esigenze derivanti dagli articoli 47 e 48, paragrafo 2, della Carta.

55. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 53 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso consente allo Stato membro di esecuzione di subordinare la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e ai diritti della difesa garantiti dalla sua Costituzione.

56. A questo proposito, il giudice del rinvio considera innanzitutto l'interpretazione secondo la quale l'articolo 53 della Carta autorizzerebbe in maniera generale uno Stato membro ad applicare lo

standard di protezione dei diritti fondamentali garantito dalla sua Costituzione quando questo è più elevato di quello derivante dalla Carta e ad opporlo, se del caso, all'applicazione di disposizioni di diritto dell'Unione. Una simile interpretazione permetterebbe in particolare a uno Stato membro di subordinare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una decisione pronunciata in absentia a condizioni finalizzate ad evitare un'interpretazione limitativa dei diritti fondamentali riconosciuti dalla propria Costituzione o lesiva degli stessi, anche se l'applicazione di tali condizioni non fosse autorizzata dall'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584.

57. Una simile interpretazione dell'articolo 53 della Carta non può essere accolta.

58. Infatti, tale interpretazione dell'articolo 53 della Carta sarebbe lesiva del principio del primato del diritto dell'Unione, in quanto permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato.

59. Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. pareri 1/91, del 14 dicembre 1991, Racc. pag. I-6079, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, Racc. pag. I-1137, punto 65), il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Racc. pag. 1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 61).

60. È vero che l'articolo 53 della Carta conferma che, quando un atto di diritto dell'Unione richiede misure nazionali di attuazione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

61. Tuttavia, come emerge dal punto 40 della presente sentenza, l'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584 non attribuisce agli Stati membri, quando l'interessato si trova in una delle quattro situazioni indicate in tale disposizione, la facoltà di rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo.

62. Si deve ricordare peraltro che l'adozione della decisione quadro 2009/299, la quale ha inserito tale disposizione nella decisione quadro 2002/584, mira a rimediare alle difficoltà del riconoscimento reciproco delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al suo processo, che derivano dall'esistenza, negli Stati membri, di differenze nella tutela dei diritti fondamentali. A tal fine, tale decisione quadro procede ad un'armonizzazione delle condizioni di esecuzione di un mandato d'arresto europeo in caso di condanna in absentia, che riflette il consenso raggiunto dagli Stati membri nel loro insieme a proposito della portata da attribuire, secondo il diritto dell'Unione, ai diritti processuali di cui godono le persone condannate in absentia raggiunte da un mandato d'arresto europeo.

63. Di conseguenza, permettere ad uno Stato membro di valersi dell'articolo 53 della Carta per subordinare la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione, non prevista dalla decisione quadro 2009/299, che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e dei diritti della difesa garantiti dalla Costituzione dello Stato membro di esecuzione, comporterebbe, rimettendo in discussione l'uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali definito da tale decisione quadro, una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci che essa mira a rafforzare e, pertanto, un pregiudizio per l'effettività della suddetta decisione quadro.

64. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 53 della Carta deve essere interpretato nel senso che non consente a uno Stato membro di subordinare la consegna di una persona condannata in absentia alla condizione che

la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e ai diritti della difesa garantiti dalla sua Costituzione».

15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, causa C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2

Ai sensi del diritto francese, tutte le unità produttive che raggiungano una determinata soglia di dipendenti devono eleggere rappresentanti sindacali. L'Association de médiation sociale contesta la designazione di un delegato del personale al proprio interno, sostenendo di non raggiungere le soglie all'uopo necessarie, impugnando detta nomina dinanzi al Tribunale di Marsiglia. Viceversa, il sindacato che aveva proceduto alla designazione contesta in via riconvenzionale la normativa nazionale che subordina la possibilità di eleggere delegati solamente al raggiungimento di certe soglie numeriche di dipendenti, in ragione di un contrasto con il diritto dell'Unione. Dal momento che il Giudice di prime cure segue questa seconda interpretazione, l'Association de médiation sociale impugna la decisione dinanzi alla Corte di cassazione francese, la quale rivolge alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale volto a sapere se il diritto fondamentale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, riconosciuto dall'articolo 27 della Carta, come precisato dalle disposizioni della direttiva 2002/14/CE, possa essere invocato in una controversia tra singoli al fine di verificare la conformità di una misura nazionale di trasposizione di detta direttiva. La Corte di giustizia ha risolto la questione in senso negativo, osservando:

« 24. A questo proposito occorre, in primo luogo, rilevare come la Corte abbia già statuito che, poiché la direttiva 2002/14 ha definito, all'articolo 2, lettera d), la cerchia di persone da prendere in considerazione nel calcolo degli effettivi di un'impresa, gli Stati membri non possono escludere da tale calcolo una determinata categoria di persone che inizialmente rientravano nella cerchia suddetta (v. sentenza del 18 gennaio 2007, *Confédération générale du travail e a.*, C-385/05, Racc. pag. I-611, punto 34).

25. Infatti, una normativa nazionale come quella in discussione nel procedimento principale, la quale esclude dal calcolo degli effettivi dell'impresa una determinata categoria di lavoratori, produce la conseguenza di sottrarre taluni datori di lavoro agli obblighi previsti dalla direttiva 2002/14 e di privare i loro dipendenti dei diritti riconosciuti da quest'ultima. Di conseguenza, essa è idonea a svuotare tali diritti della loro sostanza, togliendo così alla direttiva il suo effetto utile (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 38).

26. Indubbiamente, secondo una consolidata giurisprudenza, l'incentivazione dell'occupazione - invocata dal governo francese nel procedimento principale - costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale, e gli Stati membri, nello scegliere i provvedimenti atti a realizzare gli obiettivi della loro politica sociale, dispongono di un ampio margine di discrezionalità (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).

27. Tuttavia, questo margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono in materia di politica sociale non può risolversi nello svuotare di ogni sostanza l'attuazione di un principio fondamentale del diritto dell'Unione o di una norma di tale diritto (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 29).

28. Orbene, un'interpretazione della direttiva 2002/14, secondo cui l'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultima consentirebbe agli Stati membri di escludere dal calcolo degli effettivi dell'impresa una determinata categoria di lavoratori per motivi quali quelli adottati dal governo francese nel procedimento principale, sarebbe incompatibile con l'articolo 11 della citata direttiva, il quale stabilisce che gli Stati membri devono adottare tutte le disposizioni necessarie per essere in grado di garantire i risultati imposti dalla direttiva medesima, dal momento che detta interpretazione implicherebbe la facoltà per gli Stati membri di sottrarsi a tale obbligo di risultato chiaro e preciso

imposto dal diritto dell'Unione (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 40 e la giurisprudenza ivi citata).

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre dunque concludere che l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una norma nazionale, come l'articolo L. 1111-3 del code du travail, la quale esclude i lavoratori titolari di contratti agevolati dal calcolo degli effettivi dell'impresa nel contesto della determinazione delle soglie legali di istituzione degli organismi di rappresentanza del personale.

30. Occorre esaminare, in secondo luogo, se la direttiva 2002/14, e segnatamente il suo articolo 3, paragrafo 1, soddisfi le condizioni per produrre un effetto diretto e, in caso affermativo, se i convenuti nel procedimento principale possano avvalersene nei confronti dell'AMS.

31. A questo proposito è importante ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli sono legittimati a farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia quando quest'ultimo abbia ommesso di trasporre tempestivamente la direttiva nell'ordinamento nazionale, sia quando esso l'abbia recepita in modo non corretto (v. sentenza del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 103 e la giurisprudenza ivi citata).

32. Nel caso di specie, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 dispone che spetta agli Stati membri determinare le modalità di calcolo delle soglie di lavoratori impiegati.

33. Se certo l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 lascia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nell'adozione dei provvedimenti necessari per attuare detta direttiva, tale circostanza però non pregiudica il carattere preciso e incondizionato dell'obbligo di prendere in considerazione tutti i lavoratori, stabilito dall'articolo suddetto.

34. Infatti, come si è sottolineato al punto 24 della presente sentenza, la Corte ha già constatato che, poiché la direttiva 2002/14 ha definito la cerchia di persone da prendere in considerazione nel calcolo suddetto, gli Stati membri non possono escludere da quest'ultimo una determinata categoria di persone che inizialmente rientrano in tale cerchia. La direttiva, infatti, pur non prescrivendo agli Stati membri il modo in cui tener conto dei lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione in sede di calcolo delle soglie dei lavoratori impiegati, impone però agli Stati membri di tener conto di tali lavoratori (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 34).

35. Alla luce di tale giurisprudenza relativa all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14 (v. sentenza *Confédération générale du travail e a.*, cit., punto 40), ne consegue che tale disposizione soddisfa le condizioni necessarie per produrre un effetto diretto.

36. Tuttavia, occorre ricordare che, per consolidata giurisprudenza, anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai singoli non può essere applicata in quanto tale nell'ambito di una controversia intercorrente esclusivamente tra privati (v. sentenze *Pfeiffer e a.*, cit., punto 109, nonché del 19 gennaio 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, Racc. pag. I-365, punto 46).

37. A questo proposito, si è constatato al punto 13 della presente sentenza che l'AMS è un'associazione di diritto privato, sebbene essa abbia una vocazione sociale. Ne consegue che, in ragione della natura giuridica dell'AMS, i convenuti nel procedimento principale non possono far valere le disposizioni della direttiva 2002/14, in quanto tali, nei confronti di questa associazione (v., in tal senso, sentenza del 24 gennaio 2012, *Dominguez*, C-282/10, punto 42).

38. Tuttavia, la Corte ha statuito che un giudice nazionale, cui venga sottoposta una controversia intercorrente esclusivamente tra privati, deve, quando applica le norme del diritto interno adottate ai fini della trasposizione degli obblighi previsti da una direttiva, prendere in considerazione l'insieme delle norme del diritto nazionale ed interpretarle, per quanto possibile, alla luce del testo e della finalità di tale direttiva per giungere a una soluzione conforme all'obiettivo perseguito da quest'ultima (v. sentenze del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.*, C-212/04, Racc. pag. I-6057, punto 111, nonché *Pfeiffer e a.*, cit., punto 119, e *Dominguez*, cit., punto 27).

39. Tuttavia, la Corte ha precisato che tale principio di interpretazione conforme del diritto nazionale incontra determinati limiti. Infatti, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del proprio diritto interno trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire da fondamento per un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v. sentenze del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, Racc. pag. I-2483, punto 100, e *Dominguez*, cit., punto 25).

40. Nel procedimento principale, risulta dalla decisione di rinvio che la Cour de cassation si trova dinanzi ad un limite siffatto, sicché l'articolo L. 1111-3 del code du travail non può essere interpretato in modo conforme alla direttiva 2002/14.

41. Date tali circostanze, occorre verificare, in terzo luogo, se la situazione oggetto del procedimento principale sia simile a quella esaminata nella causa conclusasi con la citata sentenza *Kücükdeveci*, di modo che l'articolo 27 della Carta, da solo o in combinato disposto con le norme della direttiva 2002/14, possa essere invocato in una controversia tra privati al fine di disapplicare, se del caso, la norma nazionale non conforme alla citata direttiva.

42. Riguardo all'articolo 27 della Carta in quanto tale, occorre ricordare come risulti da una costante giurisprudenza che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono destinati ad essere applicati in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione (v. sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punto 19).

43. Quindi, poiché la normativa nazionale oggetto del procedimento principale costituisce l'attuazione della direttiva 2002/14, l'articolo 27 della Carta è destinato a trovare applicazione nel procedimento principale.

44. Occorre altresì rilevare che l'articolo 27 della Carta, intitolato «Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa», stabilisce che ai lavoratori debbono essere garantite, a diversi livelli, l'informazione e la consultazione nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione nonché dalle legislazioni e dalle prassi nazionali.

45. Risulta dunque chiaramente dal tenore letterale dell'articolo 27 della Carta che tale articolo, per produrre pienamente i suoi effetti, deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale.

46. Infatti, il divieto, previsto all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2002/14, e indirizzato agli Stati membri, di escludere dal calcolo degli effettivi di un'impresa una determinata categoria di lavoratori rientranti inizialmente nella cerchia delle persone da prendere in considerazione ai fini di tale calcolo, non può essere desunto, quale norma giuridica direttamente applicabile, né dal tenore letterale dell'articolo 27 della Carta né dai chiarimenti relativi a tale articolo.

47. A questo proposito, occorre notare come le circostanze del procedimento principale si differenzino da quelle all'origine della citata sentenza *Kücükdeveci*, nella misura in cui il principio di non discriminazione in base all'età, in esame in quella causa, sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale.

48. Pertanto, l'articolo 27 della Carta non può, in quanto tale, essere invocato in una controversia, come quella oggetto del procedimento principale, al fine di concludere che la norma nazionale non conforme alla direttiva 2002/14 deve essere disapplicata.

49. Tale constatazione non può essere infirmata da una lettura dell'articolo 27 della Carta in combinazione con le norme della direttiva 2002/14, posto che, non essendo detto articolo di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale, a diverso risultato non porterebbe neppure una sua lettura in combinato disposto con le norme della direttiva sopra citata.

50. Tuttavia, la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione potrebbe far valere la giurisprudenza risultante dalla sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.* (C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357), per ottenere, se del caso, il risarcimento del danno subito (v. sentenza *Dominguez*, cit., punto 43).

51. Dalle suesposte considerazioni discende che l'articolo 27 della Carta, da solo o in combinato

disposto con le norme della direttiva 2002/14, deve essere interpretato nel senso che esso - ove una norma nazionale di trasposizione di detta direttiva, come l'articolo L. 1111-3 del code du travail, sia incompatibile con il diritto dell'Unione - non può essere invocato in una controversia tra privati al fine di disapplicare tale norma nazionale».

22 maggio 2014, *Glatzel*, causa C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350

Al sig. Glatzel veniva revocata la patente per la guida dei mezzi pesanti in ragione di un'ambliopia monolaterale, ovvero di un'importante menomazione funzionale di un occhio. In particolare, l'acutezza visiva del suo occhio destro non avrebbe soddisfatto i requisiti prescritti dalla normativa tedesca di attuazione dell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126/CE, che stabilisce requisiti minimi di capacità visiva per il rilascio della patente di guida per i veicoli summenzionati. Il sig. Glatzel impugna la decisione di revoca dinanzi al Tribunale amministrativo della Baviera che, in seguito ad una perizia tecnica, giunge al convincimento che il ricorrente sarebbe sostanzialmente capace di percepire oggetti che appaiano nel suo campo visivo periferico al pari di una persona con una visione normale e che, pertanto, il requisito di una tale acutezza visiva per l'occhio meno sano sia obiettivamente giustificato solo per persone che non abbiano visione binoculare - a differenza del sig. Glatzel i cui deficit visivi, invece, interessano specificamente l'acutezza visiva centrale. Pertanto, per il Tribunale amministrativo bavarese il requisito stabilito nell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126/CE costituisce un'ingerenza nei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 20, 21, paragrafo 1, e 26 della Carta e, dunque, sottopone alla Corte un quesito pregiudiziale in tal senso. La Corte ha osservato:

«41. Occorre esaminare se la normativa dell'Unione in causa, che stabilisce requisiti di acutezza visiva per i conducenti di veicoli a motore delle categorie C1 e C1E, sia contraria all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, a termini del quale «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata su[lla] disabilità».

42. È d'uopo ricordare, a tal proposito, anzitutto che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta enuncia che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nell'osservanza del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

43. Il principio della parità di trattamento, sancito dall'articolo 20 della Carta, è un principio generale del diritto dell'Unione e il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta ne è una particolare espressione. Per giurisprudenza costante della Corte, tale principio impone al legislatore dell'Unione, conformemente al disposto dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenza *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, punti 54 e 55 nonché giurisprudenza citata). Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenze *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47, e *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 77).

44. Quanto, poi, alla questione specifica della discriminazione fondata sulla disabilità, si deve constatare che di per sé la nozione di «disabilità» non è definita dalla Carta.

45. Nella sua giurisprudenza relativa alla parità di trattamento in materia di lavoro e

occupazione, la Corte ha già considerato che, ai fini della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16), la nozione di «disabilità» deve essere intesa, alla luce della convenzione ONU sulla disabilità nel senso che essa si riferisce ad una limitazione risultante segnatamente da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori (sentenze HK Danmark, C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, punti da 37 a 39; Commissione/Italia, C-312/11, EU:C:2013:446, punto 56, nonché Z, C-363/12, EU:C:2014:159, punto 76).

46. In tali circostanze si deve considerare che, relativamente alla questione della discriminazione fondata su una disabilità, l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta richiede al legislatore dell'Unione, in particolare, che non pratici trattamenti differenziati sul fondamento di una limitazione risultante segnatamente da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri, a meno che una tale disparità di trattamento non sia obiettivamente giustificata.

47. Per quanto concerne le persone che soffrono, come il sig. Glatzel, di una patologia sensoriale duratura e che dispongono di un'acutezza visiva inferiore a 0,1 per l'occhio meno sano, occorre rilevare che tali persone non soddisfano i requisiti medici stabiliti nell'allegato III della direttiva 2006/126 e, pertanto, non possono ricevere una patente di guida, in particolare, per i veicoli delle categorie C1 e C1E. Tuttavia, si deve constatare che, per quanto, secondo le informazioni fornite dalla decisione di rinvio, l'acutezza visiva dell'occhio meno sano del sig. Glatzel sia molto debole, costui, nondimeno, quando utilizza entrambi gli occhi, ha un'acutezza visiva binoculare pari a 1,0, ossia un'acutezza «piena». Al riguardo la Corte non dispone di sufficienti elementi per valutare se una tale affezione costituisca una «disabilità» ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta.

48. Ora, non è necessario, per verificare la validità della direttiva 2006/126 alla luce dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, stabilire definitivamente se, nel procedimento principale, il sig. Glatzel sia considerato o meno disabile ai sensi di quest'ultima disposizione. Infatti, quand'anche lo stato di una persona come il sig. Glatzel sia considerato «disabilità» ai sensi della Carta, la differenza di trattamento consistente nel non rilasciargli una patente di guida per i veicoli delle categorie C1 e C1E in quanto la sua acutezza visiva sarebbe insufficiente può essere oggettivamente giustificata da ragioni imperative di sicurezza della circolazione.

49. In proposito è d'uopo ricordare che la Corte ha già constatato, quanto al principio generale della parità di trattamento nel contesto di motivi come l'età o il sesso, che una differenza di trattamento legata a uno di tali motivi non integra una discriminazione – né, quindi, una violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta – allorché, vista la natura dell'attività professionale o le sue condizioni di esercizio, tale caratteristica costituisce un requisito «essenziale e determinante» dello svolgimento dell'attività, purché però l'obiettivo di una tale differenza di trattamento sia legittimo e il requisito proporzionato alle finalità perseguite (v., in tal senso, quanto alla discriminazione fondata sull'età, sentenze Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, punto 35, e Prigge e a., C-447/09, EU:C:2011:573, punto 66, e, nel medesimo senso, quanto alla discriminazione fondata sul sesso, sentenze Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, punto 40, e Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, punto 25).

50. In questo stesso ordine di idee occorre considerare, ai fini della presente controversia, che una disparità di trattamento nei confronti di una persona a seconda che possieda o meno l'acutezza visiva necessaria per guidare veicoli a motore non è, in linea di principio, contraria al divieto di discriminazione fondata su una disabilità sancito all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, purché una tale condizione risponda effettivamente a un obiettivo di interesse generale, sia necessaria e non costituisca un onere eccessivo.

51. Al riguardo, secondo giurisprudenza costante della Corte, il miglioramento della sicurezza sulle strade costituisce un obiettivo di interesse generale dell'Unione (v. in tal senso, in particolare,

sentenze van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, punto 19; Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, punto 59; Commissione/Finlandia, C-54/05, EU:C:2007:168, punto 40; Commissione/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 60; Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punto 50; Commissione/Portogallo, C-438/08, EU:C:2009:651, punto 48; Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, punto 26, nonché Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, punto 47). Infatti, fissando nell'allegato III, per i conducenti del gruppo 2 ai sensi di detta direttiva, una soglia minima di acutezza visiva per l'occhio meno sano, la direttiva 2006/126 intende migliorare la sicurezza della circolazione e risponde, così, a un obiettivo di interesse generale.

52. Per quanto concerne il controllo giurisdizionale sui requisiti del principio di proporzionalità relativi alle norme minime di acutezza visiva necessaria per condurre veicoli a motore, occorre rilevare che, trattandosi di valutazioni mediche complesse come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, il legislatore dell'Unione dispone di un ampio potere di valutazione e il controllo della Corte deve limitarsi a esaminare se l'esercizio di tale potere di valutazione non sia viziato da un errore manifesto o da uno sviamento di potere o ancora se detto legislatore non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere di valutazione [v., in tal senso, sentenze *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, EU:C:2009:635, punto 47; *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, punto 28, ed *Etimine*, C-15/10, EU:C:2011:504, punto 60].

53. Tuttavia, resta fermo che, a fronte di tale potere di valutazione, il legislatore dell'Unione è tenuto a basare la sua scelta su criteri oggettivi (v. sentenza *Vodafone e a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, punto 53) e a vigilare sul rispetto dei diritti fondamentali (v., in tal senso, sentenze *Volker und Markus Schecke e Eifert*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 46, nonché *Association belge des Consommateurs Test-Achats e a.*, C-236/09, EU:C:2011:100, punto 17).

54. Quanto alla necessità delle norme minime in materia di vista dei conducenti dei veicoli a motore, si deve rilevare che è essenziale, per garantire la sicurezza della circolazione, che le persone alle quali è rilasciata la patente di guida posseggano capacità fisiche adeguate, specialmente visive, in quanto i difetti fisici possono avere conseguenze notevoli (v. per analogia, relativamente ai piloti di linea, sentenza *Prigge e a.*, EU:C:2011:573, punto 67). È infatti notorio che la vista assolve una funzione essenziale per la guida dei veicoli a motore, sicché, più questa funzione è ridotta, più appare necessario considerare l'esigenza di sicurezza della circolazione.

55. Se è vero che il divieto di rilasciare la patente di guida richiesta alle persone la cui acutezza visiva non raggiunge una certa soglia è necessario e costituisce certamente un mezzo effettivo per migliorare la sicurezza stradale, escludendo dette persone dalla circolazione, è vero pure che un tale divieto non deve costituire un onere eccessivo.

56. Pertanto, in un procedimento come quello principale, il principio di proporzionalità richiede proprio che siano conciliati, nei limiti del possibile, il principio della parità di trattamento con le esigenze di sicurezza della circolazione che sono determinanti per le condizioni della guida dei veicoli a motore (v., per analogia, sentenze *Johnston*, EU:C:1986:206, punto 38; *Sirdar*, EU:C:1999:523, punto 26, e *Kreil*, C-285/98, EU:C:2000:2, punto 23).

57. È quindi necessario esaminare se l'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126, che stabilisce la soglia di acutezza visiva di 0,1 per i conducenti dei veicoli a motore del gruppo 2 ai sensi di detto allegato, non sia sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

58. Occorre ricordare che le norme minime di idoneità fisica e mentale alla guida di un veicolo a motore, sancite nell'allegato III della direttiva 2006/126, sono state fissate, come esposto al considerando 8 di detta direttiva, per rispondere ad esigenze imprescindibili di sicurezza della circolazione, conformemente all'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE.

59. Il comitato per la patente di guida, istituito ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2006/126, ha creato il gruppo di lavoro «Eyesight» («Vista») che ha pubblicato, nel mese di maggio 2005, il rapporto «New standards for the visual functions of drivers» [«Nuovi parametri per le funzioni visive dei conducenti»] a termini del quale, se è vero che condizioni rigorose in materia di vista adempiono meglio l'obiettivo di garantire la sicurezza della circolazione, è pur vero che non dovrebbe sussistere

esclusione dall'attività di guida di veicoli a motore senza un motivo valido, data l'importanza primordiale, sia sociale sia economica, che riveste tale attività nella società odierna.

60. In tale rapporto, gli esperti del summenzionato gruppo di lavoro, pur ammettendo una penuria di dati d'indagine per determinare i valori minimi in materia di acutezza visiva, hanno considerato che, per quanto riguarda i conducenti del gruppo 2 di cui all'allegato III della direttiva 2006/126, ossia i conducenti di veicoli pesanti, il valore minimo di 0,5 per l'acutezza visiva dell'occhio meno sano, richiesto da detta direttiva, non era più giustificato. Il gruppo di lavoro «Eyesight» ha ritenuto di poter convenire che la guida di veicoli a motore è un'attività binoculare e che, pertanto, occorrerebbe prescindere dai requisiti di acutezza visiva monoculare per i conducenti del gruppo 2, ma poi ha concluso che la maggiore responsabilità dei conducenti di tale gruppo 2 depona a favore dell'obbligo, in loro capo, di avere un «occhio di riserva» per essere in grado, all'occorrenza, di arrestare il veicolo che conducono al bordo della strada utilizzando l'occhio meno sano.

61. Seguendo queste proposte del gruppo di lavoro «Eyesight», il legislatore dell'Unione ha modificato l'allegato III della direttiva 2006/126 abbassando la soglia minima di acutezza visiva, con riferimento all'occhio meno sano dei conducenti del gruppo 2 ai sensi di detto allegato, da 0,5 a 0,1. Peraltro, nel suo rapporto, il gruppo di lavoro «Eyesight» fornisce pure indicazioni precise sugli effetti dell'ambliopia per i conducenti dei veicoli a motore.

62. Emerge, in tali circostanze, che il legislatore dell'Unione ha modificato detto allegato con cognizione di causa e che si è sforzato di limitare per quanto possibile ogni lesione dei diritti delle persone affette da un deficit della vista.

63. Tuttavia, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che, per il giudice del rinvio, perfino questa soglia dello 0,1, accolta dalla direttiva 2006/126, è eccessiva.

64. Orbene, riguardo alla determinazione di detto valore minimo di acutezza visiva richiesto dalla direttiva 2006/126, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione dispone di un ampio margine di valutazione quanto a questioni di ordine medico complesse come quelle relative all'acutezza visiva necessaria per guidare veicoli a motore. Pertanto, in un tale contesto, il giudice dell'Unione non può sostituire la sua valutazione degli elementi fattuali di ordine scientifico e tecnico a quella del legislatore dell'Unione al quale i trattati istitutivi hanno conferito detto compito (v., a quest'ultimo riguardo, in particolare, sentenza *Afton Chemical*, EU:C:2010:419, punto 28).

65. Inoltre, il gruppo di lavoro «Vista» nota, nel suo rapporto, una penuria di studi scientifici concernenti svariati aspetti della visione dei conducenti di veicoli a motore. Al riguardo, occorre ricordare pure la giurisprudenza della Corte secondo cui, quando sussistono incertezze riguardo alla portata o ai rischi per la salute delle persone, il legislatore dell'Unione può prendere misure di tutela senza attendere che la realtà e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate (v., in tal senso, sentenze *Regno Unito/Commissione*, C-180/96, EU:C:1998:192, punto 99; *Commissione/Danimarca*, C-192/01, EU:C:2003:492, punto 49, nonché *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 73).

66. Dato lo stretto nesso tra sicurezza della circolazione e tutela della salute degli utenti della strada, quando il legislatore dell'Unione adatta, conformemente all'articolo 8 della direttiva 2006/126, al progresso scientifico e tecnico le norme minime in materia di acutezza visiva, gli è possibile, in costanza di dubbi fra gli scienziati, privilegiare considerazioni relative al miglioramento della sicurezza della circolazione. Pertanto, il fatto che detto legislatore, nell'intento di non compromettere la sicurezza della circolazione, abbia deciso di non sopprimere ogni requisito minimo di acutezza visiva per l'occhio meno sano dei conducenti del gruppo 2, secondo la definizione dell'allegato III della direttiva summenzionata, non può rendere una tale misura di adeguamento sproporzionata.

67. Infine, il giudice del rinvio rileva che il fatto che il sig. Glatzel non abbia ricevuto la patente di guida richiesta potrebbe costituire una discriminazione ai sensi dell'articolo 2 della convenzione ONU sulla disabilità. Risulta, in particolare, dal testo di detto articolo, rubricato «Definizioni», che

la discriminazione fondata sulla disabilità include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole.

68. Occorre ricordare a tal proposito che l'Unione ha approvato la convenzione ONU sulla disabilità con la decisione 2010/48. Di conseguenza, le disposizioni di tale accordo formano parte integrante, a partire dalla sua data di entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. sentenze Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punto 5, e Z, EU:C:2014:159, punto 73). Peraltro, risulta dall'appendice all'allegato II della decisione 2010/48 che, riguardo alla mobilità personale, la direttiva 2006/126 figura tra gli atti giuridici dell'Unione attinenti alle questioni disciplinate da detta convenzione.

69. Tuttavia, si ricava dalla giurisprudenza della Corte che, siccome le disposizioni della convenzione ONU sulla disabilità sono subordinate, quanto ad esecuzione o a effetti, all'intervento di atti ulteriori che competono alle parti contraenti, tali disposizioni non sono, dal punto di vista del contenuto, incondizionate e sufficientemente precise da consentire un controllo della validità dell'atto del diritto dell'Unione con riferimento alle disposizioni di detta convenzione (v., in tal senso, sentenza Z, EU:C:2014:159, punti 89 e 90).

70. Resta, nondimeno, che, secondo la giurisprudenza della Corte, il primato degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sulle norme di diritto derivato impone di interpretare queste ultime in maniera per quanto possibile conforme agli accordi (v., in particolare, sentenze Commissione/Germania, C-61/94, EU:C:1996:313, punto 52; HK Danmark, EU:C:2013:222, punto 29, nonché Z, EU:C:2014:159, punto 72).

71. Orbene, si deve constatare che l'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126 prevede, in maniera inequivocabile, che i conducenti di veicoli a motore delle categorie C1 e C1E debbano disporre di un'acutezza visiva minima di 0,1 per l'occhio meno sano. Ciò considerato, non sembra possibile dare a questa disposizione un'interpretazione che consenta di discostarsi dalla chiara regola che enuncia questo valore minimo.

72. Discende da tutte le considerazioni sopra esposte che il legislatore dell'Unione, emanando la disposizione la cui validità è ora in discussione, ha messo sulla bilancia, da un lato, le necessità della sicurezza della circolazione e, dall'altro, il diritto delle persone affette da un handicap visivo a non essere discriminate in un modo che risulti sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti.

73. Tutto ciò considerato, si deve constatare che l'esame della questione sollevata non ha rivelato nessun elemento che possa inficiare la validità dell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126 con riferimento all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta.

Sull'inserimento delle persone con disabilità sancito all'articolo 26 della Carta

74. Occorre ricordare, come emerge dall'articolo 52, paragrafi 5 e 7, della Carta e dalle Spiegazioni ad essa relative (GU 2007, C 303, pag. 17) a proposito degli articoli 26 e 52, paragrafo 5, della Carta, che è ben possibile invocare l'articolo 26 di quest'ultima dinanzi al giudice a fini di interpretazione e controllo della legittimità degli atti legislativi dell'Unione che danno attuazione al principio enunciato in detto articolo, quello dell'inserimento delle persone con disabilità.

75. Quanto all'attuazione di detto principio da parte della direttiva 2006/126, il considerando 14 di quest'ultima precisa espressamente che «[o]ccorre adottare disposizioni specifiche per consentire l'accesso alla guida dei veicoli a persone disabili». Del pari, l'articolo 5, paragrafo 2, della medesima direttiva fa riferimento alle condizioni di rilascio di una patente di guida ai conducenti portatori di un handicap fisico, in particolare a quelle per l'autorizzazione alla guida di veicoli adattati.

76. Pertanto, visto che la direttiva 2006/126 costituisce un atto legislativo dell'Unione che dà attuazione al principio sancito dall'articolo 26 della Carta, quest'ultima disposizione ben può trovare applicazione nel procedimento principale.

77. Inoltre, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, seconda frase, della Carta, il legislatore dell'Unione osserva e promuove l'applicazione dei principi enunciati da quest'ultima. Quanto al principio dell'inserimento delle persone con disabilità, l'articolo 26 della Carta proclama che

l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

78. Tuttavia, sebbene l'articolo 26 della Carta prescriva dunque all'Unione di rispettare e riconoscere il diritto dei disabili di beneficiare di misure di inserimento, il principio così consacrato non implica che il legislatore dell'Unione sia tenuto ad adottare questa o quella misura particolare. Affinché produca pienamente effetti, l'articolo deve essere concretizzato da disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. Esso non può, quindi, conferire di per sé ai singoli un diritto soggettivo autonomamente azionabile (v. in tal senso, riguardo all'articolo 27 della Carta, sentenza *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, punti 45 e 47).

79. Tutto ciò considerato, si deve constatare che l'esame della questione non ha rivelato nessun elemento che possa inficiare la validità dell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126 con riferimento all'articolo 26 della Carta.

Sull'uguaglianza davanti alla legge sancita all'articolo 20 della Carta

80. Il giudice del rinvio rileva che, per i conducenti del gruppo 1 ai sensi dell'allegato III della direttiva 2006/126 che non soddisfano le norme relative, segnatamente, all'acutezza visiva, il rilascio della patente di guida può nondimeno essere preso in considerazione in «casi eccezionali» se il conducente si sottopone a un esame individuale di idoneità alla guida. Il fatto che una tale possibilità manchi per i conducenti del gruppo 2, conformemente al medesimo allegato, potrebbe integrare una disparità di trattamento contraria all'articolo 20 della Carta.

81. Come è stato ricordato al punto 43 della presente sentenza, detto articolo, che è rubricato «[u]guaglianza davanti alla legge», mira a garantire segnatamente l'uguaglianza di trattamento delle situazioni simili.

82. Pertanto è necessario valutare se, da un canto, la situazione dei conducenti del gruppo 1 ai sensi dell'allegato III della direttiva 2006/126 e, dall'altro, quella dei conducenti del gruppo 2 ai sensi del medesimo allegato siano simili.

83. In proposito, l'avvocato generale ha già osservato, al paragrafo 62 delle conclusioni, che il legislatore dell'Unione si è dato cura di creare due categorie di conducenti in funzione delle dimensioni del veicolo, del numero di passeggeri trasportati e delle responsabilità che derivano, quindi, dalla guida di tali veicoli. In effetti, le caratteristiche dei veicoli considerati – per esempio dimensioni, peso, manovrabilità – giustificano l'esistenza di condizioni differenti per il rilascio della patente per poterli guidare. Conseguentemente, le situazioni dei conducenti di tali veicoli non sono simili.

84. Nei limiti in cui le situazioni suddette non sono simili, una disparità di trattamento fra le stesse non viola il diritto dei conducenti dell'uno o dell'altro gruppo all'«uguaglianza davanti alla legge» consacrata dall'articolo 20 della Carta.

85. In assenza, quindi, di comparabilità di situazione fra i conducenti dei gruppi 1 e 2, l'articolo 20 della Carta non osta all'allegato III, punto 6, della direttiva 2006/126 nella parte in cui detto punto consente ai conducenti del gruppo 1 di ottenere una patente di guida in «casi eccezionali», pure se non soddisfino i requisiti di acutezza visiva fissati per detto gruppo, mentre non consente altrettanto ai conducenti del gruppo 2.

86. Tutto ciò considerato, occorre constatare che l'esame della questione non ha rivelato nessun elemento che possa inficiare la validità dell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126 con riferimento agli articoli 20, 21, paragrafo 1, o 26 della Carta».

27 maggio 2014, *Spasic*, causa C-129/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:586

Il sig. Zoran Spasic veniva condannato in Italia alla pena detentiva di anni uno e di un'ammenda di 800 euro perché nel 2009, a Milano, aveva operato una truffa a danno di un cittadino tedesco

cambiando 40.000 euro in banconote di piccolo taglio con banconote da 500 euro rivelatesi poi false. Parallelamente, anche la Germania iniziava un procedimento penale nei suoi confronti per il compimento della truffa ai danni del proprio cittadino, al termine del quale veniva emanato un mandato d'arresto europeo nei confronti del sig. Spasic che, dunque, veniva consegnato alle autorità tedesche dalle autorità austriache, dal momento che lo stesso ivi si trovava, in stato di detenzione, in ragione del compimento di altri reati. Pagata l'ammenda pecuniaria allo Stato italiano, e non potendo scontare la pena detentiva in Italia poiché dal momento di pronuncia della condanna sempre recluso altrove, il sig. Spasic contestava al giudice tedesco la violazione del principio del ne bis in idem sostenendo, in sostanza, che egli non poteva essere perseguito in Germania per i fatti commessi a Milano, poiché, in relazione a quegli stessi fatti, il Tribunale ordinario di Milano aveva già pronunciato nei suoi confronti una sentenza di condanna definitiva ed esecutiva, da lui scontata attraverso il pagamento dell'ammenda. In particolare, il sig. Spasic fa valere, in sostanza, che le disposizioni limitative dell'articolo 54 della Convenzione attuativa dell'Accordo di Schengen (CAAS) non possono validamente restringere la portata dell'articolo 50 della Carta e che, pertanto, egli dovrebbe essere rimesso in libertà. Secondo la giurisprudenza costante della Corte suprema federale tedesca, l'articolo 54 della CAAS costituisce una disposizione limitativa, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Per questo motivo, il principio del ne bis in idem, sancito all'articolo 50 della Carta, si applicherebbe alle condizioni previste all'articolo 54 della CAAS. Tuttavia, il giudice adito dal sig. Spasic rileva che la Corte non si è mai pronunciata sulla compatibilità dell'articolo 54 della CAAS con l'articolo 50 della Carta né sull'incidenza della mera esecuzione, da parte della persona condannata con una stessa decisione a una pena detentiva e al pagamento di una pena pecuniaria, di questa seconda sanzione; il giudice tedesco solleva pertanto un quesito pregiudiziale alla Corte in relazione, per quanto rileva in questa sede, alla compatibilità tra le due norme summenzionate. In proposito, la Corte ha osservato:

« 51. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 54 della CAAS, il quale subordina l'applicazione del principio del ne bis in idem alla condizione che, in caso di condanna, la pena «sia stata eseguita» o sia «in corso di esecuzione attualmente» o non possa più essere eseguita (in prosieguo: la «condizione di esecuzione»), sia compatibile con l'articolo 50 della Carta, il quale sancisce tale principio.

52. A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 54 della CAAS differisce, quanto al testo, dall'articolo 50 della Carta, per il fatto di subordinare l'applicazione del principio del ne bis in idem alla condizione di esecuzione.

53. La Corte ha riconosciuto che l'applicazione del principio del ne bis in idem, sancito all'articolo 50 della Carta, a procedimenti penali come quelli oggetto della controversia principale presuppone che i provvedimenti già adottati nei confronti dell'imputato ai sensi di una decisione divenuta definitiva siano di natura penale (sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 33), circostanza pacifica nella specie.

54. In tale contesto, al fine di risolvere la prima questione sollevata, occorre, anzitutto, rammentare che le spiegazioni relative alla Carta, per quanto concerne l'articolo 50 della stessa - le quali, conformemente agli articoli 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e 52, paragrafo 7, della Carta, sono state elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione di quest'ultima e devono essere tenute nel debito conto dai giudici dell'Unione e degli Stati membri - menzionano espressamente l'articolo 54 della CAAS fra le disposizioni contemplate dalla clausola orizzontale di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

55. Ne consegue che la condizione supplementare contenuta all'articolo 54 della CAAS costituisce una limitazione del principio del ne bis in idem che è compatibile con l'articolo 50 della Carta, in quanto tale limitazione rientra nell'ambito delle spiegazioni relative alla Carta con riferimento a quest'ultimo articolo alle quali rinviano direttamente le summenzionate disposizioni

degli articoli 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e 52, paragrafo 7, della Carta. In ogni caso e indipendentemente dai termini contenuti nelle spiegazioni relative alla Carta con riferimento al suddetto articolo 50, la condizione di esecuzione, la quale subordina ad un requisito supplementare la protezione più ampia offerta da tale articolo 50, costituisce una limitazione del diritto sancito dal suddetto articolo, ai sensi dell'articolo 52 della Carta.

56. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Secondo la seconda frase del suddetto paragrafo, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

57. Nella specie, è pacifico che la limitazione del principio del *ne bis in idem* sia prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, in quanto essa risulta dall'articolo 54 della CAAS.

58. Quanto al contenuto essenziale del suddetto principio, occorre rilevare che, come sostenuto dai governi tedesco e francese nelle loro osservazioni, la condizione di esecuzione prevista all'articolo 54 della CAAS non rimette in discussione il principio del *ne bis in idem* in quanto tale. Infatti, la suddetta condizione è segnatamente intesa ad evitare che un soggetto che è stato giudicato con sentenza definitiva in un primo Stato contraente non possa più essere perseguito per i medesimi fatti in un secondo Stato contraente e resti quindi, in definitiva, impunito quando il primo Stato di condanna non ha fatto eseguire la pena inflitta (v., in tal senso, sentenza Kretzinger, C-288/05, EU:C:2007:441, punto 51).

59. Di conseguenza, si deve ritenere che una disposizione come l'articolo 54 della CAAS rispetti il contenuto essenziale del principio del *ne bis in idem* sancito all'articolo 50 della Carta.

60. Cionondimeno, occorre verificare se la restrizione risultante dalla condizione di esecuzione di cui all'articolo 54 della CAAS sia proporzionata, il che impone di esaminare, anzitutto, se tale condizione possa essere considerata rispondente ad una finalità di interesse generale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, in caso affermativo, se essa rispetti il principio di proporzionalità ai sensi della medesima disposizione.

61. A tal riguardo occorre rammentare, anzitutto, che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, nonché la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

62. Come risulta dall'articolo 67, paragrafo 3, TFUE, l'obiettivo assegnato all'Unione, consistente nel divenire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, comporta la necessità, per l'Unione, di adoperarsi per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.

63. Orbene, la condizione di esecuzione prevista all'articolo 54 della CAAS si inserisce in tale contesto, in quanto mira, come rammentato al punto 58 della presente sentenza, ad evitare, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'impunità della quale potrebbero giovare persone condannate in uno Stato membro dell'Unione con sentenza penale definitiva.

64. È pertanto incontestabile il fatto che la condizione di esecuzione prevista all'articolo 54 della CAAS sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito. Infatti, consentendo alle autorità di uno Stato contraente, in caso di mancata esecuzione della sanzione inflitta, di perseguire per i medesimi fatti un soggetto condannato in via definitiva da un altro Stato contraente, viene evitato il rischio che il suddetto condannato resti impunito per l'aver lasciato il territorio dello Stato di condanna.

65. Quanto alla necessità della condizione di esecuzione per rispondere alla finalità di interesse

generale mirante ad evitare, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'impunità delle persone condannate in uno Stato membro dell'Unione con sentenza penale definitiva, occorre rilevare che effettivamente, come dedotto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte e in udienza, a livello dell'Unione esistono numerosi strumenti intesi a facilitare la cooperazione fra gli Stati membri in materia penale.

66. Occorre menzionare, a tal riguardo, la decisione quadro 2009/948, il cui articolo 5 impone alle autorità dei diversi Stati membri che rivendicano competenze concorrenti per instaurare procedimenti penali relativi ai medesimi fatti di avviare consultazioni dirette al fine di pervenire ad un consenso su una soluzione efficace volta ad evitare le conseguenze negative derivanti dall'esistenza di procedimenti paralleli.

67. Siffatte consultazioni dirette possono, se del caso, da un lato, concludersi con l'emissione di un mandato di arresto europeo da parte delle autorità dello Stato membro in cui ha sede il giudice che ha pronunciato una sentenza penale definitiva, in base alle disposizioni della decisione quadro 2002/548, al fine dell'esecuzione delle sanzioni inflitte. D'altro lato, quelle stesse consultazioni possono condurre, in base alle disposizioni delle decisioni quadro 2005/214 e 2008/909, a far sì che le sanzioni inflitte dal giudice penale di uno Stato membro siano eseguite in un Stato membro diverso (v., per l'interpretazione della decisione quadro 2005/214, sentenza Balá, C-60/12, EU:C:2013:733).

68. Orbene, siffatti strumenti di assistenza non impongono una condizione di esecuzione analoga a quella dell'articolo 54 della CAAS e, quindi, non sono idonei ad assicurare la completa realizzazione dell'obiettivo perseguito.

69. Infatti, se è vero che tali meccanismi sono idonei a facilitare l'esecuzione delle decisioni all'interno dell'Unione, ciò non toglie che il loro impiego è assoggettato a diverse condizioni e dipende, in ultima analisi, da una decisione dello Stato membro in cui ha sede il giudice che ha pronunciato una sentenza penale definitiva, non essendo tale Stato membro soggetto ad un obbligo, di diritto dell'Unione, di assicurare l'esecuzione effettiva delle sanzioni risultanti da tale sentenza. Le possibilità aperte a tale Stato membro da dette decisioni quadro non sono dunque atte a garantire che venga evitata, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'impunità delle persone condannate nell'Unione con una sentenza penale definitiva qualora il primo Stato di condanna non abbia fatto eseguire la pena inflitta.

70. Peraltro, pur se la decisione quadro 2008/909 rende possibile l'esecuzione di una pena detentiva in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede il giudice che ha pronunciato tale condanna, si deve necessariamente constatare che, in virtù del suo articolo 4, tale possibilità è subordinata al consenso della persona condannata nonché al fatto che lo Stato membro che ha pronunciato la condanna abbia acquisito la certezza che l'esecuzione della condanna da parte dello Stato di esecuzione contribuirà a realizzare l'obiettivo consistente nel reinserimento sociale della persona condannata. Ne consegue che il sistema instaurato da tale decisione quadro non ha come fine principale quello di combattere l'impunità delle persone condannate nell'Unione con sentenza penale definitiva e non può garantire la realizzazione completa di tale obiettivo.

71. Occorre, inoltre, sottolineare che la condizione di esecuzione della CAAS implica che, qualora le circostanze particolari del caso di specie e l'atteggiamento dello Stato della prima condanna abbiano consentito che la sanzione irrogata sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente, se del caso tramite l'impiego degli strumenti previsti dal diritto dell'Unione per facilitare l'esecuzione delle pene, una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in uno Stato membro non può più essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un altro Stato membro. Nell'ambito fissato dall'articolo 54 della CAAS, pertanto, procedimenti siffatti avranno luogo unicamente nei casi in cui il sistema attualmente previsto dal diritto dell'Unione non sia stato sufficiente, per un qualsiasi motivo, ad impedire l'impunità delle persone condannate nell'Unione con sentenza penale definitiva.

72. Ne consegue che la condizione di esecuzione prevista all'articolo 54 della CAAS non eccede

quanto necessario ad evitare, in un contesto transfrontaliero, l'impunità delle persone condannate in uno Stato membro dell'Unione con sentenza penale definitiva.

73. Tuttavia, nell'ambito dell'applicazione concreta della condizione di esecuzione di cui all'articolo 54 della CAAS ad un caso specifico, non si può escludere che, in base all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e agli strumenti giuridici di diritto derivato dell'Unione in materia penale menzionati dalla Commissione, i giudici nazionali competenti si contattino e avviino consultazioni al fine di verificare se esista un'effettiva intenzione, da parte dello Stato membro della prima condanna, di procedere all'esecuzione delle sanzioni inflitte.

74. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 54 della CAAS, il quale subordina l'applicazione del principio del *ne bis in idem* alla condizione che, in caso di condanna, la sanzione «sia stata eseguita» o sia «in corso di esecuzione attualmente» è compatibile con l'articolo 50 della Carta, il quale sancisce tale principio».

10 luglio 2014, *Hernández e altri contro Reino de España*, causa C- 198/13, ECLI:EU:C:2014:2055

Il sig. Hernandez e gli altri ricorrenti nella causa principale sono stati licenziati dal proprio datore di lavoro. Il giudice adito sancisce la nullità di tale licenziamento e, di conseguenza, condanna il datore di lavoro al pagamento dell'indennità di licenziamento e delle retribuzioni dovute e, quanto più interessa in questa sede, il Fondo di garanzia salariale («Fogasa») a garantire, in subordine, il pagamento di tali somme a concorrenza della quota fissata ex lege. Il datore di lavoro fallisce e, pertanto, il sig. Hernandez e gli altri ricorrenti chiedono al Fogasa sia la quota definita nella sentenza che annullava il licenziamento, sia un'ulteriore somma che viene solitamente versata, in base al diritto spagnolo, in caso di licenziamento illegittimo. Tale ulteriore somma non viene però concessa proprio perché i licenziamenti in questione sono stati giudicati nulli e non illegittimi. Pertanto, il sig. Hernandez e gli altri ricorrenti impugnano tale diniego dinanzi al Juzgado de lo Social n. 1 di Benidorm, il quale chiede alla Corte di giustizia se la normativa nazionale rilevante rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/94/CE e, in subordine, se la differenza di trattamento tra i lavoratori che hanno subito un licenziamento illegittimo e i lavoratori che hanno subito un licenziamento nullo debba essere considerata in contrasto con l'articolo 20 della Carta e, in quanto tale, passibile di disapplicazione. In proposito la Corte ha osservato:

«29. Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in forza della quale il datore di lavoro può chiedere allo Stato membro interessato il versamento delle retribuzioni che sono maturate durante la procedura di contestazione di un licenziamento dopo il 60^a giorno lavorativo successivo al deposito del ricorso e in forza della quale, se il datore di lavoro non ha versato tali retribuzioni e versa in stato di insolvenza provvisoria, il lavoratore interessato può, in forza di una surrogazione ex lege, chiedere direttamente a tale Stato il pagamento di dette retribuzioni, ricada nella sfera di applicazione della direttiva 2008/94, se l'articolo 20 della Carta osti a tale normativa in quanto essa si applica solo in caso di licenziamento illegittimo, e non in caso di licenziamento nullo, e se detta normativa possa essere disapplicata da parte del giudice nazionale adito di un ricorso contro un licenziamento nullo.

30. In limine, occorre rilevare che, se è pur vero che uno Stato membro può designare se stesso come debitore dell'obbligo di pagamento dei crediti salariali garantiti ai sensi della direttiva 2008/94 (v., in tal senso, sentenza Gharehveran, C-441/99, EU:C:2001:551, punto 39), il Regno di Spagna ha istituito il Fogasa quale istituto di garanzia conformemente a tale direttiva. Dagli atti di cui dispone la Corte risulta che, conformemente all'articolo 33 dello Statuto dei lavoratori, il Fogasa ha versato ai

ricorrenti nel procedimento principale, a concorrenza della quota fissata ex lege, le retribuzioni maturate, segnatamente, durante il procedimento di contestazione dei loro licenziamenti e delle indennità di licenziamento che non sono state pagate da parte dei loro datori di lavoro in stato di insolvenza. Risulta parimenti da tali atti che detti pagamenti del Fogasa rispettavano l'obbligo di tutela minima dei lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro, imposto dalla direttiva 2008/94, ove tale verifica spetta tuttavia al giudice del rinvio.

31. Le questioni riguardano solo il diritto, risultante dagli articoli 57 dello Statuto dei lavoratori e 116 della LPL, di chiedere allo Stato spagnolo il pagamento delle retribuzioni maturate dopo il 60^a giorno lavorativo successivo alla data di inizio della procedura di contestazione del licenziamento e la circostanza che tale diritto è previsto solo nelle ipotesi di licenziamenti illegittimi, con l'esclusione delle ipotesi di licenziamenti nulli.

32. Occorre rilevare che tali disposizioni di diritto spagnolo devono essere lette alla luce dell'articolo 20 della Carta a condizione che ricadano nella sfera di applicazione della direttiva 2008/94. Infatti, ai sensi del suo articolo 51, paragrafo 1, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del paragrafo 2 della medesima disposizione, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri solo in quanto essi applichino il diritto dell'Unione. A termini del paragrafo 2 dello stesso articolo, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né «introduce competenze nuove (...) per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati». Così, la Corte è chiamata ad interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze che le sono attribuite (sentenze *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punto 51; *Dereci e a.*, C-256/11, EU:C:2011:734, punto 71, nonché *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, punto 20).

33. Come risulta dai chiarimenti relativi all'articolo 51 della Carta, che devono essere debitamente presi in considerazione ai sensi del suo articolo 52, paragrafo 7, la nozione di attuazione prevista da tale articolo 51 conferma la giurisprudenza della Corte relativa all'applicabilità dei diritti fondamentali dell'Unione quali principi generali del diritto dell'Unione elaborati precedentemente all'entrata in vigore della Carta (sentenze *Wachauf*, 5/88, EU:C:1989:321, *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, e *Annibaldi*, C-309/96, EU:C:1997:631), secondo la quale l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si impone agli Stati membri solo quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 18).

34. Al riguardo, occorre ricordare che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e il provvedimento nazionale in questione che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (v., in tal senso, sentenze precedenti all'entrata in vigore della Carta *Defrenne*, 149/77, EU:C:1978:130, punti da 29 a 32; *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, punti 16 e 17; *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709, punto 75, nonché sentenza *Siragusa*, EU:C:2014:126, punto 24).

35. In particolare, la Corte ha affermato che erano inapplicabili i diritti fondamentali dell'Unione ad una normativa nazionale per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (v. sentenze *Maurin*, C-144/95, EU:C:1996:235, punti 11 e 12, nonché *Siragusa*, EU:C:2014:126, punti 26 e 27).

36. Nello stesso senso, la Corte ha già avuto modo di affermare che l'articolo 13 CE (diventato articolo 19 TFUE) non è di per sé idoneo a collocare nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto dell'Unione, una misura nazionale che non rientri nell'ambito delle misure adottate sulla base di detto articolo (v., in tal senso, sentenze *Bartsch*, C-427/06, EU:C:2008:517, punto 18; *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 25, e *Römer*, C-147/08, EU:C:2011:286, punto 61). Pertanto, il solo fatto che una misura nazionale ricada in un settore nel quale l'Unione è competente non può

collocarla nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, comportare l'applicabilità della Carta (v., in tal senso, sentenze Gueye e Salmerón Sánchez, C-483/09 e C-1/10, EU:C:2011:583, punti 55, 69 e 70, nonché Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 104, 105, 180 e 181).

37. Secondo costante giurisprudenza della Corte, per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta occorre verificare, *inter alia*, se la normativa nazionale in questione abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa (v. sentenze Annibaldi, EU:C:1997:631, punti da 21 a 23; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punto 79; Ymeraga e a., C-87/12, EU:C:2013:291, punto 41, nonché Siragusa, EU:C:2014:126, punto 25).

38. Per quanto riguarda, in primo luogo, gli obiettivi perseguiti dalla normativa oggetto del procedimento principale, risulta dalle indicazioni contenute negli atti trasmessi alla Corte e dai chiarimenti del governo spagnolo all'udienza che tale normativa prevede un regime di responsabilità dello Stato spagnolo in caso di «funzionamento anomalo» dell'amministrazione giudiziaria. A tal fine, gli articoli 57 dello Statuto dei lavoratori e 116, paragrafo 1, della LPL concedono al datore di lavoro, se la durata del procedimento di contestazione di un licenziamento è superiore a 60 giorni, il diritto di chiedere allo Stato spagnolo il pagamento delle retribuzioni versate dopo il 60^a giorno lavorativo successivo alla data di inizio di tale procedimento. Se, ai sensi dell'articolo 116, paragrafo 2, della LPL, il lavoratore può chiedere direttamente allo Stato spagnolo il pagamento di tali retribuzioni quando il datore di lavoro versi in stato di insolvenza provvisoria e non abbia ancora versato tali retribuzioni, è per effetto di una surrogazione *ex lege* nel diritto che è stato costituito in capo al datore di lavoro nei confronti dello Stato spagnolo.

39. Ne consegue che l'articolo 116, paragrafo 2, della LPL non è relativo al riconoscimento di un credito del lavoratore risultante dai suoi rapporti di lavoro e sussistente nei confronti del suo datore di lavoro, cui è applicabile la direttiva 2008/94 in forza del suo articolo 1, paragrafo 1, bensì al riconoscimento di un diritto di diversa natura, vale a dire quello del datore di lavoro di chiedere allo Stato spagnolo l'indennizzo del danno subito in ragione di un «funzionamento anomalo» dell'amministrazione della giustizia, risultante dal fatto che la normativa nazionale obbliga il datore di lavoro a versare le retribuzioni durante il procedimento di contestazione del licenziamento. Risulta quindi che, se è pur vero che l'articolo 116, paragrafo 2, della LPL fa sorgere il diritto al pagamento di una somma di importo pari alle retribuzioni maturate successivamente al 60^a giorno lavorativo di tale procedimento, tale somma costituisce un indennizzo concesso al datore di lavoro dal legislatore spagnolo, alla quale il lavoratore può avere accesso solo per effetto di una surrogazione *ex lege*.

40. Inoltre, occorre rilevare che il diritto che deriva dagli articoli 57 dello Statuto dei lavoratori e 116 della LPL non riguarda le retribuzioni maturate nel corso dei primi 60 giorni lavorativi del procedimento di contestazione di un licenziamento. In tal senso dette disposizioni, in quanto non fanno sorgere il diritto ad alcun pagamento quando la durata del procedimento di contestazione di un licenziamento non supera i 60 giorni lavorativi, non garantiscono il pagamento della retribuzione durante il periodo minimo degli ultimi tre mesi del rapporto di lavoro, di cui agli articoli 3 e 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/94. Per contro, durante il periodo che decorre dal 60^a giorno lavorativo fino alla notifica della decisione che dichiara l'illegittimità del licenziamento, tale diritto ricomprende tutte le retribuzioni senza alcun massimale.

41. Da tali caratteristiche della normativa oggetto del procedimento principale risulta che essa persegue un obiettivo diverso dalla garanzia di una tutela minima dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, di cui alla direttiva 2008/94, vale a dire quello di provvedere all'indennizzo, da parte dello Stato spagnolo, dei danni derivanti dalla durata dei procedimenti giudiziari superiori ai 60 giorni lavorativi.

42. Se è pur vero che l'importo delle somme versate ai sensi dell'articolo 116, paragrafo 2, della

LPL può essere superiore a quello dei crediti retributivi garantiti dal Fogasa, dalle osservazioni del governo spagnolo risulta, da una parte, che tale circostanza dipende dal fatto che detta disposizione fa sorgere un diritto all'indennizzo il cui importo non ha alcun massimale, con l'obiettivo di acclarare la responsabilità dello Stato spagnolo per la durata eccessiva del procedimento giudiziario, e, dall'altra, che non si tratta dell'espressione di una decisione del legislatore spagnolo di concedere ai lavoratori dipendenti una tutela supplementare rispetto alla garanzia del Fogasa.

43. Occorre rilevare, in secondo luogo, che le domande di pagamento sottoposte al giudice del rinvio dai ricorrenti nel procedimento principale sul fondamento dell'articolo 116, paragrafo 2, della LPL non si riferiscono a un periodo coperto dalla garanzia del Fogasa, ma vanno oltre detta garanzia. Come risulta dal punto 30 supra, tali lavoratori hanno ottenuto dal Fogasa versamenti di crediti retributivi, a concorrenza del tetto legale, che rispettavano l'obbligo di tutela minima dei lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro, imposto dalla direttiva 2008/94. In tale contesto, il fatto di concedere o meno ai ricorrenti nel procedimento principale il diritto derivante dall'articolo 116, paragrafo 2, della LPL non può né incidere sulla tutela minima che lo Stato spagnolo ha garantito loro da parte del Fogasa, conformemente agli articoli 3 e 4 di tale direttiva, né limitare detta tutela.

44. Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'articolo 11, primo comma, di detta direttiva, al quale fa riferimento il giudice del rinvio nella sua decisione di rinvio, tale decisione si limita a constatare che la direttiva 2008/94 «non pregiudica la facoltà degli Stati membri di applicare e di introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli per i lavoratori subordinati». Alla luce del suo tenore letterale, tale disposizione, che si trova nel capo V, rubricato «Disposizioni generali e finali», non conferisce agli Stati membri una facoltà normativa derivante dal diritto dell'Unione, ma si limita, a differenza dalle facoltà previste dai capi I e II della stessa direttiva, a riconoscere il potere degli Stati membri, in forza del diritto nazionale, di prevedere siffatte disposizioni più favorevoli al di fuori del contesto del regime previsto da tale direttiva.

45. Ne consegue che non può ritenersi che una disposizione di diritto nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che si limiti a concedere ai lavoratori dipendenti una tutela più favorevole risultante dall'esercizio della sola competenza degli Stati membri, confermata dall'articolo 11, primo comma, della direttiva 2008/94, ricada nella sfera di applicazione della direttiva stessa.

46. Peraltro, in forza della giurisprudenza della Corte citata al punto 36 supra, il solo fatto che la normativa oggetto del procedimento principale ricada in un settore nel quale l'Unione è competente ai sensi dell'articolo 153, paragrafo 2, TFUE non può comportare l'applicabilità della Carta.

47. Infine, occorre ricordare che il perseguimento dell'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione, per quanto riguarda sia l'attività dell'Unione sia l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, è motivato dalla necessità di evitare che una tutela dei diritti fondamentali variabile a seconda del diritto nazionale considerato pregiudichi l'unità, il primato e l'effettività del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, punto 3; *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, punto 60, e *Siragusa*, EU:C:2014:126, punti 31 e 32). Orbene, alla luce delle considerazioni di cui ai punti 40, 41 e 43 supra, la normativa oggetto del procedimento principale non presenta tale rischio.

48. Risulta da tutti questi elementi che non può ritenersi che l'articolo 116, paragrafo 2, della LPL attui il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta e, pertanto, esso non può essere esaminato alla luce delle garanzie della Carta e, segnatamente, del suo articolo 20.

49. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni sollevate affermando che una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in forza della quale il datore di lavoro può chiedere allo Stato membro interessato il versamento delle retribuzioni che sono maturate durante la procedura di contestazione di un licenziamento dopo il 60^a giorno lavorativo successivo al deposito del ricorso e in forza della quale, se il datore di lavoro non ha versato tali retribuzioni e si trova in stato di insolvenza provvisoria, il lavoratore interessato può, in forza di una surrogazione ex lege, chiedere direttamente a tale Stato il pagamento di dette

retribuzioni, non ricade nella sfera di applicazione della direttiva 2008/94 e non può, pertanto, essere esaminata alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, segnatamente, del suo articolo 20».

26 marzo 2015, *Fenoll*, causa C-316/13, ECLI:EU:C:2015:200

Il sig. Fenoll è stato utente del Centre de l'Aide par le travail «La Jouvène» (in breve, CAT) dal 1 febbraio 1996 al 20 giugno 2005; nell'ultimo periodo (16 ottobre 2004-20 giugno 2005) egli ha goduto di un congedo per malattia. A causa di questa indisposizione, aveva maturato e non goduto di numerosi giorni di ferie, di cui, alla cessazione del rapporto contrattuale, chiedeva la liquidazione; il CAT ha negato tale pagamento. Il sig. Fenoll adiva il Tribunale di Avignone per ottenere il pagamento, ma il giudice locale non accoglieva la domanda; veniva quindi proposto ricorso per cassazione. La Suprema Corte francese ha deciso effettuare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in particolare – per quanto qui interessa – chiedendo se una persona fisica può invocare direttamente alcuni articoli della Carta per ottenere la retribuzione delle ferie, qualora la normativa nazionale non preveda tali diritti, e se il giudice nazionale deve, per garantire la piena efficacia di tale diritto, disapplicare ogni disposizione di diritto nazionale contraria. La Corte ha osservato:

44. [...], il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta debba essere interpretato nel senso che esso può essere invocato direttamente in una controversia fra privati per garantire la piena efficacia del diritto alle ferie annuali retribuite e disapplicare ogni disposizione di diritto nazionale contraria.

45. A tal proposito, è sufficiente constatare che, come sottolineato dall'avvocato generale nel paragrafo 23 delle sue conclusioni, l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta non è applicabile, *ratione temporis*, in una situazione come quella di cui al procedimento principale.

46. Infatti, la pretesa del sig. Fenoll riguardo alle sue ferie annuali retribuite concerne un periodo precedente alla data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, pertanto, alla data a partire dalla quale la Carta ha acquisito lo stesso valore dei Trattati, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato UE.

47. Di conseguenza, l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta non può essere invocato, in quanto tale, in una controversia come quella di cui al procedimento principale.

48. Per quanto riguarda la possibilità di riferirsi all'articolo 7 della direttiva 2003/88, che prevede specificamente il diritto alle ferie annuali retribuite, dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che, qualora il diritto nazionale non possa essere oggetto di interpretazione conforme a tale direttiva – punto che spetta al giudice del rinvio verificare –, l'articolo 7 di quest'ultima non può essere invocato in una controversia fra privati, come quella di cui al procedimento principale, allo scopo di garantire la piena efficacia del suddetto diritto alle ferie annuali retribuite e di disapplicare ogni disposizione di diritto nazionale contraria. Tuttavia, in una tale situazione, la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione potrebbe invocare la giurisprudenza scaturita dalla sentenza *Francovich e a.* (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428) per ottenere eventualmente il risarcimento del danno subito (v. sentenza *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 43).

16 maggio 2017, *Berlioz*, causa C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373

La Berlioz, società per azioni di diritto lussemburghese, ha percepito dividendi che le sono stati versati dalla sua controllata, una società di diritto francese (Cofima). Il 16 marzo 2015 il direttore dell'amministrazione delle imposte lussemburghesi assumeva una decisione in cui spiegava che le

autorità tributarie francesi stavano verificando la situazione fiscale della Cofima e necessitavano di informazioni allo scopo di potersi pronunciare in merito all'applicazione di ritenute alla fonte sui dividendi versati dalla Cofima alla Berlioz. In particolare, veniva richiesto alla Berlioz di fornire nomi e indirizzi dei soci nonché l'importo del capitale detenuto da ciascuno di essi e la relativa percentuale di detenzione. Il 21 aprile 2015 la società rifiutava di adempiere alla richiesta, ritenendo che tali dati non fossero pertinenti per appurare se le distribuzioni di dividendi ad opera della sua controllata andassero sottoposte alla ritenuta alla fonte. A causa del diniego, alla Berlioz veniva inflitta un'ammenda amministrativa; di conseguenza, la società adiva il Tribunale amministrativo del Lussemburgo domandando la verifica della fondatezza della sanzione irrogata. I motivi di ricorso venivano solo parzialmente accolti e l'ammenda ridotta, sebbene il Tribunale si sia dichiarato incompetente a scrutinare il fondamento della decisione controversa. Il 31 agosto 2015 la Berlioz interponeva appello dinanzi alla Corte amministrativa adducendo che il diniego del tribunale avrebbe violato il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo come garantito dall'art. 6 CEDU. Tale giudice si domanda se un amministrato, come la Berlioz, goda di un diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo qualora non possa far verificare, perlomeno in via di eccezione, la validità della decisione di ingiunzione che costituisce la base della sanzione irrogata nei suoi confronti e si interroga in merito alla portata della verifica che le autorità tributarie e le autorità giurisdizionali dello Stato interpellato devono esercitare a questo riguardo senza arrecare pregiudizio alla finalità della direttiva 2011/16 (in materia di scambio di informazioni tra amministrazioni ai fini dell'applicazione delle leggi nazionali degli Stati membri relative alle imposte). La Corte, rispondendo ai quesiti formulati dalla Corte amministrativa, ha osservato:

33. A norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, è fondamentale appurare se una misura nazionale che prevede una sanzione siffatta possa essere reputata alla stregua di un'attuazione del diritto dell'Unione.

34. A questo proposito, si rileva che la direttiva 2011/16 pone determinati obblighi a carico degli Stati membri. In particolare, l'articolo 5 di tale direttiva dispone che l'autorità interpellata trasmetta talune informazioni all'autorità richiedente.

[...]

38. Orbene, si constata che per poter garantire un effetto utile a tale direttiva, dette misure devono contemplare provvedimenti, alla stregua della sanzione pecuniaria oggetto del procedimento principale, che garantiscano che gli amministrati siano adeguatamente incitati a dar seguito alle domande formulate dalle autorità tributarie e, di riflesso, che consentano all'autorità interpellata di ottemperare al suo obbligo nei confronti dell'autorità richiedente.

39. La circostanza che la direttiva 2011/16 non preveda espressamente l'applicazione di misure sanzionatorie non osta a che queste ultime siano considerate rientranti nell'attuazione di tale direttiva e, di riflesso, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In effetti, la nozione di «misure previste [per ottenere le informazioni richieste]», nell'accezione dell'articolo 18 di tale direttiva, e quella di «misure necessarie per (...) assicurare il buon funzionamento del sistema di cooperazione amministrativa», nell'accezione dell'articolo 22, paragrafo 1, della medesima direttiva, sono atte ad includere siffatte misure.

40. In tale contesto, la circostanza che la disposizione nazionale che funge da base di una misura sanzionatoria come quella inflitta alla Berlioz figuri in una legge che non è stata adottata per trasporre la direttiva 2011/16 è irrilevante, dal momento che l'applicazione di tale disposizione nazionale persegue la finalità di garantire quella della citata direttiva (v., in questo senso, sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 28).

41. Una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, che istituisce una misura sanzionatoria per omessa risposta a una richiesta dell'autorità tributaria nazionale volta a

permettere a quest'ultima di ottemperare agli obblighi previsti dalla direttiva 2011/16, deve, di conseguenza, essere considerata come attuazione di tale direttiva.

42. Occorre pertanto rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, nell'accezione di tale disposizione, - e che, di conseguenza, la Carta risulta applicabile - quando attraverso la propria normativa commina una sanzione pecuniaria a carico di un amministrato che si rifiuta di fornire informazioni nel contesto di uno scambio tra autorità tributarie fondato, segnatamente, sulle disposizioni della direttiva 2011/16.

5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936

A seguito della sentenza Taricco (8 settembre 2015, causa C-105/14, su cui v. Cap. III, par. 1) e degli obblighi di disapplicazione ivi sanciti nei confronti del giudice italiano, la Corte di Cassazione e la Corte d'Appello di Milano hanno sollevato questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, ritenendo che la pronuncia della Corte di giustizia, resa nella causa C-105/14, si ponesse in contrasto con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano (segnatamente, con l'art. 25, co. 2, Cost., ovvero il principio di legalità in materia penale); la Corte costituzionale, con ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, ha sollevato dubbi sulla compatibilità della sentenza Taricco con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona. In particolare, secondo la Consulta, la disapplicazione degli artt. 160 e 161 cod. pen., imposta - a certe condizioni - al giudice nazionale, potrebbe ledere il principio di legalità dei reati e delle pene, il quale esige che i precetti penali siano determinati con precisione e non possano operare retroattivamente. La Corte costituzionale ritiene che la regola enunciata nella sentenza Taricco sia priva del requisito della determinatezza che deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale e introduca un troppo ampio potere discrezionale in capo ai giudici, in quanto i presupposti della disapplicazione (la sussistenza di un "numero considerevole" di frodi "gravi" che ledono gli interessi finanziari dell'Unione) non sono precisati, bensì lasciati all'arbitrio del giudicante. La Consulta rileva altresì che la sentenza Taricco non ha valutato la compatibilità di una simile pronuncia con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano, e ha espressamente demandato questo compito ai giudici nazionali competenti. Inoltre, il Giudice delle leggi rileva che la Corte, nella sentenza Taricco, si è limitata a ritenere la disapplicazione ammissibile a fronte di ciò che stabilisce l'art. 49 della Carta, riferendosi unicamente al principio di irretroattività, ed ha così omesso ogni esame circa la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata e conforme al principio di certezza del diritto. Alla luce di tali premesse, la Corte costituzionale ha sospeso il procedimento, domandando al Giudice di Lussemburgo se l'art. 325 TFUE si debba interpretare nei termini sanciti dalla sentenza Taricco (i) anche quando la disapplicazione delle norme sulla prescrizione sia priva di una base legale sufficientemente determinata (ii) anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità e (iii) anche quando tale disapplicazione contrasti con i principi supremi o i diritti inalienabili della persona stabiliti dalla Costituzione dello stato membro. La Corte di giustizia ha stabilito:

29. [...] il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE debba essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o che prevedano, per i casi di frode che ledono tali interessi, termini di prescrizione più

brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, e ciò anche qualora l'attuazione di tale obbligo comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o di un'applicazione retroattiva di quest'ultima.

30. Occorre ricordare che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE impone agli Stati membri di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure effettive e dissuasive nonché di adottare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari.

[...]

35. Gli Stati membri, pena la violazione degli obblighi loro imposti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, devono quindi assicurarsi che, nei casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in materia di IVA, siano adottate sanzioni penali dotate di carattere effettivo e dissuasivo (v., in tal senso, sentenza Taricco, punti 42 e 43).

36. Deve pertanto ritenersi che gli Stati membri violino gli obblighi loro imposti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE qualora le sanzioni penali adottate per reprimere le frodi gravi in materia di IVA non consentano di garantire efficacemente la riscossione integrale di detta imposta. A tale titolo, detti Stati devono altresì assicurarsi che le norme sulla prescrizione previste dal diritto nazionale consentano una repressione effettiva dei reati legati a frodi siffatte.

[...]

39. Spetta quindi ai giudici nazionali competenti dare piena efficacia agli obblighi derivanti dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE e disapplicare disposizioni interne, in particolare riguardanti la prescrizione, che, nell'ambito di un procedimento relativo a reati gravi in materia di IVA, ostino all'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Taricco, punti 49 e 58).

40. Si deve ricordare che, al punto 58 della sentenza Taricco, le disposizioni nazionali in questione sono state considerate idonee a pregiudicare gli obblighi imposti allo Stato membro interessato dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, nell'ipotesi in cui dette disposizioni impediscano di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o in cui prevedano, per i casi di frode che ledono detti interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti in casi di frode che ledono gli interessi finanziari di tale Stato membro.

41. Spetta, in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'articolo 325 TFUE, alla luce delle considerazioni espresse dalla Corte al punto 58 della sentenza Taricco. È infatti compito del legislatore garantire che il regime nazionale di prescrizione in materia penale non conduca all'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave in materia di IVA o non sia, per gli imputati, più severo nei casi di frode lesivi degli interessi finanziari dello Stato membro interessato rispetto a quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

[...]

46. Dal canto loro, i giudici nazionali competenti, quando devono decidere, nei procedimenti pendenti, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di aver commesso un reato siano rispettati (v., in tal senso, sentenza Taricco, punto 53).

47. A tale riguardo, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

48. In particolare, per quanto riguarda l'inflizione di sanzioni penali, spetta ai giudici nazionali competenti assicurarsi che i diritti degli imputati derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene siano garantiti.

49. Orbene, secondo il giudice del rinvio, tali diritti non sarebbero rispettati in caso di disapplicazione delle disposizioni del codice penale in questione, nell'ambito dei procedimenti principali, dato che, da un lato, gli interessati non potevano ragionevolmente prevedere, prima della pronuncia della sentenza Taricco, che l'articolo 325 TFUE avrebbe imposto al giudice nazionale, alle condizioni stabilite in detta sentenza, di disapplicare le suddette disposizioni.

50. Dall'altro, secondo detto giudice, il giudice nazionale non può definire il contenuto concreto dei presupposti in presenza dei quali esso dovrebbe disapplicare tali disposizioni – ossia nell'ipotesi in cui esse impediscano di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave – senza violare i limiti imposti alla sua discrezionalità dal principio di legalità dei reati e delle pene.

51. A tale riguardo, si deve ricordare l'importanza, tanto nell'ordinamento giuridico dell'Unione quanto negli ordinamenti giuridici nazionali, che riveste il principio di legalità dei reati e delle pene, nei suoi requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività della legge penale applicabile.

52. Tale principio, quale sancito all'articolo 49 della Carta, si impone agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, come avviene allorché essi prevedano, nell'ambito degli obblighi loro imposti dall'articolo 325 TFUE, di infliggere sanzioni penali per i reati in materia di IVA. L'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non può quindi contrastare con tale principio (v., per analogia, sentenza del 29 marzo 2012, *Belvedere Costruzioni*, C-500/10, EU:C:2012:186, punto 23).

53. Inoltre, il principio di legalità dei reati e delle pene appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v., per quanto riguarda il principio di irretroattività della legge penale, sentenze del 13 novembre 1990, *Fedesa e a.*, C-331/88, EU:C:1990:391, punto 42, nonché del 7 gennaio 2004, *X*, C-60/02, EU:C:2004:10, punto 63) ed è stato sancito da vari trattati internazionali, segnatamente all'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU (v., in tal senso, sentenza del 3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punto 49).

54. Dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17) emerge che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il diritto garantito all'articolo 49 della medesima ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU.

55. Per quanto riguarda gli obblighi derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene, occorre rilevare, in primo luogo, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, a proposito dell'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, che, in base a tale principio, le disposizioni penali devono rispettare determinati requisiti di accessibilità e di prevedibilità per quanto riguarda tanto la definizione del reato quanto la determinazione della pena (v. Corte EDU, 15 novembre 1996, *Cantoni c. Francia*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29; Corte EDU, 7 febbraio 2002, *E.K. c. Turchia*, CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51; Corte EDU, 29 marzo 2006, *Achour c. Francia*, CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41, e Corte EDU, 20 settembre 2011, *OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia*, CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, §§ da 567 a 570).

56. In secondo luogo, occorre sottolineare che il requisito della determinatezza della legge applicabile, che è inerente a tale principio, implica che la legge definisca in modo chiaro i reati e le pene che li reprimono. Tale condizione è soddisfatta quando il singolo può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 162).

57. In terzo luogo, il principio di irretroattività della legge penale osta in particolare a che un giudice possa, nel corso di un procedimento penale, sanzionare penalmente una condotta non vietata da una norma nazionale adottata prima della commissione del reato addebitato, ovvero aggravare il regime di responsabilità penale di coloro che sono oggetto di un procedimento siffatto (v., per

analogia, sentenza dell'8 novembre 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punti da 62 a 64 e giurisprudenza ivi citata).

58. A tale riguardo, come rilevato al punto 45 della presente sentenza, i requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività inerenti al principio di legalità dei reati e delle pene si applicano, nell'ordinamento giuridico italiano, anche al regime di prescrizione relativo ai reati in materia di IVA.

59. Ne deriva, da un lato, che spetta al giudice nazionale verificare se la condizione richiesta dal punto 58 della sentenza Taricco, secondo cui le disposizioni del codice penale in questione impediscono di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, conduca a una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge applicabile. Se così effettivamente fosse, il giudice nazionale non sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni del codice penale in questione.

60. Dall'altro, i requisiti menzionati al punto 58 della presente sentenza ostano a che, in procedimenti relativi a persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA prima della pronuncia della sentenza Taricco, il giudice nazionale disapplichino le disposizioni del codice penale in questione. Infatti, la Corte ha già sottolineato, al punto 53 di tale sentenza, che a dette persone potrebbero, a causa della disapplicazione di queste disposizioni, essere inflitte sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggite se le suddette disposizioni fossero state applicate. Tali persone potrebbero quindi essere retroattivamente assoggettate a un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

61. Se il giudice nazionale dovesse quindi essere indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punti 58 e 59). Spetta allora al legislatore nazionale adottare le misure necessarie, come rilevato ai punti 41 e 42 della presente sentenza.

62. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di disapplicare, nell'ambito di un procedimento penale riguardante reati in materia di IVA, disposizioni interne sulla prescrizione, rientranti nel diritto sostanziale nazionale, che ostino all'inflizione di sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o che prevedano, per i casi di frode grave che ledono tali interessi, termini di prescrizione più brevi di quelli previsti per i casi che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, a meno che una disapplicazione siffatta comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*,
ECLI:EU:C:2018:117

Con legge n. 75/2014, il legislatore portoghese ha previsto, dall'ottobre 2014, una riduzione delle retribuzioni di taluni funzionari pubblici, da realizzare mediante opportuni provvedimenti amministrativi; venivano interessati da queste misure anche i giudici del Tribunale de Contas (Corte dei conti). L'associazione sindacale dei magistrati contabili (ASJP) ha proposto un ricorso dinanzi alla Corte amministrativa suprema, allo scopo di conseguire l'annullamento di tali atti. A fondamento del ricorso, l'ASJP ha sostenuto che le misure di riduzione salariale violano il principio dell'indipendenza dei giudici, previsto dalla Costituzione portoghese, nonché dagli artt. 19, par. 1, TUE e 47 Carta. Secondo il giudice del rinvio, le misure di riduzione si basavano su esigenze imperative (indicate anche dalle istituzioni dell'Unione europea) volte a rimediare all'eccessivo deficit di bilancio; tuttavia, posto che l'indipendenza della magistratura dipende anche da un adeguato livello retributivo, il giudice amministrativo ha sospeso il procedimento per domandare alla Corte di giustizia se, considerate le esigenze di eliminazione del disavanzo di bilancio, il principio dell'indipendenza dei giudici, di cui agli artt. 19, par. 1, co. 2, TUE e 47 Carta possa ostare a misure di riduzione retributiva quali quelle indicate. La Corte ha osservato:

[...]

32. L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 66; sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 90, nonché del 28 aprile 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45].

33. Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 69, nonché sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 99].

34. Spetta quindi agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 68]. Per tale motivo, come prevede l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli

il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Pertanto, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 100 e 101 e giurisprudenza ivi citata).

35. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 37, e del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punti da 29 a 33).

36. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

37. Ne consegue che ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione» nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva.

[...]

42. La garanzia di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 49; del 14 giugno 2017, *Online Games e a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, punto 60, nonché del 13 dicembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punto 40) si impone non soltanto a livello dell'Unione, per i giudici dell'Unione e gli avvocati generali della Corte, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE, ma anche a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali.

43. L'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, conformemente alla giurisprudenza costante richiamata al punto 38 supra, tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza.

44. La nozione di indipendenza presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 51, nonché del 16 febbraio 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

45. Orbene, al pari dell'inaffidabilità dei membri dell'organo di cui trattasi (v., in particolare, sentenza del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 51), il fatto che questi ultimi percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici.

46. Nel caso di specie occorre rilevare che, come risulta dalle indicazioni del giudice del rinvio, le misure di riduzione salariale di cui trattasi nel procedimento principale sono state adottate a motivo di esigenze imperative connesse all'eliminazione del disavanzo eccessivo di bilancio dello Stato portoghese e nel contesto di un programma di assistenza finanziaria dell'Unione a tale Stato membro.

47. Dette misure prevedevano una riduzione limitata dell'importo della retribuzione, a concorrenza di una percentuale che variava in funzione del livello di quest'ultima.

48. Esse non sono state applicate soltanto ai membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti), ma, in termini più ampi, a differenti titolari di cariche pubbliche e a persone che esercitano funzioni nel settore pubblico, tra cui i rappresentanti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

49. Non si può quindi ritenere che dette misure siano state specificamente adottate nei confronti dei membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti). Esse, al contrario, possono essere accostate a misure generali dirette a far sì che un insieme di membri del pubblico impiego nazionale contribuisca allo sforzo di austerità dettato dalle esigenze imperative di riduzione del disavanzo di bilancio eccessivo dello Stato portoghese.

50. Infine, come risulta dal titolo della legge n. 75/2014 e dai termini stessi del suo articolo 1, paragrafo 1, le misure di riduzione salariale istituite da tale legge, entrate in vigore il 1° ottobre 2014, presentavano carattere temporaneo. In base a un processo progressivo di soppressione di tali misure svoltosi nel corso del 2016, la legge n. 159-A/2015 ha posto definitivamente fine, al 1° ottobre 2016, alla riduzione dell'importo delle retribuzioni.

51. Ciò osservato, non si può considerare che le misure di riduzione salariale di cui trattasi nel procedimento principale pregiudichino l'indipendenza dei membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti).

52. Alla luce di tutti i rilievi suesposti, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione ai membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti) di misure generali di riduzione salariale, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, connesse ad esigenze di eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio nonché ad un programma di assistenza finanziaria dell'Unione.

29 luglio 2019, Torubarov, causa C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626.

Dopo essere stato rinvio a giudizio nel proprio Paese, il sig. Torubarov, cittadino russo, attraversa illegalmente il confine ungherese in data 9 dicembre 2013, venendo arrestato dalle forze di polizia. Lo stesso giorno, il sig. Torubarov presenta domanda di protezione internazionale. A seguito di decisione negativa da parte dell'Ufficio per l'immigrazione ungherese, sia per quanto concerne il

riconoscimento dello status di rifugiato, sia, in subordine, dello status di protezione sussidiaria, il sig. Torubarov impugna tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo e del lavoro di Pécs, Ungheria (il giudice del rinvio). Il giudice del rinvio riconosce, tuttavia, che, essendo stato soppresso, ai sensi della legge relativa alla gestione dell'immigrazione di massa del 15 settembre 2015, il potere dell'organo giurisdizionale ungherese di riformare decisioni amministrative relative al riconoscimento della protezione internazionale (non potendo i giudici ungheresi né ingiungere all'amministrazione di riconoscere protezione internazionale ai richiedenti interessati, né sanzionare l'inosservanza da parte di quest'ultima di propri dispositivi), lo stesso abbia unicamente il potere di annullare la decisione in questione dell'Ufficio per l'immigrazione, residuando la facoltà per quest'ultimo di adottarne una seconda di contenuto analogo. In tal senso, il giudice del rinvio ritiene che la legislazione ungherese finisca con il privare i richiedenti protezione internazionale di un ricorso giurisdizionale effettivo, riconosciuto dalla direttiva 2013/32/UE e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e, di conseguenza, si chiede se tali disposizioni del diritto dell'Unione lo autorizzino a riformare una decisione amministrativa dell'Ufficio per l'immigrazione ungherese, disapplicando la legislazione nazionale che gli nega tale competenza. In proposito, la Corte di giustizia osserva:

66. Da quanto precede risulta che, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 102 a 105, 107 e 108 delle conclusioni, quando un giudice statuisce sul ricorso di un richiedente protezione internazionale in modo esaustivo e procede, in tale sede, a un esame aggiornato delle «esigenze di protezione internazionale» del medesimo richiedente alla luce di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in esito al quale matura la convinzione che lo status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, in applicazione dei criteri previsti dalla direttiva 2011/95, dovrebbe essere riconosciuto allo stesso richiedente per i motivi che quest'ultimo adduce a sostegno della sua domanda, e il medesimo giudice procede all'annullamento della decisione dell'organo amministrativo o quasi giurisdizionale che aveva respinto detta domanda e al rinvio del fascicolo all'organo in questione, quest'ultimo, fatta salva la sopravvenienza di elementi di fatto o di diritto che richiedano oggettivamente una nuova valutazione aggiornata, è vincolato da tale decisione giurisdizionale e dalla motivazione a essa sottesa. Pertanto, nell'ambito di un simile rinvio, l'organo in parola non dispone più di un potere discrezionale quanto alla decisione di riconoscere o no la protezione richiesta alla luce degli stessi motivi di quelli che sono stati sottoposti al suddetto giudice, salvo privare l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, nonché gli articoli 13 e 18 della direttiva 2011/95, di tutto il loro effetto utile.

67. Nel caso di specie, il giudice del rinvio chiede se, qualora un tale organo amministrativo o quasi giurisdizionale, al quale è stato rinviato il fascicolo, non si sia conformato alla sua sentenza di annullamento e il medesimo giudice sia investito, da parte del richiedente protezione internazionale, di un ricorso avverso la decisione dello stesso organo che nega nuovamente il beneficio di una simile protezione, senza menzionare, a sostegno di tale diniego, una causa di esclusione emersa nel frattempo o nuovi elementi di fatto o di diritto che richiedano una nuova valutazione, esso disponga, in forza del diritto dell'Unione, del potere di sostituire la propria decisione a quella dell'Ufficio per

l'immigrazione riformandola in un senso conforme alla sua precedente sentenza, e ciò a dispetto di una normativa nazionale che gli vieta di procedere in tal modo.

68. Il giudice del rinvio sottolinea, a tale proposito, il fatto che il diritto nazionale non prevede mezzi che gli consentano di far rispettare la sua sentenza, in quanto la sola sanzione prevista da tale diritto è la nullità della decisione dell'Ufficio per l'immigrazione, il che può condurre a una successione di annullamenti di decisioni amministrative e di ricorsi giurisdizionali tale da prolungare la situazione di incertezza giuridica del richiedente, come il caso del sig. Torubarov qui dimostra.

69. A tale riguardo, come emerge dai punti 54 e 59 della presente sentenza, sebbene l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 non imponga agli Stati membri di conferire il potere di cui al punto 67 supra ai giudici competenti a conoscere dei ricorsi ai sensi di questa stessa disposizione, resta il fatto che i medesimi Stati membri sono tenuti ad assicurare, in ciascun caso, il rispetto del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C243/15, EU:C:2016:838, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

70. L'esistenza di una violazione dei diritti sanciti dalla succitata disposizione deve essere valutata in funzione delle circostanze di ciascun caso di specie (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, *Commissione e a./Kadi*, C584/10 P, C593/10 P e C595/10 P, EU:C:2013:518, punto 102, e del 26 luglio 2017, *Sacko*, C348/16, EU:C:2017:591, punto 41).

71. Nel caso di specie, si deve sottolineare che il governo ungherese, in occasione dell'udienza dinanzi alla Corte, ha menzionato una nuova legge relativa al procedimento amministrativo, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, ossia successivamente alla data della domanda di pronuncia pregiudiziale. Tale legge istituirebbe alcune procedure e alcuni mezzi diretti a consentire ai giudici amministrativi di imporre agli organi amministrativi di conformarsi alle loro sentenze. Tuttavia, il suddetto governo ha altresì rimarcato che la modifica legislativa in questione non si applica *ratione temporis* alla controversia di cui al procedimento principale e che, in ogni caso, detti mezzi non possono essere attuati nel settore della protezione internazionale, sicché la situazione nella quale versa il giudice del rinvio, ossia quella di essere privo di qualsiasi mezzo che gli consenta di far rispettare la propria sentenza in tale settore, resta immutata.

72. Orbene, una legislazione nazionale che porta a una simile situazione priva, di fatto, il richiedente protezione internazionale di un ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, e non tiene conto del contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta, giacché la sentenza di un giudice adottata dopo un esame conforme ai requisiti del succitato articolo 46, paragrafo 3, e in esito al quale esso ha deciso che tale richiedente soddisfaceva i requisiti previsti dalla direttiva 2011/95 per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, resta inoperante, non disponendo il medesimo giudice di alcun mezzo per far rispettare la sua sentenza.

73. Sarebbe dunque incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione di un ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria che porti a una riduzione dell'efficacia del diritto

dell'Unione, negando al giudice competente quanto all'applicazione di tale diritto il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme dell'Unione dotate di un effetto diretto, quali l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punto 22, e del 24 giugno 2019, *Popławski*, C573/17, EU:C:2019:530, punti da 52 a 62).

74. Pertanto, al fine di garantire al richiedente protezione internazionale una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta, e conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il giudice nazionale investito del ricorso è tenuto a riformare la decisione dell'organo amministrativo o quasi giurisdizionale, nella fattispecie l'Ufficio per l'immigrazione, non conforme alla sua precedente sentenza, e a sostituire alla stessa la propria decisione sulla domanda di protezione internazionale dell'interessato, disapplicando, se necessario, la normativa nazionale che gli vieterebbe di procedere in tal senso (v., per analogia, sentenza del 5 giugno 2014, *Mahdi*, C146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 62).

75. Una simile interpretazione dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, si impone, in primo luogo, in considerazione del fatto che, come risulta dal punto 50 della presente sentenza, quando un richiedente protezione internazionale soddisfa i requisiti previsti dalla direttiva 2011/95 per beneficiare dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, gli Stati membri sono tenuti a concedergli detto status senza disporre di un potere discrezionale al riguardo, in quanto una simile concessione, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 4, nonché dell'articolo 19, paragrafi 1 e 2, di quest'ultima direttiva, può essere disposta, in particolare, da un'autorità giudiziaria.

76. In secondo luogo, se è pur vero che la Corte ha dichiarato che, adottando la direttiva 2013/32, il legislatore dell'Unione non ha inteso introdurre una qualsiasi norma comune secondo la quale l'organo quasi giurisdizionale o amministrativo di cui all'articolo 2, lettera f), della medesima direttiva dovrebbe perdere la propria competenza dopo l'annullamento della sua decisione iniziale relativa a una domanda di protezione internazionale (sentenza del 25 luglio 2018, *Alheto*, C585/16, EU:C:2018:584, punto 146), resta il fatto che, se il suddetto organo, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, non ha rispettato la sentenza del giudice nazionale investito del ricorso, quest'ultimo giudice è tenuto a riformare la decisione di tale organo e di sostituirla con la propria decisione.

77. Di conseguenza, occorre, nel caso di specie, ritenere che, se, come sembra emergere dalle indicazioni contenute nella decisione di rinvio, il giudice del rinvio ha effettivamente proceduto, nella sua sentenza del 25 febbraio 2017, a un esame completo ed ex nunc delle «esigenze di protezione internazionale» del sig. *Torubarov* ai sensi della direttiva 2011/95 alla luce di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in esito al quale ha dichiarato che una simile protezione doveva essergli riconosciuta, ma tale sentenza non è stata rispettata dall'Ufficio per l'immigrazione, senza che la decisione in questione dimostri, a tale riguardo, la sopravvenienza di nuovi elementi che hanno richiesto una nuova valutazione, circostanza che spetta al medesimo giudice confermare, quest'ultimo deve, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce

dell'articolo 47 della Carta, riformare la decisione in questione, non conforme alla sua precedente sentenza, e sostituirla con la propria decisione quanto alla protezione internazionale di cui il sig. Torubarov deve beneficiare ai sensi della direttiva 2011/95, disapplicando al contempo la normativa nazionale che gli vieta, in linea di principio, di procedere in tal senso (v., per analogia, sentenze de 17 aprile 2018, Egenberger, C414/16, EU:C:2018:257, punto 79, e del 5 giugno 2018, Kolev e a., C612/15, EU:C:2018:392, punto 66).

78. Da tutto quanto precede risulta che l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che, in circostanze, come quelle di cui al procedimento principale, in cui un giudice di primo grado ha constatato dopo aver effettuato un esame completo ed ex nunc di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti presentati dal richiedente protezione internazionale che, in applicazione dei criteri previsti dalla direttiva 2011/95, al richiedente in questione deve essere riconosciuta una simile protezione per il motivo che il medesimo invoca a sostegno della sua domanda, ma un organo amministrativo o quasi giurisdizionale adotta in seguito una decisione in senso contrario, senza dimostrare a tal fine la sopravvenienza di nuovi elementi che giustifichino una nuova valutazione delle esigenze di protezione internazionale dello stesso richiedente, il suddetto giudice deve riformare la summenzionata decisione non conforme alla propria precedente sentenza e sostituirla con la propria decisione quanto alla domanda di protezione internazionale, disapplicando, se necessario, la normativa nazionale che gli vieta di procedere in tal senso ».

19 dicembre 2019, Deutsche Umwelthilfe, causa C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114

A seguito di un ricorso della Deutsche Umwelthilfe (un'associazione no profit per la tutela dell'ambiente e dei consumatori tedesca), il Tribunale amministrativo di Monaco con sentenza del 9 ottobre 2012, ha ingiunto al Land Baviera una modifica del piano d'azione per la qualità dell'aria, applicabile alla città di Monaco, che costituisce un «piano per la qualità dell'aria» ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2008/50, in modo che esso contenesse le misure necessarie per garantire che il valore limite stabilito per il biossido di azoto fosse rispettato quanto prima in tale città (a differenza di quanto accaduto negli anni precedenti). Questa sentenza è passata in giudicato.

Con una successiva ordinanza (21 giugno 2016), il medesimo tribunale ha intimato al Land Baviera di ottemperare alla predetta sentenza, minacciando una sanzione pecuniaria in caso di inosservanza entro l'anno successivo; tale decisione è stata confermata all'esito dell'appello presso il Tribunale amministrativo superiore (27 febbraio 2017).

Poiché la Baviera non si è attenuta ai predetti obblighi, è stata condannata a pagare la somma predetta (ordinanza 26 ottobre 2017), ma le autorità statali hanno continuato a non conformarsi agli obblighi di modifica del piano d'azione. L'associazione Deutsche Umwelthilfe ha ottenuto l'ulteriore condanna della Baviera al pagamento di un'altra penalità; il tribunale amministrativo ha tuttavia rifiutato di adottare una misura coercitiva detentiva nei confronti del Ministro dell'ambiente del Land e, per questa ragione, tale decisione è stata impugnata dall'associazione.

Tale misura, seppur astrattamente prevista dalla legislazione tedesca vigente, risulterebbe, ad avviso del Tribunale amministrativo, sfornita di una condizione necessaria, secondo la giurisprudenza costituzionale nazionale, perché possa essere disposta una sanzione personale coercitiva, ovvero l'espressa indicazione dell'obiettivo per cui tale norma sia stata adottata dal legislatore.

Il Tribunale amministrativo superiore, chiamato a pronunciarsi sul ricorso, si interroga sul fatto che, al contrario, dal diritto dell'Unione europea possa derivare l'obbligo di procedere all'irrogazione di tale sanzione, così disapplicando quell'orientamento giurisprudenziale interno contrastante segnalato.

In particolare, il giudice tedesco si domanda se gli artt. 4, par. 3, e 19, par. 1, co. 2, TUE, 197, par. 1, TFUE, 47 Carta e 9 della Convenzione di Aarhus debbano intendersi nel senso che un Tribunale tedesco sia legittimato, o addirittura tenuto, a disporre una pena detentiva affinché sia data esecuzione coattiva all'obbligo di conformare il piano per la qualità dell'aria ai sensi della direttiva 2008/50, qualora vi sia già una sentenza di condanna, passata in giudicato, e in presenza di un persistente rifiuto dell'autorità nazionale di procedere in tal senso. La Corte, rispondendo al quesito pregiudiziale, ha osservato nel merito:

33. [...] si deve osservare, in primo luogo, che, in mancanza di armonizzazione dei meccanismi nazionali di esecuzione forzata, le modalità della loro attuazione rientrano nella competenza dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio di autonomia processuale di questi ultimi. Nondimeno, tali modalità devono soddisfare la doppia condizione di non essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe soggette al diritto nazionale (principio di equivalenza) e di non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 26 giugno 2019, *Kuhar*, C-407/18, EU:C:2019:537, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

34. In secondo luogo, occorre rammentare che gli Stati membri, quando attuano il diritto dell'Unione, sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47, primo comma, della Carta (sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 69), che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Nel caso di azioni per il rispetto del diritto ambientale, in particolare su iniziativa di associazioni di tutela ambientale come nel procedimento principale, tale diritto ad un ricorso effettivo è parimenti sancito dall'articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus.

35. Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale che porta a una situazione in cui la decisione di un organo giurisdizionale resta inoperante, non disponendo il medesimo organo di alcun mezzo per farla rispettare, viola il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 72).

36. Infatti, tale diritto sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria resti inoperante a danno di una parte (sentenze del 30 giugno 2016, *Toma e Biroul Executorului Judec toresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15,

EU:C:2016:499, punto 43 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 57).

37. Emerge, più specificatamente, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, alla luce della quale l'articolo 47 della Carta dovrebbe essere interpretato (sentenza del 30 giugno 2016, Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punto 41 e giurisprudenza ivi citata), che il fatto, per le autorità pubbliche, di non conformarsi ad una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva priva tale disposizione di ogni effetto utile (v., in tal senso, Corte EDU, 19 marzo 1997, Hornsby c. Grecia, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 e 45).

38. Il diritto a un ricorso effettivo è tanto più importante in quanto, nel settore disciplinato dalla direttiva 2008/50, la mancata adozione delle misure da quest'ultima richieste metterebbe in pericolo la salute delle persone (v., per analogia, sentenza del 25 luglio 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punto 38).

39. Peraltro, spetta al giudice nazionale, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'ambiente dell'Unione, interpretare il proprio diritto nazionale in un modo che sia il più conforme possibile sia agli obiettivi dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della Convenzione di Aarhus, sia agli obiettivi di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punti 50 e 51).

40. A tal fine, spetta al detto giudice verificare, prendendo in considerazione l'intero diritto nazionale e applicando le modalità interpretative da esso riconosciute, se possa giungere ad un'interpretazione di tale diritto che gli consenta di applicare misure coercitive efficaci per garantire l'esecuzione, da parte delle autorità pubbliche, di una sentenza definitiva, come, in particolare, penalità di importo elevato, ripetute a breve scadenza, e il cui pagamento non vada alla fine a vantaggio del bilancio da cui provengono.

41. Stando così le cose, nel caso di specie, il giudice nazionale ritiene di non poter far rispettare il principio dell'effettività del diritto dell'Unione e il diritto a un ricorso effettivo, a meno che il diritto dell'Unione non lo autorizzi o addirittura non lo obblighi ad escludere motivi costituzionali che, a suo avviso, impediscono l'applicazione della misura coercitiva detentiva nei confronti dei titolari di un mandato per l'esercizio di pubblici poteri.

42. A tale riguardo, occorre ricordare che, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, ogni giudice nazionale chiamato a pronunciarsi nell'ambito delle proprie competenze ha, in quanto organo di uno Stato membro, l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria a una disposizione di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto nella controversia di cui è investito (sentenze del 9 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punto 21, nonché del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punti 58 e 61).

43. Tuttavia, tale giurisprudenza della Corte non può essere interpretata nel senso che il principio di effettività del diritto dell'Unione e il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, garantiti dall'articolo 47, primo comma, della Carta, obblighino il giudice nazionale a lasciare inapplicata una disposizione di diritto nazionale o la sua interpretazione unica che consideri conforme alla Costituzione nazionale qualora, facendo ciò, egli violi un altro diritto fondamentale garantito dal diritto dell'Unione.

44. Infatti, come emerge dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva non è un diritto assoluto e può comprendere restrizioni, in particolare per tutelare i diritti e le libertà altrui. Orbene, una misura coercitiva come quella detentiva porta con sé una limitazione del diritto alla libertà, garantito dall'articolo 6 della Carta.

45. Per rispondere alla questione pregiudiziale, è quindi necessario, in terzo luogo, procedere alla ponderazione dei diritti fondamentali in questione con i requisiti di cui all'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta.

46. Per quanto riguarda i requisiti che il fondamento giuridico per una limitazione del diritto di libertà deve soddisfare, la Corte ha già rilevato, alla luce della sentenza della Corte EDU del 21 ottobre 2013, *Del Río Prada c. Spagna* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), che una legge che autorizza il giudice a privare una persona della sua libertà deve, per soddisfare i requisiti dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, essere sufficientemente accessibile, precisa e prevedibile nella sua applicazione al fine di evitare qualsiasi pericolo di arbitrio (sentenza del 15 marzo 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punti 38 e 40).

47. È opportuno precisare che tali condizioni si applicano a qualsiasi tipo di privazione della libertà, anche quando risulti dalla necessità di garantire l'esecuzione di una pena irrogata da una decisione giudiziaria, a prescindere dalla possibilità per l'interessato di evitare la privazione della libertà mediante l'esecuzione di un'ingiunzione ordinata mediante tale stessa decisione o mediante una decisione precedente.

48. Pur se dalle discussioni in udienza dinanzi alla Corte emerge che sussistono dubbi sul fatto che siano soddisfatte le condizioni per la pronuncia della pena detentiva prevista dal diritto tedesco nei confronti dei titolari di un mandato per l'esercizio di pubblici poteri, spetta al solo giudice nazionale valutare se le disposizioni nazionali pertinenti siano, in considerazione del loro tenore letterale e sostanziale, sufficientemente accessibili, precise e prevedibili nella loro applicazione e consentano quindi di evitare qualsiasi rischio di arbitrarietà.

49. In caso contrario, il giudice nazionale non può, sulla sola base del principio di effettività e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, imporre una misura coercitiva detentiva. Infatti, qualsiasi limitazione del diritto alla libertà deve essere prevista da una legge che soddisfi i requisiti di cui al punto 46 della presente sentenza.

50. Per quanto riguarda i requisiti derivanti dal principio di proporzionalità, è importante ricordare che, qualora più diritti fondamentali siano in discussione, la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità dev'essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi

alla tutela di questi diversi diritti e di un giusto equilibrio tra di essi (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 60 e giurisprudenza citata).

51. Orbene, occorre considerare che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 86 delle sue conclusioni, poiché la pronuncia di una pena detentiva comporta una privazione della libertà personale, essa deve essere applicata solo qualora non esista alcuna misura meno restrittiva atta a consentire di raggiungere l'obiettivo perseguito. Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se la legge nazionale che disciplina l'esecuzione forzata possa essere interpretata conformemente al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nel senso che autorizzerebbe tale giudice ad adottare misure che non violano il diritto alla libertà, come quelle menzionate al punto 40 della presente sentenza.

52. Solo se il giudice del rinvio dovesse concludere che, nell'ambito della ponderazione di cui al punto 45 della presente sentenza, la limitazione del diritto alla libertà mediante l'imposizione di una pena detentiva soddisfa le condizioni poste a tal riguardo dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il diritto dell'Unione non solo autorizzerebbe, ma imporrebbe anche l'applicazione di una siffatta misura.

53. Occorre inoltre sottolineare che le considerazioni che precedono non pregiudicano, in particolare, la possibilità che una violazione della direttiva 2008/50, come quella che il giudice del rinvio identifica come all'origine della controversia di cui al procedimento principale, sia accertata dalla Corte nell'ambito di un ricorso per inadempimento.

3. Principi generali di diritto

3.1. Rispetto dei diritti fondamentali

12 novembre 1969, *Erich Stauder c. città di Ulm - Sozialamt*, causa 29/69, Racc. 419

La Corte di giustizia veniva investita della questione se fosse compatibile coi principi generali del diritto comunitario allora vigenti, il fatto che l'art. 4 della direttiva 69/71, subordinasse la fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza sociale, alla dichiarazione al venditore del nome dell'acquirente. Il signor Erich Stauder, invalido di guerra avente diritto di acquistare burro a prezzo ridotto, ritenendo infatti illegittimo subordinare l'acquisto di detto burro all'obbligo in capo ai beneficiari di dichiarare il proprio nome, il 22 aprile 1969 presentava un ricorso costituzionale presso il Bundesverfassungsgericht e, il 22 maggio 1969, citava, dinanzi al Verwaltungsgericht di Stoccarda, la città di Ulm, chiedendo l'adozione di un provvedimento provvisorio che abolisse detto obbligo. La Corte, rilevando che la decisione 69/71/CEE non imponeva, senza tuttavia vietarla, l'identificazione nominativa dei beneficiari, ha riconosciuto per la prima volta che l'ordinamento comunitario assicura la tutela dei diritti fondamentali, in quanto principi generali del diritto comunitario. Al riguardo ha osservato:

« (...) la disposizione di cui è causa non rileva alcun elemento che possa pregiudicare i diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza ».

17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa 11/70, Racc. 1125.

Alla Internationale Handelsgesellschaft mbH, impresa di import-export con sede in Francoforte sul Meno, veniva rilasciata, il 7 agosto 1967, una licenza d'importazione per un quantitativo di semola di granoturco, con validità sino al 31 dicembre 1967. A norma dell'art. 12 del regolamento del Consiglio 120/67/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, la concessione della licenza era stata subordinata al deposito di una cauzione, a garanzia dell'impegno di esportare entro il termine di validità del titolo. Poiché entro detto termine l'esportazione veniva effettuata solo parzialmente, l'Ufficio per l'importazione e l'immagazinamento di cereali e foraggi (Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) di Francoforte dichiarava, in forza del regolamento della Commissione 473/67/CEE, l'incameramento della cauzione. La Internationale Handelsgesellschaft proponeva prima opposizione all'Ufficio e, poi, ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo), che sospendeva il giudizio per proporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali (di validità). Con esse si chiedeva di statuire sulla legittimità dei due regolamenti sopra citati, che contrastavano con le norme di diritto costituzionale tedesco, in particolare, coi principi di libertà d'azione e di disposizione, di libertà di commercio e di proporzionalità. Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario, la Corte ha osservato:

« Il richiamo a norme o nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emananti dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. Di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato.

È tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità».

14 maggio 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione*, causa 4/73, Racc. 491.

Con ricorso del 31 gennaio 1973, la ditta Nold, società con sede in Germania che esercitava il commercio all'ingrosso di carbone, chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento della decisione della Commissione 21 dicembre 1972 che autorizzava gli uffici di vendita delle imprese minerarie del bacino della Ruhr a subordinare l'acquisto diretto di carbone alla stipulazione di contratti fermi biennali, aventi ad oggetto un acquisto annuo minimo per il rifornimento dei settori domestici e della piccola industria, quantitativo minimo che superava di gran lunga le vendite annuali della Nold, escludendola così dalla posizione di grossista. La Nold adduceva, a sostegno dell'annullamento, l'insufficiente motivazione della decisione e la violazione da parte della stessa di taluni diritti fondamentali per il fatto che le limitazioni apportate dalla nuova disciplina commerciale autorizzata dalla Commissione, escludendola dal rifornimento diretto, avrebbero menomato la redditività della sua azienda e il libero espletamento dell'attività commerciale di questa, fino a comprometterne l'esistenza. La Corte ha osservato:

« 12. (...) In tal modo, sarebbero stati lesi nella sua persona un diritto assimilabile al diritto di proprietà, nonché il diritto alla libera esplicazione delle attività economiche, diritti tutelati dalla legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania, come pure dalle Costituzioni di altri Stati membri, e da diversi trattati internazionali, in particolare la Convenzione europea a tutela dei diritti dell'uomo, del 4 novembre 1950, ivi compreso il protocollo aggiuntivo 20 marzo 1952. »

« 13. Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi, generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza. La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, e tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati. I trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario. È alla luce di tali principi che vanno esaminate le censure addotte dalla ricorrente.

14. Benché l'ordinamento costituzionale di tutti gli stati membri tuteli il diritto di proprietà e di analoga tutela fruisca il libero esercizio del commercio, del lavoro e di altre attività economiche, i diritti così garantiti, lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto della tutela. Per questa ragione, la garanzia concessa ai diritti di tal sorta fa generalmente salve le limitazioni poste in vista dell'interesse pubblico. Nell'ordinamento giuridico comunitario, appare legittimo sottoporre tali diritti a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non resti lesa la sostanza dei diritti stessi. Per quanto riguarda in particolare la tutela dell'impresa, non la si può comunque estendere alla protezione dei semplici interessi o possibilità d'indole commerciale, la cui natura aleatoria e insita nell'essenza stessa dell'attività economica ».

13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland - Pfalz*, causa 44/79, Racc. 3727.

Il 6 giugno 1975, la signora Hauer aveva chiesto all'autorità competente del Land Rheinland - Pfalz l'autorizzazione per un nuovo impianto di viti su un fondo di sua proprietà. La domanda veniva respinta con la motivazione che il fondo era inidoneo alla viticoltura ai sensi della normativa tedesca in materia. La signora Hauer faceva opposizione contro questo provvedimento, ma questa veniva respinta poiché da un lato, il fondo era inidoneo alla viticoltura e dall'altro, i nuovi impianti di viti erano vietati dal regolamento comunitario 1162/76 che era stato adottato in pendenza dell'opposizione. A seguito del ricorso proposto dall'interessata anche contro questo provvedimento, dinanzi al Verwaltungsgericht, l'Amministrazione ammetteva che il fondo della ricorrente possedeva i requisiti minimi per potersi considerare, ai sensi della normativa nazionale, idoneo alla viticoltura, e si dichiarava disposta a concedere la richiesta autorizzazione dopo la scadenza del divieto di effettuare nuovi impianti, stabilito dal regolamento comunitario. A fronte dell'inapplicabilità del regolamento ad una domanda di autorizzazione presentata prima della sua entrata in vigore, sostenuta dalla signora Hauer e, della sua inopponibilità alla ricorrente in quanto incompatibile col suo diritto di proprietà e col suo diritto al libero esercizio della professione, tutelati dalla Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca., la Corte di Giustizia veniva investita di una duplice questione pregiudiziale. Alla prima, concernente l'applicazione del regolamento 1162/76/CEE alle domande di autorizzazione presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento stesso, rispondeva in senso affermativo, poiché dalla data di entrata in vigore del regolamento gli Stati membri non avrebbero più potuto accordare autorizzazioni a prescindere dal momento di presentazione della domanda. Per quanto riguarda invece la domanda se il divieto di concedere autorizzazioni fosse assoluto e, in caso di risposta affermativa, se tale applicazione non fosse incompatibile con la tutela dei diritti fondamentali, garantiti dal diritto costituzionale tedesco, riguardanti la proprietà e il libero esercizio dell'attività professionale, la Corte ha osservato:

« 17. Nell'ordinamento giuridico comunitario, il diritto di proprietà è tutelato alla stregua dei principi comuni alle costituzioni degli Stati membri, recepiti nel protocollo addizionale alla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo. 19. Questa norma, dopo aver affermato il principio del rispetto della proprietà, contempla due forme di possibili lesioni dei diritti del proprietario, vale a dire quelle consistenti nel privare il proprietario del suo diritto e quelle consistenti nel limitare l'esercizio di questo.. L'art. 1, 2° comma, del protocollo, che sancisce il diritto degli Stati « di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale », fornisce un'indicazione importante in proposito in quanto ammette in linea di principio la liceità delle restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che queste restino nel limite di quanto giudicato dagli stati « necessario ai fini della tutela dell'interesse generale ». 20. (...) In tutti gli Stati membri, vari testi legislativi hanno dato concreta espressione a questa funzione sociale del diritto di proprietà (...)

22. È pertanto lecito affermare, alla luce dei principi costituzionali comuni agli Stati membri e delle prassi legislative costanti nelle più varie materie, che nessuna ragione di principio impediva di assoggettare a limitazioni, con il regolamento n. 1162/76, l'impianto di nuovi vigneti. Si tratta di limitazioni note, in forme identiche o analoghe, all'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri, e da questo riconosciute legittime.

23. (...) se non si può contestare, in linea di principio, la facoltà della Comunità di stabilire limiti all'esercizio del diritto di proprietà nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato e ai fini di una politica strutturale, occorre altresì esaminare se le limitazioni imposte dalla normativa controversa siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un intervento inaccettabile e sproporzionato rispetto ai fini perseguiti, nelle prerogative del proprietario, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto di proprietà ».

13 luglio 1989, *Hubert Wachauf c. Germania*, causa 5/88, Racc. 2609.

La Corte di giustizia si pronunciava ex art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE) nell'ambito di una controversia tra il signor Hubert Wachauf, agricoltore, che aveva preso in affitto un fondo rustico e il Bundesamt che gli negava la concessione dell'indennità richiesta alla scadenza del contratto per la cessazione definitiva della produzione di latte, a norma della legge tedesca 17 luglio 1984, che dava attuazione all'art. 12 del regolamento del Consiglio 857/84/CEE. Tale art. prevedeva, infatti, la possibilità per qualsiasi produttore di latte di richiedere un'indennità, qualora si fosse impegnato a cessare definitivamente la produzione di latte entro sei mesi dalla concessione dell'indennità. Qualora il produttore fosse stato affittuario di un'azienda, il richiedente avrebbe dovuto produrre il consenso scritto del locatore, consenso che nel caso in oggetto mancava. Wachauf presentava ricorso contro il provvedimento dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, che sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. La prima questione riguardava la nozione d'azienda, sulla seconda, che qui rileva, la Corte ha osservato:

« 17. In forza di una giurisprudenza costante affermata in particolare con la sentenza 13 dicembre 1979 (causa 44/79, *Hauer*, Racc. pag. 3727), i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. Nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad informarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, di guisa che non possono essere ammessi nella Comunità provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni di detti Stati. Gli strumenti internazionali concernenti la tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno collaborato o aderito, possono del pari fornire indicazioni di cui si deve tener conto nell'ambito del diritto comunitario.

18. I diritti fondamentali riconosciuti dalla Corte non risultano però essere prerogative assolute e devono essere considerati in relazione alla funzione da essi svolta nella società. È pertanto possibile

operare restrizioni all'esercizio di detti diritti, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità d'interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti.

19. Tenuto conto di questi criteri, è opportuno rilevare che una disciplina comunitaria che avesse per effetto di spogliare l'affittuario, alla scadenza del contratto di affitto, del frutto del proprio lavoro o degli investimenti effettuati nell'azienda affittata, senza indennizzo, sarebbe in contrasto con le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario. Poiché dette esigenze vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie di cui trattasi, questi sono comunque tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze ricordate ».

28 marzo 1996 (parere), *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Parere 2/94, Racc I-1759.

Alla Corte di giustizia era stato richiesto, ai sensi dell'art. 228, n. 6 TCE (ora art. 218, par. 11, TFUE) un parere in merito alla compatibilità con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'adesione della Comunità alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali 4 novembre 1950 (in prosieguo: la Convenzione).

L'adesione della Comunità alla Convenzione sollevava due ordini di problemi, da un lato, quello della capacità della Comunità di concludere un accordo di tal genere e, dall'altro, quello della compatibilità dell'accordo con le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative alla competenza della Corte. La Corte al riguardo ha ritenuto che la richiesta di parere fosse ammissibile solo per la parte attinente la competenza della Comunità di concludere un accordo del genere di quello previsto e non invece, per la questione della compatibilità di detto accordo con il Trattato. La Corte ha osservato:

« 20. Infatti per poter rispondere in modo circostanziato alla questione della compatibilità dell'adesione della Comunità alla Convenzione con le norme del Trattato, in particolare con gli art. 164 [ora art. 180 TFUE] e 219 [ora art. 250 TFUE] relativi alla competenza della Corte, quest'ultima deve disporre di elementi sufficienti circa le modalità con cui la Comunità preveda di assoggettarsi ai meccanismi di controllo giurisdizionale attuali e futuri istituiti dalla Convenzione.

21. ... nessuna precisazione è stata fornita alla Corte in ordine alle soluzioni previste per quanto attiene alla forme che dovrebbe concretamente assumere tale assoggettamento della Comunità ad una giurisdizione internazionale.

22. Dalle osservazioni che precedono emerge come la Corte non sia in grado di pronunciare un parere circa la compatibilità dell'adesione alla Convenzione con le norme del Trattato ».

Quanto alla competenza della Comunità ad aderire alla Convenzione, la Corte, dopo aver ricordato che la Comunità dispone unicamente di poteri attribuiti, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, e che nel caso specifico, cioè in materia di diritti dell'uomo, nessuna disposizione del Trattato attribuiva alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme o di concludere convenzioni internazionali, è passata ad esaminare se l'art. 235 TCE (ora 352 TFUE) potesse costituire la base dell'adesione. L'art. suddetto infatti supplisce all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente, quando tali poteri dovessero apparire non meno necessari per la realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato. La Corte ha sottolineato, in via preliminare, come tale disposizione non potesse costituire il fondamento per ampliare i poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità. Nel caso specifico la Corte

ha osservato:

« 34. Se il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari, si deve tuttavia rilevare che l'adesione della Comunità alla Convenzione determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario.

35. Una siffatta modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, la cui implicazioni istituzionali risulterebbero parimenti fondamentali sia per la Comunità, sia per gli Stati membri, rivestirebbe rilevanza costituzionale ed esulerebbe quindi, per la sua propria natura, dai limiti dell'art. [ora 352 TFUE]. Essa può essere quindi realizzata unicamente mediante modifica del Trattato.

36. Si deve quindi rilevare che, allo stato attuale del diritto comunitario, la Comunità non ha la competenza per aderire alla Convenzione ».

31 maggio 2001, *D e Svezia c. Consiglio*, cause riunite C-122/99 P e C-125/99 P, Racc. I-4319.

D, cittadino svedese, dipendente delle Comunità europee in servizio presso il Consiglio, registrava in Svezia, il 23 giugno 1995, un'unione stabile con un altro cittadino svedese dello stesso sesso, e domandava al Consiglio di equiparare ad un matrimonio il suo status di convivente registrato al fine di ottenere il beneficio dell'assegno di famiglia previsto dallo Statuto. Il Consiglio respingeva tale domanda sostenendo che le disposizioni dello Statuto non consentivano di equiparare, per via interpretativa, la situazione di «unione stabile registrata» a quella del matrimonio. Il reclamo contro tale decisione, presentato da D il 1° marzo 1997, veniva respinto per le stesse ragioni dal Segretario generale del Consiglio. In seguito a tale rigetto, D proponeva davanti al Tribunale di primo grado delle Comunità europee un ricorso diretto all'annullamento del rifiuto di riconoscere la sua situazione giuridica di convivenza e di concedere, a lui e al suo convivente, le spettanze cui egli sostiene di aver diritto ai sensi dello Statuto, dei regolamenti e delle altre disposizioni generali applicabili ai dipendenti delle Comunità europee. In particolare, per il profilo del rispetto dei diritti umani che in questa sezione si considera, D impugnava la sentenza del Tribunale nella parte in cui questo aveva dichiarato che il Consiglio non aveva potuto violare l'art. 8 CEDU, dal momento che le relazioni omosessuali stabili non rientravano nel diritto al rispetto della vita familiare tutelato dalla disposizione stessa. La Corte, nell'esaminare il motivo di impugnazione attinente al rispetto della vita privata e familiare ha osservato:

«59. Al riguardo, è sufficiente osservare che il rifiuto, da parte dell'amministrazione comunitaria, di accordare un assegno di famiglia ad uno dei propri dipendenti non influisce sulla situazione di quest'ultimo con riferimento allo stato civile e, inerendo solo ai rapporti tra il dipendente e il datore di lavoro, non dà luogo, di per sé, ad alcuna trasmissione di informazioni personali a soggetti estranei all'amministrazione comunitaria.

60. La decisione controversa, pertanto, non può comunque costituire un'ingerenza nella vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

61. Il motivo attinente al rispetto della vita privata e familiare dev'essere quindi respinto».

21 giugno 2007, *Office national des pensions c. Emilienne Jonkman e Hélène Vercheval e Noëlle Permesaen c. Office national des pensions*, cause riunite C-231/06, C-232/06, C-233/06

Le signore Jonkman, Vercheval e Permesaen, dopo aver lavorato come hostess di volo presso la Sabena SA, società per azioni belga di aeronavigazione, presentavano una domanda di pensione di vecchiaia in qualità di personale di bordo nel settore dell'aviazione civile e l'ufficio competente (Office national des pensions, in prosieguo: l'«ONP») concedeva loro una pensione. Le signore Jonkman, Vercheval e Permesaen impugnavano tuttavia le decisioni dell'ONP, la prima dinanzi al Tribunale del lavoro di Bruxelles e le altre due dinanzi a quello di Nivelles, affermando che il calcolo delle loro pensioni si fondava su disposizioni discriminatorie in quanto la pensione era calcolata con regole diverse da quelle applicate agli assistenti di volo di sesso maschile. In particolare, da un confronto dalle note di calcolo delle pensioni delle interessate risultava che gli importi della retribuzione presi in considerazione dall'ONP erano, per il periodo compreso tra il 1 gennaio 1964 e il 31 dicembre 1980, notevolmente inferiori per le hostess di volo che per gli steward di volo, nonostante le loro retribuzioni fossero uguali. Ciò si spiegava con una disparità di trattamento nel periodo summenzionato tra le hostess di volo e gli altri membri del personale di cabina. Infatti, con regio decreto 10 gennaio 1964 che determina i contributi destinati al finanziamento del regime di pensione di vecchiaia e superstiti del personale di bordo dell'aviazione civile e le modalità del loro versamento, entrato in vigore il 1 gennaio 1964, era stato instaurato un regime speciale di pensione di vecchiaia a beneficio del personale di bordo dell'aviazione civile, dal quale erano però escluse le hostess di volo. Queste ultime rimanevano assoggettate al regime generale di pensione di vecchiaia dei dipendenti, che era caratterizzato dal fatto che, ai fini della riscossione dei contributi e del calcolo della pensione, veniva presa in considerazione una percentuale di retribuzione inferiore a quella che costituiva la base di calcolo nel regime speciale del personale di bordo dell'aviazione civile. La causa dell'esclusione delle hostess di volo dal beneficio di tale regime speciale di pensione di vecchiaia consisteva nell'impossibilità in cui esse si trovavano all'epoca di proseguire la loro carriera come membri del personale di bordo oltre l'età di 40 anni. Dopo numerose controversie trattate dinanzi ai giudici belgi, alcune delle quali decise a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (sentenze 25 maggio 1971, causa 80/70, Defrenne, Racc. pag. 445; 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne, Racc. 455, e 15 giugno 1978, causa 149/77, Defrenne, Racc. 1365), il regio decreto 27 giugno 1980, entrato in vigore il 1 gennaio 1981, ha incluso le hostess di volo nel regime speciale del personale di bordo dell'aviazione civile e il regio decreto 28 marzo 1984, poi abrogato e sostituito dal regio decreto del 25 giugno 1997 (in prosieguo: il «regio decreto 25 giugno 1997»), ha previsto una regolarizzazione a favore delle hostess di volo per il periodo compreso tra il 1 gennaio 1964 e il 31 dicembre 1980. Precisamente, secondo il regio decreto 25 giugno 1997, le hostess di volo in servizio nel periodo compreso tra il 1 gennaio 1964 e il 31 dicembre 1980 avrebbero avuto diritto ad una pensione di anzianità calcolata secondo gli stessi criteri applicati agli steward di volo, previo pagamento in un'unica soluzione di contributi di regolarizzazione, maggiorati di un interesse al tasso del 10% l'anno. Tali contributi di regolarizzazione sono costituiti essenzialmente dalla differenza tra i contributi pagati dalle hostess di volo nel periodo compreso tra il 1 gennaio 1964 e il 31 dicembre 1980 e i contributi più elevati pagati dagli steward di volo nello stesso periodo. Le signore Jonkman, Vercheval e Permesaen ritengono che la regolarizzazione prevista dal regio decreto 25 giugno 1997 non consenta di eliminare tutte le discriminazioni tra le hostess di volo e gli steward di volo. Con sentenze 17 novembre 1997 e 9 gennaio 1998, pronunciate rispettivamente dal Tribunale del lavoro di Bruxelles e da quello di Nivelles, i ricorsi delle Signore Jonkman e Vercheval venivano accolti. Nel caso della signora Permesaen, il Tribunale del lavoro di Nivelles, con sentenza 26 dicembre 2003, respingeva parzialmente il ricorso, dichiarando non discriminatoria la concessione di una pensione identica a quella dei lavoratori di sesso maschile assoggettata alla condizione del pagamento dei

contributi che avrebbero dovuto essere versati se la lavoratrice fosse stata iscritta a tale regime durante la sua carriera professionale, ma discriminatori gli interessi al tasso annuo del 10%. Il giudice d'appello successivamente adito (Cour du travail di Bruxelles) dall'ONP rispetto alle sentenze 17 novembre 1997 e 9 gennaio 1998 e dalla signora Permesaen rispetto alla sentenza 26 dicembre 2003 ritenendo che le norme di regolarizzazione introdotte dal regio decreto 25 giugno 1997, potessero essere discriminatorie per contrasto con la direttiva 79/7 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, si rivolgeva, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia che, sul punto, ha osservato:

«22. Come la Corte ha già giudicato nell'ambito di controversie riguardanti regimi pensionistici aziendali, il fatto che un lavoratore possa reclamare l'iscrizione, con effetti retroattivi, a un regime pensionistico aziendale non consente allo stesso di esimersi dal versamento dei contributi concernenti il periodo d'iscrizione di cui trattasi (sentenze 28 settembre 1994, causa C-128/93, Fisscher, Racc. pag. I-4583, punto 37; 24 ottobre 1996, causa C-435/93, Dietz, Racc. pag. I-5223, punto 34, e 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a., Racc. pag. I-3201, punto 39).

23. Infatti, nel caso in cui sia stata subita una discriminazione, il ristabilimento della parità di trattamento deve porre di nuovo il lavoratore discriminato in una situazione identica a quella dei lavoratori dell'altro sesso. Conseguentemente il suddetto lavoratore non può pretendere, in particolare sul piano finanziario, un trattamento più favorevole di quello di cui avrebbe goduto se fosse stato regolarmente iscritto (citate sentenze Fisscher, punti 35 e 36, e Preston e a., punto 38).

24. È necessario constatare che tale giurisprudenza si applica per analogia ad un regime legale di pensione. Ne consegue che uno Stato membro, nell'adottare una normativa che consente a una categoria di persone di un determinato sesso, in origine discriminata, di beneficiare del regime di pensione applicabile alla categoria di persone dell'altro sesso, può scegliere di ristabilire la parità di trattamento esigendo il pagamento di una somma costituita dalla differenza tra i contributi pagati dalle persone in origine discriminate nel periodo durante il quale la discriminazione è avvenuta e i contributi più elevati pagati dall'altra categoria di persone nello stesso periodo. La circostanza che quest'ultima categoria di persone benefici nel frattempo della prescrizione dell'azione per il pagamento dei suoi contributi non può impedire una regolarizzazione come quella precedentemente descritta, a condizione tuttavia [...] che siano fissati termini di prescrizione identici per i nuovi iscritti.

25. Inoltre, per evitare qualsiasi discriminazione alla rovescia, i contributi di regolarizzazione possono essere maggiorati di interessi diretti a compensare la svalutazione monetaria. Infatti [...] siffatta maggiorazione garantisce che i contributi versati dai nuovi iscritti non siano in realtà meno elevati di quelli versati dai lavoratori iscritti dal momento dell'introduzione del regime pensionistico.

26. [...] le considerazioni precedenti si limitano all'ipotesi in cui la regolarizzazione dei diritti a pensione produca i suoi effetti a partire dalla data in cui si comincia a beneficiare della pensione. Infatti, una regolarizzazione offerta a persone che sono già in pensione e che necessita il pagamento di una somma che rappresenta la differenza tra i contributi da esse pagati nel periodo durante il quale sono state discriminate e i contributi più elevati pagati dall'altra categoria di persone nello stesso periodo, mette fine al trattamento discriminatorio solo se dà luogo allo stesso calcolo dei diritti a pensione per tutta la durata della pensione di ciascuno degli interessati.

27. Da quanto precede risulta che la direttiva 79/7 non osta a che uno Stato membro, qualora adotti una normativa che consente alle persone di un determinato sesso, in origine discriminate, di beneficiare, per tutta la durata della loro pensione, del regime di pensione applicabile alle persone dell'altro sesso, faccia dipendere tale iscrizione dal pagamento di contributi di regolarizzazione costituiti dalla differenza tra i contributi pagati dalle persone in origine discriminate nel periodo durante il quale la discriminazione è avvenuta e i contributi più elevati pagati dall'altra categoria di persone nel medesimo periodo, maggiorati di interessi che compensano la svalutazione monetaria. [...]

28. Poiché il giudice del rinvio desidera sapere se lo Stato membro può esigere che il pagamento dei contributi di regolarizzazione sia effettuato in un'unica soluzione e sia maggiorato di un interesse al tasso del 10% annuo, occorre rilevare che qualsiasi misura adottata da uno Stato membro per conformarsi alle norme di diritto comunitario, come il principio di parità di trattamento tra uomini e donne, dev'essere effettiva (v., in tal senso, sentenze Fisscher, cit., punto 31; Preston e a., cit., punti 40-42; 20 marzo 2003, causa C-187/00, Kutz-Bauer, Racc. pag. I-2741, punto 57, e 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a., Racc. pag. I-6057, punto 95). Di conseguenza, il legislatore belga doveva, al momento in cui ha adottato il regio decreto 25 giugno 1997 per porre nuovamente le hostess di volo nella stessa situazione di quella degli steward, stabilire le modalità della regolarizzazione in modo da non renderla praticamente impossibile o eccessivamente difficile.

29. [...] alla luce della lunga durata del periodo di discriminazione, che si è protratto dal 1 gennaio 1964 al 31 dicembre 1980, e dei numerosi anni trascorsi tra la fine di questo periodo e l'adozione del regio decreto 25 giugno 1997 che ha introdotto una regolarizzazione (dal 1981 al 1997), i contributi di regolarizzazione rappresentano una somma particolarmente elevata. [...] tale somma potrebbe addirittura superare la pensione annuale delle persone cui è stata proposta la regolarizzazione. Come hanno rilevato le sig.re Jonkman, Vercheval e Permesaen, senza essere contraddette sul punto dall'ONP, il pagamento in un'unica soluzione di una somma così elevata può rivelarsi impossibile, oppure rendere necessario un prestito presso un organismo finanziario che, a sua volta, richiederà il pagamento di interessi.

30. D'altronde, dal regio decreto 25 giugno 1997 risulta che esso prevede in casi eccezionali, non applicabili alla fattispecie in esame, lo scaglionamento del pagamento dei contributi, in forma di pagamento di rate annue.

31. Alla luce degli elementi precedentemente illustrati, occorre considerare che l'obbligo imposto agli interessati di pagare i contributi di regolarizzazione in un'unica soluzione ha avuto l'effetto di rendere eccessivamente difficile la regolarizzazione dei diritti delle hostess di volo.

32. Per quanto riguarda l'interesse del 10% annuo, le parti della causa principale, la Commissione e il governo italiano hanno tutti dichiarato o riconosciuto che il tasso è notevolmente elevato. Interrogato a tale proposito nel corso dell'udienza, l'ONP non è stato in grado di precisare la ragione per cui il regio decreto 25 giugno 1997 aveva stabilito un tasso di interesse superiore al tasso d'inflazione.

33. In ogni caso è pacifico che la fissazione di un tasso d'interesse superiore a quello necessario a compensare la svalutazione monetaria comporta la conseguenza che i contributi versati dai nuovi iscritti sono in realtà più elevati di quelli versati dai lavoratori iscritti dal momento in cui è stato istituito il regime pensionistico. Quindi, lungi dal rimettere le hostess di volo nella stessa situazione di quella degli steward di volo, tale tasso di interesse ha contribuito al perpetuarsi del trattamento discriminatorio delle hostess di volo.

34. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio, il quale è l'unico ad avere una conoscenza completa del diritto nazionale, determinare se il tasso d'interesse del 10% annuo previsto dal regio decreto 25 giugno 1997 potrebbe contenere una percentuale di interessi diretta a compensare la svalutazione monetaria.

35. Da tutte le considerazioni che precedono risulta che la direttiva 79/7 osta a che uno Stato membro, qualora adotti una normativa che consente alle persone di un determinato sesso, in origine discriminate, di beneficiare del regime di pensione applicabile alla categoria di persone dell'altro sesso, esiga che il pagamento dei contributi di regolarizzazione sia maggiorato di interessi diversi da quelli diretti a compensare la svalutazione monetaria. Tale direttiva osta parimenti a che si esiga che il suddetto pagamento avvenga in un'unica soluzione, qualora la detta condizione renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile la regolarizzazione perseguita. Ciò avviene, in particolare, laddove la somma da pagare superi la pensione annuale dell'interessato.

Sull'esistenza di un obbligo in capo ad uno Stato membro di adeguare la sua normativa a seguito

di una sentenza pronunciata dalla Corte su domanda di pronuncia pregiudiziale da cui deriva l'incompatibilità di tale normativa con il diritto comunitario, la Corte ha osservato:

37. A tale proposito occorre ricordare che, ai sensi del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 10 CE [ora art. 4, par. 3, TUE], gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario (sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, Racc. pag. I-723, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

38. Pertanto, a seguito di una sentenza emessa su domanda di pronuncia pregiudiziale da cui risulti l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto comunitario, è compito delle autorità dello Stato membro interessato adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto comunitario sul loro territorio (v., in tal senso, sentenza Wells, cit., punti 64 e 65, e sentenza 25 marzo 2004, causa C-495/00, Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e a., Racc. pag. I-2993, punto 39). Pur mantenendo un potere discrezionale quanto alle misure da adottare, tali autorità devono vigilare in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto comunitario e affinché sia data piena attuazione ai diritti che sono attribuiti ai singoli dall'ordinamento comunitario.

39. D'altronde, come la Corte ha ripetutamente dichiarato nei casi di discriminazioni incompatibili col diritto comunitario, finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, l'osservanza del principio di uguaglianza può essere garantita solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. In tale ipotesi, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione nazionale discriminatoria, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore, e deve applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime che viene riservato alle persone dell'altra categoria (sentenze 28 settembre 1994, causa C-408/92, Avdel Systems, Racc. pag. I-4435, punti 16 e 17; 12 dicembre 2002, causa C-442/00, Rodríguez Caballero, Racc. pag. I-11915, punti 42 e 43, e 7 settembre 2006, causa C-81/05, Cordero Alonso, Racc. pag. I-7569, punti 45 e 46).

40. Del resto, uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni cagionati a singoli dalla violazione del diritto comunitario. Spetta al giudice nazionale, nel caso in cui ricorrano i presupposti di un tale obbligo, trarre le conseguenze da questo principio (v., in particolare, sentenze 22 aprile 1997, causa C-66/95, Sutton, Racc. pag. I-2163, punti 35, e 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punti 51 e 52).

41. [...] a seguito di una sentenza emessa su domanda di pronuncia pregiudiziale da cui risulti l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto comunitario, è compito delle autorità dello Stato membro interessato adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto comunitario sul loro territorio, vigilando in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto comunitario e sia data piena attuazione ai diritti che sono attribuiti ai singoli dall'ordinamento comunitario. Nei casi in cui è stata constatata una discriminazione incompatibile con il diritto comunitario, finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione nazionale discriminatoria, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore, e deve applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime che viene riservato alle persone dell'altra categoria ».

26 giugno 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a. c. Conseil des ministres*, causa C-305/05

I Consigli dell'Ordine degli avvocati francofoni e germanofono (Ordre des barreaux francophones

et germanophone), dell'Ordine francese degli avvocati del foro di Bruxelles (Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles), dell'Ordine degli avvocati fiamminghi (Orde van Vlaamse balies), nonché dell'Ordine olandese degli avvocati del foro di Bruxelles dal Nederlandse (Orde van advocaten bij de balie te Brussel) chiedevano alla Corte Costituzionale belga (Cour d'arbitrage) di annullare taluni articoli della legge 12 gennaio 2004 che ha modificato la legge 11 gennaio 1993, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, la legge 22 marzo 1993, relativa allo status e al controllo degli istituti di credito e la legge 6 aprile 1995, relativa allo status delle imprese di investimento e al loro controllo, agli intermediari finanziari e ai consulenti in materia di investimento (in prosieguo: la «legge 12 gennaio 2004»), di recepimento della direttiva 91/308, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, come modificata dalla direttiva 2001/97 (in prosieguo: la «direttiva 91/308»). I ricorrenti sostenevano, in particolare, che l'estensione agli avvocati degli obblighi di informare le autorità competenti qualora constatino fatti che fanno o sospettano essere connessi al riciclaggio di capitali e di trasmettere alle dette autorità le informazioni supplementari che queste ritengono utili, arreca un pregiudizio ingiustificato ai principi del segreto professionale e dell'indipendenza dell'avvocato, i quali costituirebbero un elemento primario del diritto fondamentale di ogni singolo ad un equo processo e al rispetto del diritto alla difesa. In tale contesto, la Corte costituzionale ha sollevato questione pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia chiedendole sostanzialmente di verificare se l'imposizione agli avvocati degli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili della lotta contro il riciclaggio di capitali previsto dalla direttiva viola il diritto ad un equo processo. La Corte, in particolare, ha osservato:

« 17. Occorre rilevare, anzitutto, che, benché nella causa principale che ha dato luogo alla domanda in esame gli ordini ricorrenti e intervenienti abbiano contestato la validità della legislazione nazionale che ha recepito la direttiva 91/308 con riferimento a varie norme di rango superiore, è pur vero che, con la sua questione, il giudice del rinvio ha unicamente considerato necessario chiedere alla Corte un controllo sulla validità di tale direttiva con riferimento al diritto ad un equo processo, come garantito dagli artt. 6 della CEDU e 6, n. 2, UE.

18. Secondo giurisprudenza costante, il procedimento in forza dell'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE] si fonda su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, di modo che spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (v. sentenze 4 dicembre 2003, causa C-448/01, EVN e Wienstrom, Racc. pag. I-14527, punto 74, e 12 aprile 2005, causa C-145/03, Keller, Racc. pag. I-2529, punto 33).

19. Di conseguenza, non occorre estendere l'esame della validità della direttiva 91/308 con riferimento ai diritti fondamentali non considerati dal giudice del rinvio, specificamente al diritto al rispetto della vita privata previsto all'art. 8 della CEDU.

20. L'art. 6, n. 1, della direttiva 91/308 prevede che le persone rientranti nell'ambito di applicazione di questa collaborino pienamente con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio comunicando a tali autorità, di propria iniziativa, ogni fatto che possa costituire indizio di riciclaggio e fornendo a queste autorità, a loro richiesta, tutte le informazioni necessarie in conformità delle procedure stabilite dalla legislazione vigente.

21. Per quanto concerne gli avvocati, la direttiva 91/308 limita l'applicazione di tali obblighi di informazione e di collaborazione in un duplice modo.

22. Da un lato, in forza dell'art. 2 bis, punto 5, della direttiva 91/308, gli avvocati sono sottoposti agli obblighi da questa previsti e, specificamente, agli obblighi di informazione e di collaborazione imposti dall'art. 6, n. 1, della detta direttiva, solo nei limiti in cui essi partecipino, secondo le

modalità specificate al detto art. 2 bis, punto 5, a talune operazioni tassativamente elencate da quest'ultima disposizione.

23. Dall'altro, dall'art. 6, n. 3, secondo comma, della direttiva 91/308 risulta che gli Stati membri non sono tenuti ad imporre gli obblighi di informazione e di collaborazione degli avvocati con riferimento alle informazioni che essi ricevono da un loro cliente, o ottengono su di esso, nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza di questo cliente in un procedimento giudiziario o in relazione a tale provvedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso.

24. L'importanza di una tale esenzione è evidenziata dal diciassettesimo 'considerando' della direttiva 2001/97, nel quale si afferma che non sarebbe appropriato che la direttiva 91/308 imponga l'obbligo di comunicare eventuali operazioni sospette di riciclaggio a professionisti indipendenti che forniscono consulenza legale, i quali siano legalmente riconosciuti e controllati come, ad esempio, gli avvocati, qualora esaminino la posizione giuridica di un cliente o lo rappresentino in un procedimento giudiziario. In tale 'considerando' si rileva inoltre che deve sussistere l'esenzione da qualsiasi obbligo di comunicare le informazioni ottenute prima, durante o dopo il procedimento giudiziario, o nel corso dell'esame della posizione giuridica di un cliente. Infine, lo stesso 'considerando' evidenzia che da tale esenzione si desume che la consulenza legale è soggetta al vincolo del segreto professionale, a meno che il consulente giuridico partecipi alle attività di riciclaggio dei proventi illeciti, che la consulenza sia fornita a fini di riciclaggio, o che l'avvocato sia a conoscenza del fatto che il cliente chiede consulenza giuridica a tali fini.

25. Nella presente fattispecie, dagli artt. 25 e 27 della legge 12 gennaio 2004 risulta che il legislatore belga, riguardo agli avvocati, ha introdotto nella detta legge esenzioni che concernono le informazioni ricevute o ottenute nelle circostanze di cui al detto art. 6, n. 3, secondo comma, della direttiva 91/308.

26. Occorre quindi esaminare se l'obbligo per un avvocato, che agisca nell'ambito delle sue attività professionali, di collaborare con le autorità competenti in materia di lotta contro il riciclaggio, ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva 91/308, e di comunicare loro, di propria iniziativa, ogni fatto che possa costituire indizio di un riciclaggio, tenuto conto delle limitazioni di tale obbligo previste agli artt. 2 bis, punto 5, e 6, n. 3, di tale direttiva, costituisca una violazione del diritto a un equo processo come garantito dagli artt. 6 della CEDU e 6, n. 2, UE.

27. Occorre rilevare, anzitutto, che l'art. 6, n. 3, secondo comma, della direttiva 91/308 può prestarsi a diverse interpretazioni, di modo che la portata precisa degli obblighi di informazione e di collaborazione a carico degli avvocati non è priva di ogni ambiguità.

28. A tale riguardo è giurisprudenza costante che, qualora una norma di diritto comunitario derivato ammetta più di un'interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che rende la norma stessa conforme al Trattato CE rispetto a quella che porta a constatare la sua incompatibilità con il Trattato stesso (sentenze 13 dicembre 1983, causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063, punto 15, e 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-1651, punto 37). Gli Stati membri sono infatti tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme al diritto comunitario, ma anche a provvedere a non fondarsi su un'interpretazione di un testo di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario o con gli altri principi generali del diritto comunitario (sentenza 6 novembre 2003, causa C-101/01, Lindqvist, Racc. pag. I-12971, punto 87).

29. Occorre anche ricordare che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., in tal senso, sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder, Racc. pag. 419, punto 7; 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, Connolly/Commissione, Racc.

pag. I-1611, punto 37, e 14 dicembre 2006, causa C-283/05, ASML, Racc. pag. I-12041, punto 26). Quindi il diritto a un equo processo, come si desume, in particolare, dall'art. 6 della CEDU, costituisce un diritto fondamentale che l'Unione europea rispetta in quanto principio generale in forza dell'art. 6, n. 2, UE.

30. L'art. 6 della CEDU riconosce a ogni persona, nell'ambito delle controversie su diritti e obblighi di carattere civile, o nell'ambito di un procedimento penale, il diritto a che la sua causa sia esaminata equamente.

31. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la nozione di «equo processo» di cui all'art. 6 della CEDU è costituita da diversi elementi, i quali comprendono, specificamente, i diritti della difesa, il principio di uguaglianza delle armi, il diritto di accesso alla giustizia, nonché il diritto di accesso ad un avvocato tanto in materia civile quanto in materia penale (v. Corte eur. D.U., sentenze 21 febbraio 1975, Golder c. Regno Unito, serie A, n. 18, §§ 26-40; 28 giugno 1984, Campbell e Fell c. Regno Unito, serie A, n. 80, §§97-99, 105-107 e 111-113, nonché 30 ottobre 1991, Borges c. Belgio, serie A, n. 214-B, § 24).

32. L'avvocato non sarebbe in grado di svolgere adeguatamente il suo incarico di consulenza, di difesa e di rappresentanza del suo cliente, e quest'ultimo sarebbe, di conseguenza, privato dei diritti attribuitigli dall'art. 6, della CEDU, se l'avvocato stesso, nell'ambito di un procedimento giudiziario o della sua preparazione, fosse tenuto a collaborare con i pubblici poteri trasmettendo loro informazioni ottenute durante le consulenze giuridiche che hanno avuto luogo nell'ambito di un tale procedimento.

33. Riguardo alla direttiva 91/308, come ricordato al punto 22 della presente sentenza, dall'art. 2 bis, punto 5, di questa risulta che gli obblighi di informazione e di collaborazione si applicano agli avvocati solo nei limiti in cui questi ultimi assistano i loro clienti nella progettazione o nella realizzazione di talune operazioni essenzialmente di ordine finanziario e immobiliare indicate da tale disposizione alla lett. a), o qualora agiscano in nome e per conto del loro cliente in una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare. Come regola generale, tali attività, a causa della loro stessa natura, si situano in un contesto che non è collegato ad un procedimento giudiziario e, pertanto, si pongono al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto a un equo processo.

34. Inoltre, sin dal momento in cui l'assistenza dell'avvocato intervenuto nell'ambito di un'operazione di cui all'art. 2 bis, punto 5, della direttiva 91/308 è richiesta per l'esercizio di un incarico di difesa o di rappresentanza in giudizio o per l'ottenimento di consulenza sull'eventualità di intentare o evitare un procedimento giudiziario, tale avvocato è esonerato, ai sensi dell'art. 6, n. 3, secondo comma, della detta direttiva, dagli obblighi di cui al n. 1 di tale articolo, essendo irrilevante a tale riguardo che le informazioni siano state ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento. Un tale esonero è di natura tale da preservare il diritto del cliente ad un equo processo.

35. Dato che le esigenze derivanti dal diritto ad un equo processo implicano, per definizione, una connessione con un procedimento giudiziario, e tenuto conto del fatto che l'art. 6, n. 3, secondo comma, della direttiva 91/308 esonera gli avvocati, quando le loro attività sono caratterizzate da una tale connessione, dagli obblighi di informazione e di collaborazione di cui all'art. 6, n. 1, della detta direttiva, tali esigenze sono preservate.

36. Per contro, occorre ammettere che le esigenze connesse al diritto ad un equo processo non si oppongono al fatto che, quando agiscono nell'ambito preciso delle attività elencate all'art. 2 bis, punto 5, della direttiva 91/308, ma in un contesto che non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 6, n. 3, secondo comma, della detta direttiva, gli avvocati siano sottoposti agli obblighi di informazione e di collaborazione creati dall'art. 6, n. 1, di tale direttiva, dal momento che tali obblighi sono giustificati, come lo evidenzia in particolare il terzo 'considerando' della direttiva 91/308, dalla necessità di lottare efficacemente contro il riciclaggio che esercita un'influenza evidente sullo sviluppo della criminalità organizzata, la quale costituisce essa stessa una particolare minaccia per le società degli Stati membri.

37. Alla luce di quanto precede, occorre constatare che gli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio previsti all'art. 6, n. 1, della direttiva 91/308 e imposti agli avvocati dall'art. 2 bis, punto 5, di tale direttiva, tenuto conto dell'art. 6, n. 3, secondo comma, di questa, non violano il diritto ad un equo processo, come garantito dagli artt. 6 della CEDU e 6, n. 2, UE ».

11 ottobre 2007, *Gerda Möllendorf e Christiane Möllendorf-Niehuus*, causa C-117/06, Racc. I-8361.

Le Signore Gerda e Christiane Möllendorf erano proprietarie di un terreno edificato sito a Berlino. Nel dicembre 2000, esse accettavano di venderlo a un gruppo di tre acquirenti. L'accordo prevedeva che il prezzo di vendita fosse versato alle venditrici già prima della trascrizione definitiva del trasferimento di proprietà nel registro fondiario. L'autorità competente, il Grundbuchamt (Ufficio del registro fondiario), rifiutava però la trascrizione definitiva del trasferimento di proprietà in quanto uno dei tre acquirenti era iscritto nell'elenco delle persone soggette al congelamento dei fondi di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al Qaeda e ai Talibani. Il giudice incaricato di esaminare il ricorso, proposto dalle venditrici, avverso tale decisione si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo in sostanza di verificare se il divieto di mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione, fra l'altro, di una persona fisica, sancito in particolare dall'art. 2, par. 3 del suddetto regolamento, impedisca la trascrizione del trasferimento della proprietà ad un acquirente che, successivamente alla conclusione del contratto di compravendita, è stato iscritto nell'elenco allegato al regolamento. Sul punto la Corte ha osservato:

«56. [...] l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002 si applica ad ogni caso in cui sia messa a disposizione una risorsa economica, e dunque anche ad un atto, come quello di cui alla causa principale, che consegue all'esecuzione di un contratto sinallagmatico, per il quale il consenso è stato prestato in cambio del pagamento di una contropartita economica. [...]

60. In forza di quanto precede, si deve concludere che un'operazione come la trascrizione definitiva del trasferimento di proprietà di un bene immobile nel registro fondiario è vietata, in forza dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002, in quanto comporterebbe, ove consentita, la messa a disposizione di una risorsa economica a favore di una persona iscritta nell'elenco di cui all'allegato I del detto regolamento, il che consentirebbe a quest'ultima di ottenere fondi, beni o servizi.

61. Tale conclusione non può essere inficiata, anzitutto, dalla circostanza che nella causa principale vari elementi relativi alla transazione immobiliare necessari, ai sensi del diritto tedesco applicabile, al trasferimento del diritto di proprietà di un bene immobile - in particolare la conclusione sia del contratto di compravendita che dell'accordo sul trasferimento della proprietà, così come, del resto, il pagamento del prezzo di vendita - erano già stati effettuati prima che il divieto in questione divenisse applicabile a uno degli acquirenti in seguito al suo inserimento nell'elenco suddetto.

62. In effetti, l'art. 9 del regolamento n. 881/2002 va interpretato nel senso che le misure previste da tale regolamento, tra cui il congelamento delle risorse economiche, vietano altresì il compimento di atti esecutivi di contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore di detto regolamento, come la trascrizione definitiva del trasferimento di proprietà nel registro fondiario. [...]

67. Inoltre, la conclusione relativa all'applicabilità del divieto di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002 in un caso come quello di cui alla causa principale non può neppure essere messa in discussione in ragione delle difficoltà che genererebbe, secondo il giudice del rinvio, il fatto di non

poter procedere alla trascrizione definitiva nel registro fondiario del trasferimento di proprietà del bene immobile di cui trattasi.

68. [...] dal diritto nazionale applicabile discende che, poiché l'assenza di una tale trascrizione osta all'esecuzione del contratto di compravendita, le venditrici sono conseguentemente tenute a rimborsare agli acquirenti il prezzo di vendita del bene immobile acquistato da questi ultimi. [...]

74. [...], all'udienza le venditrici ed il notaio hanno sostenuto che l'applicazione del divieto di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002 nella controversia di cui è investito il giudice del rinvio sarebbe incompatibile con il diritto fondamentale dei proprietari di disporre dei loro beni.

75. A tal proposito, si deve rilevare che non si tratta, nella fattispecie, di un pregiudizio asseritamente sproporzionato al diritto di proprietà di una persona inserita nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002, derivante dall'imposizione, da parte di detto regolamento, di misure restrittive nei confronti di quella persona.

76. L'asserito pregiudizio al diritto di proprietà riguarda taluni effetti indiretti sul diritto di proprietà di persone diverse da quelle iscritte nell'elenco suddetto, conseguenti all'obbligo di rimborso che deriverebbe, se del caso, in forza del diritto nazionale applicabile, dall'impossibilità di procedere alla trascrizione definitiva nel registro fondiario del trasferimento di proprietà di un bene immobile, in applicazione dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002.

77. Pertanto, la questione se, in considerazione delle peculiarità della causa principale, un tale obbligo di rimborso rappresenti un pregiudizio asseritamente sproporzionato al diritto di proprietà non può influire in alcun modo su quella dell'applicabilità dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002 ad una situazione come quella di cui alla causa principale. Ne consegue che tale questione riguarda il diritto nazionale e non va dunque affrontata nell'ambito della presente domanda di decisione pregiudiziale.

78. Tuttavia, per quanto riguarda l'applicazione del regolamento n. 881/2002, è opportuno peraltro rammentare che, come risulta da costante giurisprudenza, i precetti inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano anche gli Stati membri anche quando questi danno esecuzione alle disposizioni comunitarie e, di conseguenza, gli Stati stessi sono tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto dei precetti sopra menzionati (v., in particolare, sentenza 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, Racc. pag. I-7411, punto 88, e giurisprudenza ivi citata).

79. Spetta dunque al giudice del rinvio valutare se, in considerazione delle peculiarità della causa principale, un eventuale rimborso delle somme percepite dalle venditrici rappresenti un pregiudizio sproporzionato al diritto di proprietà di queste ultime e, in tal caso, applicare la normativa nazionale in questione, per quanto possibile, nel rispetto dei detti precetti derivanti dal diritto comunitario.

80. Alla luce di quanto precede, occorre risolvere le questioni pregiudiziali proposte dichiarando che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 881/2002 deve essere interpretato nel senso che, in una situazione in cui tanto il contratto di compravendita di un bene immobile quanto l'accordo sul trasferimento della proprietà di tale bene siano stati conclusi prima della data di iscrizione dell'acquirente nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento, e in cui il prezzo di vendita sia stato del pari pagato prima di tale data, la detta disposizione vieta la trascrizione definitiva, in esecuzione del contratto summenzionato, del trasferimento di proprietà nel registro fondiario successivamente a tale data ».

16 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, causa C-54/07, Racc. I-5187.

Il Centro per le pari opportunità e per la lotta contro il razzismo (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, organismo deputato a promuovere la parità di trattamento in

Belgio) chiedeva ai giudici del lavoro belgi di dichiarare che la società Firma Feryn NV (in prosieguo: la «Feryn»), applicava una politica di assunzione discriminatoria. Tale assunto era dedotto dalle dichiarazioni pubbliche rese dal direttore della suddetta impresa secondo cui, sostanzialmente, la sua impresa desiderava reclutare operai installatori, ma non poteva assumere lavoratori dipendenti di una determina origine etnica («alloctoni») a motivo delle reticenze della clientela a farli accedere alla propria abitazione privata durante i lavori. Con ordinanza 26 giugno 2006, il presidente del Tribunale del lavoro di Bruxelles (voorzitter van de arbeidsrechtbank te Brussel) respingeva l'istanza del Centrum, rilevando in particolare che non era provato e nemmeno poteva presumersi che qualcuno si fosse presentato come candidato per un posto di lavoro e non fosse stato assunto a causa della sua origine etnica. La Corte d'appello del lavoro di Bruxelles (Arbeidshof te Brussel) al quale il Centrum si rivolgeva in seconda istanza, decideva di sospendere il procedimento, chiedendo sostanzialmente alla Corte di giustizia di chiarire se tali dichiarazioni rese da un datore di lavoro nell'ambito di una procedura di assunzione configurino una discriminazione, in mancanza di un denunciante identificabile che affermi di essere stato vittima di tale discriminazione, integrando così una violazione della direttiva 2000/43 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Sulla nozione di discriminazione diretta di cui all'art.2, par. 2 della direttiva 2000/43, la Corte ha osservato:

« 22. È vero, come sostengono i due Stati membri citati, che l'art. 2, n. 2, della direttiva 2000/43 definisce la discriminazione diretta come quella situazione in cui, a causa della sua razza o origine etnica, una persona «è trattata» meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga. Del pari, l'art. 7 della detta direttiva impone agli Stati membri di garantire procedure giurisdizionali accessibili a «tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento» e agli organismi d'interesse pubblico che agiscono in giudizio «per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa».

23. Tuttavia, da ciò non può dedursi che l'assenza di un denunciante identificabile permetta di concludere per l'assenza di qualsivoglia discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/43. Come rammenta il suo ottavo 'considerando', infatti, quest'ultima mira a «promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro». A tal fine, l'art. 3, n. 1, lett. a), della detta direttiva precisa che quest'ultima riguarda in particolare i criteri di selezione e le condizioni di assunzione.

24. L'obiettivo di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro sarebbe difficilmente raggiungibile se la sfera di applicazione della direttiva 2000/43 fosse circoscritta alle sole ipotesi in cui un candidato scartato per un posto di lavoro e che si reputi vittima di una discriminazione diretta abbia avviato una procedura giudiziaria nei confronti del datore di lavoro.

25. Infatti, la circostanza che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una certa origine etnica o razziale, circostanza che in modo evidente è idonea a dissuadere fortemente determinati candidati dal proporre le loro candidature e, quindi, a ostacolare il loro accesso al mercato del lavoro, configura una discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi della direttiva 2000/43. L'esistenza di siffatta discriminazione diretta non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione.

26. La questione relativa alla nozione di discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/43 deve essere distinta da quella relativa ai rimedi giurisdizionali previsti dall'art. 7 di quest'ultima per far accertare e sanzionare la mancata applicazione del principio della parità di trattamento. Tali rimedi devono infatti, in conformità delle disposizioni del detto articolo, essere accessibili alle persone che si ritengono lese da una discriminazione. Tuttavia, come specificato dall'art. 6 della direttiva 2000/43, le prescrizioni di cui all'art. 7 di tale direttiva costituiscono soltanto prescrizioni minime e la detta direttiva non preclude agli Stati membri di introdurre o mantenere, per quanto

riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli.

27. L'art. 7 della direttiva 2000/43, pertanto, non si oppone in alcun modo a che gli Stati membri, nella loro normativa nazionale, riconoscano alle associazioni che abbiano un legittimo interesse a far garantire il rispetto della detta direttiva, ovvero all'organismo o agli organismi designati in conformità dell'art. 13 di quest'ultima, il diritto di avviare procedure giurisdizionali o amministrative intese a far rispettare gli obblighi derivanti da tale direttiva senza agire in nome di un denunciante determinato ovvero in mancanza di un denunciante identificabile. Compete però solo al giudice nazionale valutare se la normativa interna contempra siffatta possibilità.

28. Considerato quanto precede, si dev[e] [...] afferma[re] che il fatto che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale configura una discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva 2000/43, in quanto siffatte dichiarazioni sono idonee a dissuadere fortemente determinati candidati dal presentare le proprie candidature e, quindi, a ostacolarne l'accesso al mercato del lavoro». [...]

Sull'applicabilità della regola dell'inversione dell'onere della prova di cui all'art. 8, par. 1, della direttiva 2000/43 alla fattispecie in esame, la Corte ha osservato:

« 30. A tale proposito, l'art. 8 della direttiva 2000/43 precisa che incombe alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento allorché elementi di fatto permettono di presumere l'esistenza di una discriminazione diretta o indiretta. L'obbligo di fornire la prova contraria, che incombe in tal modo al presunto autore di una discriminazione, è subordinato unicamente alla constatazione di una presunzione di discriminazione, dal momento che quest'ultima si fonda su elementi di fatto accertati.

31. Le dichiarazioni con cui un datore di lavoro rende pubblicamente noto che, nell'ambito della sua politica di assunzione, non assumerà lavoratori dipendenti aventi una certa origine etnica o razziale possono configurare tali elementi di fatto idonei a far presumere una politica di assunzione discriminatoria.

32. Di conseguenza incombe a tale datore di lavoro fornire la prova di non aver violato il principio della parità di trattamento, in particolare dimostrando che la prassi effettiva di assunzione dell'impresa non corrisponde a tali dichiarazioni.

33. Al giudice del rinvio compete, da un lato, verificare che i fatti che si addebitano al detto datore di lavoro siano accertati e, dall'altro, valutare se siano sufficienti gli elementi che questi adduce a sostegno delle proprie affermazioni di non aver violato il principio della parità di trattamento.

34. Di conseguenza, [occorre] afferma[re] che dichiarazioni pubbliche con le quali un datore di lavoro rende noto che, nell'ambito della sua politica di assunzione, non assumerà lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale sono sufficienti a far presumere l'esistenza di una politica di assunzione direttamente discriminatoria ai sensi dell'art. 8, n. 1, della direttiva 2000/43. Incombe quindi al detto datore di lavoro l'onere di provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento. Lo potrà fare dimostrando che la prassi effettiva di assunzione da parte dell'impresa non corrisponde a tali dichiarazioni. Al giudice del rinvio compete verificare che i fatti addebitati siano accertati, nonché valutare se siano sufficienti gli elementi addotti a sostegno delle affermazioni del detto datore di lavoro secondo le quali egli non ha violato il principio della parità di trattamento». [...]

Sull'adeguatezza delle sanzioni rispetto ad una discriminazione nell'assunzione accertata sulla base di dichiarazioni pubbliche del datore di lavoro, la Corte ha poi osservato:

« 36. L'art. 15 della direttiva 2000/43 assegna agli Stati membri il compito di determinare le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione di tale direttiva. Il

detto articolo precisa che tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e stabilisce che esse possono prevedere un risarcimento dei danni in favore della vittima.

37. L'art. 15 della direttiva 2000/43 impone quindi agli Stati membri l'obbligo di prendere nel loro ordinamento giuridico provvedimenti adeguati, idonei a raggiungere lo scopo della detta direttiva, e di garantire che tali provvedimenti possano effettivamente essere invocati dinanzi ai giudici nazionali in modo che la tutela giurisdizionale sia effettiva ed efficace. La direttiva 2000/43 non impone però sanzioni specifiche, ma lascia agli Stati membri la facoltà di scegliere fra le varie soluzioni atte a conseguire lo scopo da essa prefissato.

38. In una fattispecie come quella sottoposta alla Corte dal giudice del rinvio, in cui non vi sono vittime dirette di una discriminazione, ma un organismo abilitato dalla legge chiede che venga accertata e sanzionata una discriminazione, le sanzioni che l'art. 15 della direttiva 2000/43 impone di contemplare nel diritto nazionale devono essere quindi effettive, proporzionate e dissuasive.

39. Se del caso, e qualora ciò dovesse apparire adeguato alla situazione in esame nella causa principale, esse possono consistere nella constatazione della discriminazione da parte del tribunale o dell'autorità amministrativa competente, cui si aggiunga un adeguato rilievo pubblicitario, i cui costi siano quindi a carico della parte convenuta. Esse possono parimenti consistere nell'ingiunzione rivolta al datore di lavoro, secondo le norme del diritto nazionale, di porre fine alla pratica discriminatoria accertata, cui si aggiunga, se del caso, una sanzione pecuniaria. Esse possono inoltre consistere nella concessione di un risarcimento dei danni in favore dell'organismo che ha avviato la procedura giurisdizionale.

40. Di conseguenza, occorre [...] dichiara[re] che l'art. 15 della direttiva 2000/43 prescrive che, anche qualora non vi siano vittime identificabili, le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione di tale direttiva siano effettive, proporzionate e dissuasive ».

3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. I-6351.

Il signor Yassin Abdullah Kadi, residente in Arabia Saudita, e la Al Barakaat International Foundation (in prosieguo: la «Al Barakaat»), con sede in Svezia, sono stati designati dal Comitato delle sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite come associati a Osama bin Laden, ad Al-Qaeda o ai Talibani. In conformità a diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza, tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite devono congelare i capitali e gli altri attivi finanziari controllati direttamente o indirettamente da tali persone o entità. Per attuare tali risoluzioni, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento n. 881/2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani e abroga il regolamento n. 467/2001, disponendo il congelamento dei capitali e delle altre risorse economiche delle persone ed entità il cui nome è contenuto in un elenco allegato al regolamento stesso (che viene regolarmente modificato per tener conto dei cambiamenti dell'elenco redatto dal summenzionato Comitato delle sanzioni). I nomi del signor Kadi e della Al Barakaat sono stati aggiunti nell'elenco del Comitato delle sanzioni nell'ottobre 2001 e successivamente ripresi nell'elenco allegato al regolamento 881/2002. Avverso tale regolamento il signor Kadi e la Al Barakaat hanno presentato ricorsi per annullamento al Tribunale di primo grado, sostenendo che il Consiglio non era competente ad adottarlo e che esso violava alcuni loro diritti fondamentali, segnatamente il diritto di proprietà e il diritto alla difesa. Con sentenze del 21 settembre 2005 (causa T-315/01, Kadi c. Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3649, e causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3533) il Tribunale ha respinto tutti i motivi sollevati dai ricorrenti, che hanno pertanto proposto impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia. Quest'ultima, dopo aver riunito i ricorsi, pur

confermando la tesi del Tribunale circa la competenza del Consiglio ad adottare il regolamento controverso (benché sulla base di un ragionamento differente da quello seguito dal giudice di prime cure), ha rilevato che il Tribunale è incorso in un errore di diritto stabilendo che i giudici comunitari non avevano alcuna competenza a controllare la legittimità interna del regolamento impugnato e, così, addentrandosi in un controllo di tal fatta, ha annullato le sentenze del Tribunale (oltre che il regolamento controverso nella misura in cui congelava i beni dei ricorrenti), dichiarando che manifestamente non sono stati rispettati i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, nonché il diritto a un controllo giurisdizionale effettivo di questi ultimi e, ancora, che il congelamento di capitali rappresenta una restrizione ingiustificata del diritto di proprietà. Proprio con riguardo alla violazione dei tre diritti in questione, la Corte ha in particolare osservato:

«331. A norma dell'art. 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

332. Nella fattispecie, poiché lo stato degli atti dei ricorsi d'annullamento del regolamento controverso proposti dai ricorrenti lo consente, la Corte ritiene necessario statuire definitivamente sugli stessi.

333. Occorre anzitutto esaminare le censure che il sig. Kadi e la Al Barakaat hanno sollevato con riferimento alla violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto al contraddittorio e del diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo, che deriverebbe dalle misure di congelamento di capitali loro imposte dal regolamento controverso.

334. A tale proposito, alla luce delle circostanze concrete in cui è intervenuta l'inclusione dei nomi dei ricorrenti nell'elenco delle persone e delle entità interessate dalle misure restrittive contenuto nell'allegato I del regolamento controverso, deve stabilirsi che i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo di questi ultimi non sono stati manifestamente rispettati.

335. Infatti, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU, principio che è stato peraltro ribadito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1) (v. sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37).

336. Inoltre, alla luce della giurisprudenza della Corte in altri settori (v., in particolare, sentenze 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 15, nonché 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, causa C-202/02 P, causa C-205/02 P - C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e a./Commissione, Racc. pag. I-5425, punti 462 e 463), si deve concludere, nella fattispecie, che l'efficacia del controllo giurisdizionale, che deve poter avere ad oggetto, segnatamente, la legittimità dei motivi sui quali si basa se del caso l'inclusione del nome di una persona o di un'entità nell'elenco che costituisce l'allegato I del regolamento controverso e che comporta l'applicazione a tali destinatari di un insieme di misure restrittive, implica che l'autorità comunitaria in questione sia tenuta a comunicare detti motivi alla persona o entità interessata, per quanto possibile, al momento in cui tale inclusione è stata decisa, o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale decisione, in modo da consentire ai destinatari di esercitare, entro i termini, il loro diritto di ricorso.

337. L'osservanza di tale obbligo di comunicare detti motivi è infatti necessaria sia per consentire ai destinatari delle misure restrittive di difendere i loro diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se sia utile per loro adire il giudice comunitario (v., in tal senso, sentenza Heylens e a., cit., punto 15), sia per consentire pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo della legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi, cui è tenuto ai sensi del Trattato CE.

338. Per quanto riguarda i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, con

riferimento a misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso, non può richiedersi alle autorità comunitarie di comunicare detti motivi prima dell'inserimento iniziale di una persona o di un'entità nell'elenco stesso.

339. Infatti, come rilevato dal Tribunale al punto 308 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, una simile comunicazione preventiva sarebbe tale da compromettere l'efficacia delle misure di congelamento di capitali e di risorse economiche imposte da tale regolamento.

340. Per raggiungere l'obiettivo perseguito dal detto regolamento, misure siffatte devono, per loro stessa natura, poter beneficiare di un effetto sorpresa e, come già rilevato dalla Corte, applicarsi con effetto immediato (v., in tal senso, sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, [11 ottobre 2007, causa C-117/06, Racc. pag. I-8361], punto 63).

341. Per ragioni anch'esse relative all'obiettivo perseguito dal regolamento controverso e all'efficacia delle misure da esso previste, le autorità comunitarie non erano neppure tenute a procedere a un'audizione dei ricorrenti prima dell'inserimento iniziale dei loro nomi nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento.

342. Inoltre, trattandosi di un atto comunitario inteso a dare attuazione ad una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza nell'ambito della lotta al terrorismo, talune considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi e, pertanto, all'audizione degli stessi in merito a tali elementi.

343. Ciò non significa tuttavia, quanto all'osservanza del principio di tutela giurisdizionale effettiva, che misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso si sottraggano a qualsivoglia controllo del giudice comunitario in quanto si affermi che l'atto che le prevede riguarda la sicurezza nazionale e il terrorismo.

344. Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare, per un verso, le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazioni prese in considerazione nell'adottare l'atto di cui trattasi e, per altro verso, la necessità di concedere in maniera adeguata al singolo di beneficiare delle regole procedurali (v., in tal senso, Corte eur. D. U., sentenza Chahal c. Regno Unito del 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, § 131).

345. Nella fattispecie, è giocoforza rilevare anzitutto che né il regolamento controverso né la posizione comune 2002/402, cui quest'ultimo rinvia, prevedono alcuna procedura di comunicazione degli elementi che giustificano l'inclusione dei nomi degli interessati nell'allegato I del citato regolamento e di audizione di questi ultimi, né contemporaneamente né successivamente a tale inclusione.

346. Deve inoltre rilevarsi che il Consiglio non ha mai comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico che avrebbero giustificato l'iniziale inclusione dei loro nomi nell'allegato I del regolamento controverso e, pertanto, l'applicazione delle misure restrittive da questo previste.

347. È infatti pacifico che ai ricorrenti non è stata fornita alcuna informazione in proposito, né nell'ambito del regolamento n. 467/2001, come modificato, rispettivamente, dai regolamenti nn. 2062/2001 e 2199/2001, che ha citato per la prima volta i loro nomi in un elenco di persone, entità o organismi interessati da una misura di congelamento di capitali, né nell'ambito del regolamento controverso, né in una qualsiasi fase successiva.

348. Dal momento che il Consiglio non ha comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico per fondare le misure restrittive loro imposte, né ha concesso a questi ultimi il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l'adozione di tali misure, i ricorrenti non erano in grado di far conoscere utilmente il loro punto di vista in proposito. Pertanto, i diritti della difesa dei ricorrenti, in particolare quello al contraddittorio, non sono stati rispettati.

349. Inoltre, non essendo stati informati degli elementi assunti a loro carico e tenuto conto dei rapporti, già rilevati ai punti 336 e 337 della presente sentenza, esistenti tra i diritti della difesa e il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, i ricorrenti non hanno neppure potuto difendere i loro

diritti con riferimento a tali elementi in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice comunitario, cosicché deve del pari rilevarsi una violazione del citato diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

350. Si deve infine rilevare che nell'ambito dei presenti ricorsi non è stato posto rimedio a tale violazione. Infatti, dal momento che nessun elemento di tale natura può essere oggetto di verifica da parte del giudice comunitario, secondo la posizione di principio adottata dal Consiglio, quest'ultimo non ha fatto valere alcun elemento a tal fine.

351. La Corte può quindi solo constatare di non essere in grado di procedere al controllo della legittimità del regolamento controverso nella parte in cui esso riguarda i ricorrenti, cosicché deve concludersi che, anche per tale motivo, il diritto fondamentale ad un ricorso giurisdizionale effettivo di cui essi beneficiano non è stato, nella fattispecie, rispettato.

352. Deve pertanto concludersi che il regolamento controverso, nella parte in cui riguarda i ricorrenti, è stato adottato senza fornire alcuna garanzia quanto alla comunicazione degli elementi assunti a loro carico o quanto alla loro audizione in proposito, cosicché si deve constatare che tale regolamento è stato adottato nell'ambito di un procedimento in cui non sono stati rispettati i diritti della difesa, il che ha avuto altresì come conseguenza la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

353. Da tutte le considerazioni che precedono risulta che i motivi sollevati dal sig. Kadi e dalla Al Barakaat a sostegno dei loro ricorsi d'annullamento avverso il regolamento controverso e basati su una violazione dei loro diritti di difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, nonché del principio di tutela giurisdizionale effettiva, sono fondati.

354. Occorre in secondo luogo esaminare il motivo sollevato dal sig. Kadi in ordine alla violazione del diritto al rispetto della proprietà derivante dalle misure di congelamento impostegli in base al regolamento controverso.

355. Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Tale principio, tuttavia, non si configura come una prerogativa assoluta, ma deve essere preso in considerazione in relazione alla sua funzione nella società. Conseguentemente, possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti (v., in particolare, sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, [12 maggio 2005, causa C-347/03, Racc. pag. I-3785], punto 119 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, nell'ambito di un regime di misure restrittive, sentenza Bosphorus, [30 luglio 1996, causa C-84/95, Racc. pag. I-3953], punto 21).

356. Per stabilire la portata del diritto fondamentale al rispetto della proprietà, principio generale del diritto comunitario, occorre tener conto, segnatamente, dell'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, che sancisce tale diritto.

357. Si deve quindi valutare se la misura di congelamento prevista dal regolamento controverso rappresenti un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto fondamentale al rispetto della proprietà di persone che, come il sig. Kadi, sono menzionate nell'elenco riportato all'allegato I del citato regolamento.

358. Detta misura di congelamento rappresenta una misura cautelare, non intesa a privare tali persone della loro proprietà. Tuttavia, essa implica incontestabilmente una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà del sig. Kadi, restrizione che dev'essere oltretutto ritenuta considerevole, data la portata generale della misura di congelamento e tenuto conto del fatto che essa è applicabile al sig. Kadi dal 20 ottobre 2001.

359. Si pone quindi la questione se tale restrizione all'esercizio del diritto di proprietà del sig. Kadi sia giustificabile.

360. In proposito, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Deve quindi verificarsi se sia stato mantenuto l'equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e

l'interesse del o degli individui coinvolti. Così facendo si deve riconoscere al legislatore un ampio margine discrezionale sia nello scegliere le modalità d'attuazione, sia nel decidere se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dalla volontà di perseguire l'obiettivo della legislazione di cui trattasi [v. in tal senso, segnatamente, Corte eur. D. U., sentenza J.A. PYE (Oxford) Ltd e J.A. PYE (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito del 30 agosto 2007, non ancora pubblicata nel Recueil des arrêts et décisions, §§ 55 e 75].

361. Come la Corte ha già stabilito nell'ambito di un altro regime comunitario di misure restrittive di natura economica, ugualmente attuativo di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'importanza degli obiettivi perseguiti da un atto comunitario quale il regolamento controverso è tale da giustificare eventuali conseguenze negative, anche di un certo peso, per taluni operatori, ivi compresi quelli che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle misure in questione, ma che si vedono pregiudicati, segnatamente, nei loro diritti di proprietà (v., in tal senso, sentenza Bosphorus, cit., punti 22 e 23).

362. Nella fattispecie, le misure restrittive previste dal regolamento controverso contribuiscono all'attuazione, a livello comunitario, delle misure restrittive stabilite dal Consiglio di sicurezza nei confronti di Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associate.

363. Di fronte a un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la Comunità internazionale quale la lotta con ogni mezzo, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici, il congelamento di capitali, proventi finanziari e altre risorse economiche delle persone individuate dal Consiglio di sicurezza o dal comitato per le sanzioni come associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda, ai talibani non può, di per se stesso, essere considerato inadeguato o sproporzionato (v., in tal senso, sentenza Bosphorus, cit., punto 26, nonché Corte eur. D. U., sentenza Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim İrketi c. Irlanda, [30 giugno 2005, Recueil des arrêts et décisions 2005-VI, & 155], § 167).

364. A questo proposito occorre altresì considerare il fatto che il regolamento controverso, nella versione modificata dal regolamento n. 561/2003, adottato in seguito alla risoluzione 1452 (2002), prevede, tra le altre deroghe ed esenzioni, che, su richiesta degli interessati, e salvo espressa opposizione del comitato per le sanzioni, le autorità nazionali competenti dichiarino che il congelamento dei capitali non si applica ai capitali necessari per coprire le spese di base, compresi gli acquisti di generi alimentari, nonché i pagamenti di affitti, medicinali e cure mediche, imposte o servizi pubblici. Inoltre, i capitali necessari per coprire qualsiasi altra «spesa straordinaria» possono essere scongelati mediante espressa autorizzazione del comitato per le sanzioni.

365. Occorre inoltre rilevare che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che il regolamento controverso mira ad attuare prevedono un meccanismo periodico di riesame del regime generale delle misure adottate, nonché una procedura che consente agli interessati di sottoporre in qualsiasi momento il loro caso al comitato per le sanzioni ai fini di un riesame mediante un'istanza che può ormai essere rivolta direttamente al comitato stesso con l'intermediazione del cosiddetto punto «focale».

366. Deve concludersi che le misure restrittive imposte dal regolamento controverso rappresentano restrizioni al diritto di proprietà che sono, in linea di principio, giustificabili.

367. Si deve inoltre esaminare se, nell'applicare tale regolamento al sig. Kadi, il suo diritto di proprietà sia stato, nella fattispecie, rispettato.

368. A tale proposito, occorre ricordare che le procedure applicabili devono altresì fornire alla persona interessata un'occasione adeguata di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti. Per garantire il rispetto di tale condizione, che rappresenta un requisito intrinseco dell'art. 1 del protocollo n. 1 della CEDU, è necessario considerare le procedure applicabili da un punto di vista generale (v. in tal senso, segnatamente, Corte eur. D. U., sentenza Jokela c. Finlandia del 21 maggio

2002, Recueil des arrêts et décisions 2002-IV, § 45, e giurisprudenza ivi citata, nonché § 55).

369. Orbene, il regolamento controverso, nella parte riguardante il sig. Kadi, è stato adottato senza fornire a quest'ultimo alcuna garanzia che gli consentisse di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti, e ciò in un contesto in cui la restrizione dei suoi diritti di proprietà dev'essere ritenuta considerevole, data la portata generale e la durata effettiva delle misure restrittive a suo carico.

370. Si deve quindi concludere che, nelle circostanze della fattispecie, l'applicazione al sig. Kadi delle misure restrittive derivanti dal regolamento controverso, a causa della sua inclusione nell'elenco contenuto nell'allegato I del regolamento controverso, costituisce una restrizione ingiustificata del suo diritto di proprietà.

371. Pertanto, il motivo del sig. Kadi basato sulla violazione del diritto fondamentale al rispetto della proprietà è fondato.

372. Risulta quindi da quanto precede che il regolamento controverso dev'essere annullato nella parte in cui riguarda i ricorrenti».

12 maggio 2011, *Malgo ata Runevi -Vardyn e a. c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e a.*, causa C- 391/09

Il 16 agosto 2007, la sig.ra Malgo ata Runevi -Vardyn, cittadina lituana della minoranza polacca della Lituania nata a Vilnius, presentava al servizio di stato civile di Vilnius una domanda diretta ad ottenere che il suo nome e il suo cognome, che figuravano sul suo certificato di nascita e sul certificato di matrimonio in caratteri lituani, fossero modificati in una forma rispettosa delle regole di grafia polacche. Il servizio di stato civile di Vilnius rigettava la domanda sulla base della normativa nazionale applicabile. In seguito al rigetto di tale domanda i coniugi Runevi -Vardyn proponevano ricorso al Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas (Primo tribunale distrettuale della Città di Vilnius, Lituania). Detto giudice investiva la Corte di giustizia di quattro questioni pregiudiziali. In particolare, con la terza e la quarta questione, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se gli artt. 18 TFUE e 21 TFUE ostassero alla facoltà per le autorità competenti di uno Stato membro di rifiutare, in applicazione di una normativa nazionale, di modificare la registrazione del cognome e del nome di una persona, cosicché questi dovessero essere scritti utilizzando esclusivamente i caratteri della lingua nazionale, senza riportare segni e simboli usati in altre lingue. In risposta a tali ultime due questioni la Corte ha osservato che:

« 69. Quanto, in primo luogo, alla domanda della ricorrente della causa principale di modificare il suo nome e il suo cognome da non coniugata nei certificati di nascita e di matrimonio rilasciati dal servizio di stato civile di Vilnius, si deve osservare che, quando un cittadino dell'Unione si sposta in un altro Stato membro e successivamente contrae matrimonio con un cittadino di tale altro Stato, il fatto che il cognome di detto cittadino, portato precedentemente al matrimonio, e il nome dello stesso possono essere modificati e registrati negli atti di stato civile dello Stato membro di origine di quest'ultimo esclusivamente nei caratteri della lingua del menzionato Stato membro non può costituire un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficiava prima di fare uso delle agevolazioni offerte dal Trattato in materia di libera circolazione delle persone.

70. La mancanza di tale diritto non è pertanto tale da scoraggiare il cittadino dell'Unione dall'esercizio dei diritti di circolazione garantiti dall'art. 21 TFUE e, sotto questo profilo, non costituisce una restrizione. Infatti, dal complesso dei documenti rilasciati alla ricorrente nella causa principale dalle autorità competenti lituane e oggetto di ricorso nella causa principale, il nome e il cognome da non coniugata iscritti alla nascita sono registrati nella stessa forma, cosicché non sussistono restrizioni all'esercizio dei citati diritti.

71. Di conseguenza, l'art. 21 TFUE non osta a che le autorità competenti di uno Stato membro neghino, in applicazione di una normativa nazionale secondo cui i cognomi e i nomi di una persona possano essere registrati negli atti di stato civile di tale Stato unicamente in una forma che rispetti le regole di grafia della lingua ufficiale nazionale, di modificare la registrazione del cognome di un suo cittadino portato prima del

matrimonio e il nome dello stesso, allorché detti nome e cognome siano stati registrati alla nascita conformemente alla normativa di cui trattasi.

[...]

76. [...] secondo la giurisprudenza della Corte, per costituire una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE, il diniego di modifica del cognome comune ai ricorrenti della causa principale in forza della normativa nazionale controversa deve essere tale da generare per gli interessati «seri inconvenienti» di ordine amministrativo, professionale e privato (v., in tal senso, citate sentenze Garcia Avello, punto 36; Grunkin e Paul, punti 23-28, nonché Sayn-Wittgenstein, punti 67, 69 e 70).

77. Spetta quindi al giudice del rinvio stabilire se sussista un rischio concreto, per un nucleo familiare come quello formato dai ricorrenti della causa principale, per effetto del diniego opposto dalle autorità competenti di trasformare, nella grafia del cognome di uno dei membri di tale nucleo familiare, la lettera «V» in «W», di dover dissipare dubbi quanto alla loro identità e all'autenticità dei documenti che essi presentano. Qualora, alla luce delle circostanze della causa principale, il diniego in parola implichi che possa essere messa in discussione la veridicità delle informazioni contenute in detti documenti e che siano messi in dubbio l'identità di tale nucleo familiare e il rapporto esistente fra i suoi membri, ciò potrebbe produrre conseguenze significative riguardo, inter alia, all'esercizio del diritto di soggiorno attribuito direttamente dall'art. 21 TFUE (v. anche, in tal senso, citate sentenze Garcia Avello, punto 36, e Sayn-Wittgenstein, punti 55 e 66-70).

78. Di conseguenza, è compito del giudice remittente stabilire se il diniego delle autorità competenti di uno Stato membro di modificare, in applicazione della normativa nazionale, il certificato di matrimonio di una coppia di cittadini dell'Unione cosicché il cognome comune ai coniugi sia registrato, da un lato, in modo uniforme e, dall'altro, in una forma fedele alle regole di grafia dello Stato membro di origine del coniuge del cui cognome si tratta, sia tale da generare per gli interessati «seri inconvenienti» di ordine amministrativo, professionale e privato. Se così fosse, si tratterebbe di una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE a ogni cittadino dell'Unione.

79. Quanto, in terzo luogo, alla domanda del ricorrente della causa principale diretta ad ottenere che i suoi nomi siano registrati nel certificato di matrimonio rilasciato dal servizio di stato civile di Vilnius in una forma che rispetti le regole di grafia polacche, ossia «Łukasz Paweł», si deve rammentare che detti nomi sono stati iscritti nel certificato di matrimonio in parola nella forma «Łukasz Paweł». La divergenza fra le summenzionate registrazioni consiste nell'omissione dei segni diacritici, non utilizzati nella lingua lituana.

[...]

82. [...] il diniego delle autorità competenti di uno Stato membro, in forza della normativa nazionale applicabile, di modificare il certificato di matrimonio di un cittadino dell'Unione che possieda la cittadinanza di un altro Stato membro affinché i nomi del cittadino di cui trattasi siano registrati in detto certificato con segni diacritici, quali riportati negli atti di stato civile rilasciati dal suo Stato membro di origine e in una forma che rispetti le regole di grafia della lingua ufficiale nazionale di quest'ultimo Stato, non costituisce, in una situazione come quella oggetto della causa principale, una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21 TFUE a ogni cittadino dell'Unione.

83. Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio ritenesse che il diniego di modifica del cognome comune ai ricorrenti della causa principale costituisca una restrizione all'art. 21 TFUE, si deve ricordare che, ai sensi di una costante giurisprudenza, un ostacolo alla libera circolazione delle persone può essere giustificato solo se è basato su considerazioni oggettive e se è proporzionato all'obiettivo legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v., in particolare, citate sentenze Grunkin e Paul, punto 29, nonché Sayn-Wittgenstein, punto 81).

[...]

85. In proposito occorre rilevare che le disposizioni del diritto dell'Unione non ostano all'adozione di una politica di difesa e valorizzazione della lingua di uno Stato membro, la quale sia, nel contempo, lingua nazionale e prima lingua ufficiale (v. sentenza 28 novembre 1989, causa C-379/87, Groener, Racc. pag. 3967, punto 19).

86. Infatti, ai sensi dell'art. 3, n. 3, quarto comma, TUE nonché dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è compresa anche la tutela della lingua ufficiale nazionale dello Stato.

87. Ne deriva che lo scopo perseguito da una normativa nazionale come quella controversa nella causa principale, consistente nel proteggere la lingua ufficiale nazionale con l'imposizione delle regole di grafia previste da tale lingua, costituisce, in via di principio, uno scopo legittimo idoneo a giustificare restrizioni ai

diritti di libera circolazione e di soggiorno stabiliti all'art. 21 TFUE e può essere preso in considerazione nella ponderazione dei legittimi interessi con i menzionati diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione».

17 marzo 2016, *Abdelhafid Bensada Benallal c. Etat belge*, causa C-161/15

Il 24 maggio 2012 il sig. Bensada Benallal, cittadino spagnolo, arrivava in Belgio e, a seguito di una domanda presentata il 31 maggio 2012 all'autorità competente, veniva autorizzato a soggiornare in tale Stato membro in qualità di lavoratore dipendente.

Ritenendo che il sig. Benallal si fosse avvalso di informazioni ingannevoli affinché l'amministrazione comunale belga gli riconoscesse il diritto di soggiorno, nel mese di settembre 2013 lo Stato belga, tramite l'Ufficio stranieri, poneva fine all'autorizzazione di soggiorno rilasciata al medesimo, contestualmente ordinandogli di lasciare il territorio nazionale.

Il 2 gennaio 2014 il sig. Benallal proponeva un ricorso di annullamento avverso detta decisione presso il Conseil du contentieux des étrangers (Commissione belga per il contenzioso in materia di stranieri), respinto con decisione del 30 aprile 2014.

Il ricorrente proponeva quindi un ricorso amministrativo per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, il Conseil d'État (Consiglio di Stato), deducendo non solo la violazione, da un lato, dei principi generali di diritto belga del rispetto dei diritti della difesa e del contraddittorio nonché, dall'altro, del diritto di essere sentito, ma altresì degli articoli 41 e 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tale contesto, il Conseil d'État decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale volta a determinare in sostanza se il diritto dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che, quando, conformemente al diritto nazionale applicabile, un motivo attinente alla violazione del diritto nazionale sollevato per la prima volta dinanzi al giudice nazionale in un procedimento per cassazione, tale motivo debba considerarsi ricevibile solo nel caso in cui trattasi di motivo di ricorso fondato su ragioni di ordine pubblico, quale la violazione del diritto fondamentale di essere sentito, come garantito dal diritto dell'Unione.

In risposta a tale questione, la Corte di giustizia, con particolare riguardo al diritto a essere sentito, quale diritto rientrante nella categoria dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento UE, ha rilevato che:

« 22. Per rispondere a tale questione, si deve innanzitutto rilevare che, come si evince dalla decisione di rinvio, la situazione di fatto all'origine della controversia del procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, segnatamente quello della direttiva 2004/38. Infatti, quest'ultima riguarda, tra l'altro, le modalità di esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione nonché le limitazioni dei suddetti diritti per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tale direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza.

23. Se è vero che la suddetta direttiva prevede un certo numero di norme che gli Stati membri devono rispettare per un'eventuale limitazione del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione, ossia, in particolare, quelle di cui agli articoli 30 e 31, essa non contiene, invece, disposizioni riguardanti le modalità che disciplinano le procedure amministrative e giurisdizionali relative a una decisione che pone fine al permesso di soggiorno di un cittadino dell'Unione.

24. Al riguardo, occorre ricordare che, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, in mancanza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilirle, in forza del principio di autonomia procedurale, a condizione, tuttavia, che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

25. Ne consegue che due condizioni cumulative, vale a dire il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere rispettate affinché uno Stato membro possa far valere il principio dell'autonomia processuale in casi disciplinati dal diritto dell'Unione.

26. Nella fattispecie e come osserva il giudice del rinvio, il motivo di cassazione dedotto dal sig. Bensada Benallal, attinente a una violazione del diritto di essere sentito dall'autorità nazionale che ha adottato la decisione che gli arreca pregiudizio, come garantito dal diritto dell'Unione, collide, sotto il profilo della sua ricevibilità, con le norme di diritto processuale nazionale relative ai motivi che possono essere sollevati per la prima volta in cassazione.

[...]

29. Si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, il principio di equivalenza presuppone che la norma nazionale controversa si applichi indifferentemente ai ricorsi fondati sui diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno aventi un oggetto e una causa analoghi (sentenza del 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 39). Il rispetto di tale principio presuppone un pari trattamento dei ricorsi basati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell'Unione (sentenza del 6 ottobre 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 34).

30. Applicata a una situazione come quella oggetto del procedimento principale, la condizione legata al rispetto di tale principio di equivalenza esige dunque che, quando le disposizioni del diritto nazionale relative alle modalità procedurali in materia di ricorsi per cassazione impongono a un giudice che statuisce in cassazione l'obbligo di accogliere o sollevare d'ufficio un motivo fondato sulla violazione del diritto nazionale, tale medesimo obbligo deve prevalere allo stesso modo relativamente a un motivo della stessa natura vertente sulla violazione del diritto dell'Unione.

31. Di conseguenza, qualora un giudice nazionale che statuisce in cassazione consideri il motivo attinente all'inosservanza del diritto di essere sentito come un motivo di ordine pubblico interno che può essere sollevato per la prima volta dinanzi ad esso nell'ambito di un contenzioso disciplinato dal diritto nazionale, il principio di equivalenza impone che, nell'ambito del medesimo contenzioso, un motivo analogo attinente a una violazione del diritto dell'Unione possa parimenti essere sollevato per la prima volta dinanzi a tale medesimo giudice nel procedimento per cassazione.

[...]

33. A tal riguardo, per consentire al giudice del rinvio di stabilire se il motivo attinente alla violazione del diritto di essere sentito nel diritto dell'Unione abbia la stessa natura di un motivo attinente alla violazione di un tale diritto nell'ordinamento giuridico belga, va ricordato che, come dichiarato dalla Corte nella sua sentenza del 9 giugno 2005, *Spagna/Commissione* (C-287/02, EU:C:2005:368, punto 37 e giurisprudenza ivi citata), il rispetto dei diritti della difesa in ogni procedimento avviato a carico di una persona e in grado di concludersi con un atto arrecante pregiudizio costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che dev'essere garantito anche in assenza di una normativa specifica riguardante il procedimento. Tale principio impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista.

34. Spetta al giudice nazionale competente esaminare se la condizione relativa al principio di equivalenza sussista nella controversia sulla quale è chiamato a pronunciarsi. Per quanto concerne, più in particolare, il procedimento principale, esso è tenuto a stabilire se il diritto di essere sentito, come garantito dal diritto interno, soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per essere qualificato come motivo di ordine pubblico.

35. Pertanto, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, quando, conformemente al diritto nazionale applicabile, un motivo attinente alla violazione del diritto interno sollevato per la prima volta dinanzi al giudice nazionale, in un procedimento per cassazione, è ricevibile solo se si tratta di un motivo di ordine pubblico, un motivo attinente alla violazione del diritto di essere sentito, come garantito dal diritto dell'Unione,

sollevato per la prima volta dinanzi al medesimo giudice, deve essere dichiarato ricevibile se tale diritto, come garantito dall'ordinamento nazionale, soddisfa le condizioni previste da detto ordinamento per essere qualificato come motivo di ordine pubblico, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

14 giugno 2016, *Marchiani c. Parlamento europeo*, causa C-566/14 P

Tra il 2001 e il 2004, il sig. Marchiani, cittadino francese, in qualità di deputato al Parlamento europeo dal 20 luglio 1999 al 19 giugno 2004, si avvaleva dei servizi di assistenza parlamentare della sig.ra T. e del sig. T. nonché della sig.ra B.

Il 30 settembre 2004, un giudice istruttore presso il Tribunal de Grande Instance de Paris [Tribunale di prima istanza di Parigi] informava il presidente del Parlamento che le funzioni esercitate dal 2001 al 2004 dalla sig.ra T. e dal sig. T. potevano non avere un reale rapporto con le funzioni di assistente parlamentare.

Con decisione del 4 marzo 2009, il segretario generale del Parlamento (in prosieguo: il «segretario generale»), in seguito ad un procedimento in contraddittorio e dopo aver consultato i questori il 14 gennaio 2009, constatava che al ricorrente era stato indebitamente versato, nell'ambito dell'articolo 14 della regolamentazione SID, un importo pari a EUR 148 160,27 e ha chiesto all'ordinatore del Parlamento di adottare le misure necessarie per il recupero di tale importo. Lo stesso giorno, l'ordinatore del Parlamento trasmetteva al ricorrente una nota di addebito chiedendo il rimborso di 148.160,27 euro.

Successivamente, in aggiunta alla predetta somma, il segretario generale rilevava che un ulteriore importo di 107.694,72 euro era stato indebitamente versato al ricorrente e, per tale ragione, chiedeva all'ordinatore del Parlamento di adottare le misure necessarie per il recupero di quest'ultimo importo.

Rilevando che anche quest'ultimo importo non fosse conforme alla regolamentazione riguardante le spese e le indennità dei deputati del Parlamento europeo (in seguito, «regolamentazione SID») e che, pertanto, avrebbe dovuto essere recuperato, il 4 luglio 2013, l'ordinatore del Parlamento emetteva una decisione volta al recupero della somma di 107.694,72 euro e, il giorno successivo, la relativa nota di addebito.

Nel mese di settembre 2013, il sig. Marchiani proponeva ricorso al Tribunale UE ai sensi dell'art. 263 TFUE, avverso tale ultima decisione e la relativa nota di addebito. Il ricorso veniva respinto e, per tale ragione, il medesimo ricorrente impugnava innanzi alla Corte di giustizia, chiedendone l'annullamento, la sentenza del giudice europeo di prima istanza. A sostegno dell'impugnazione, il sig. Marchiani deduceva cinque motivi di ricorso e, in particolare, con il primo motivo sosteneva essere intervenuta una violazione da parte del Parlamento europeo del principio del rispetto dei diritti della difesa.

Sul punto la Corte di giustizia, nel rigettare il motivo di ricorso, ha ricordato che:

« 51. Infine, per quanto riguarda la sesta parte di tale motivo, relativa all'errore di diritto del Tribunale quanto alla sua valutazione dell'asserita violazione, da parte del Parlamento, dei diritti della difesa del ricorrente, occorre ricordare che il principio del rispetto dei diritti della difesa, in qualsiasi procedimento che sia stato promosso nei confronti di una persona e che possa concludersi con un atto ad essa pregiudizievole, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione applicabile, anche in assenza di una specifica normativa in proposito. Tale principio impone che i destinatari delle decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il loro punto di vista sugli elementi addebitati a loro carico per fondare tali decisioni (v., in tal senso, sentenze del 12 febbraio 1992, Paesi Bassi e a./Commissione,

C-48/90 e C-66/90, EU:C:1992:63, punti 44 e 45; del 24 ottobre 1996, Commissione/Lisrestal e a., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punto 30, nonché del 9 giugno 2005, Spagna/Commissione, C-287/02, EU:C:2005:368, punto 37)».

2 ottobre 2018, causa C-207/16, *Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2018:788

A seguito di una rapina in cui gli è stato rubato il telefono cellulare, il sig. Hernández ha formulato una denuncia alla polizia giudiziaria. Gli inquirenti hanno domandato al giudice istruttore di ordinare ai fornitori di servizi di comunicazione la trasmissione dei numeri di telefono attivati, a seguito della rapina, in corrispondenza al codice IMEI del dispositivo rubato, in modo da poter risalire ai dati personali e alle identità degli utenti cui le SIM erano intestate, onde recuperare il dispositivo sottratto. Il giudice istruttore ha respinto detta domanda, in quanto la legge spagnola vigente consentiva la comunicazione dei dati personali soltanto in caso di reati gravi, per tali intendendosi, secondo il codice penale spagnolo, quelli che prevedono pene detentive superiori a cinque anni. Il PM ha proposto appello avverso tale decisione; il giudice del ricorso ha osservato che una sopravvenuta disposizione normativa, adottata dopo la decisione di primo grado, ha introdotto due criteri alternativi per determinare il livello di gravità di un reato. Uno di essi, in particolare, ha abbassato a tre anni la soglia per individuare i delitti gravi, così comprendendo la maggioranza dei reati previsti dalla legislazione penale. Una simile estensione, a detta del giudice, comporterebbe tuttavia una sproporzionata ingerenza rispetto ai diritti protetti dalla Carta; in tal senso, l'ordinanza di rinvio ricorda che la Corte (sentenza 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12) avrebbe affermato che la conservazione e la comunicazione dei dati relativi al traffico rappresentano ingerenze particolarmente gravi nei diritti garantiti dagli artt. 7 e 8 Carta, e avrebbe identificato i criteri di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità, tra cui spicca il requisito della gravità dei reati. Il giudice del rinvio (la Corte provinciale di Tarragona) ha sospeso il procedimento e domandato alla Corte se la soglia di sufficiente gravità dei reati per giustificare una limitazione dei diritti di cui agli artt. 7 e 8 Carta possa essere individuarsi tenendo conto della sola pena prevista e se la nuova previsione della legge spagnola (che fissa in tre anni di reclusione la soglia predetta) sia compatibile con i principi dell'Unione. La Corte ha osservato:

[...]

50. [il] giudice si interroga sugli elementi da prendere in considerazione al fine di determinare se i reati con riferimento ai quali le autorità di polizia possono essere autorizzate, a fini di indagine, ad accedere a dati personali conservati dai fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, siano tanto gravi da giustificare l'ingerenza che un tale accesso comporta nei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, come interpretati dalla Corte nelle sue sentenze dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.* (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238), e *Tele2 Sverige e Watson e a.*

51. Per quanto riguarda l'esistenza di un'ingerenza in tali diritti fondamentali, occorre ricordare che, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 76 e 77 delle sue conclusioni, l'accesso delle autorità pubbliche a tali dati costituisce un'ingerenza nel diritto fondamentale al rispetto della vita privata, sancito all'articolo 7 della Carta, persino in mancanza di circostanze che permettano di qualificare tale ingerenza come «grave» e senza che rilevi il fatto che le informazioni in questione relative alla vita privata siano o meno delicate o che gli interessati abbiano o meno subito eventuali inconvenienti in seguito a tale ingerenza. Tale accesso costituisce anche un'ingerenza nel diritto fondamentale alla protezione dei dati personali garantito dall'articolo 8 della Carta, poiché costituisce un trattamento di dati personali [v., in tal senso, parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada), del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punti 124 e 126 e giurisprudenza ivi citata].

52. Per quanto riguarda gli obiettivi idonei a giustificare una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che disciplina l'accesso delle autorità pubbliche ai dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche e che derogano pertanto al principio della riservatezza delle comunicazioni elettroniche, occorre ricordare che l'elenco degli obiettivi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, primo periodo, della direttiva 2002/58 ha carattere tassativo, di modo che tale accesso deve rispondere in modo effettivo e rigoroso ad uno di questi obiettivi (v., in tal senso, sentenza Tele2 Sverige e Watson e a., punti 90 e 115).

53. Orbene, per quanto riguarda l'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, occorre rilevare che la formulazione dell'articolo 15, paragrafo 1, primo periodo, della direttiva 2002/58 non limita tale obiettivo alla lotta contro i soli reati gravi, ma si riferisce ai «reati» in generale.

54. A tal proposito, la Corte ha certo affermato che, in materia di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, soltanto la lotta contro la criminalità grave è idonea a giustificare un accesso delle autorità pubbliche a dati personali conservati dai fornitori di servizi di comunicazione che, considerati nel loro insieme, consentono di trarre conclusioni precise sulla vita privata delle persone i cui dati sono oggetto di attenzione (v., in tal senso, sentenza Tele2 Sverige e Watson e a., punto 99).

55. Tuttavia, la Corte ha motivato tale interpretazione affermando che l'obiettivo perseguito da una normativa che disciplina tale accesso deve essere adeguata alla gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali in questione che tale operazione determina (v., in tal senso, sentenza Tele2 Sverige e Watson e a., punto 115).

56. In conformità al principio di proporzionalità, infatti, una grave ingerenza può essere giustificata, in materia di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di un reato, solo da un obiettivo di lotta contro la criminalità che deve essere qualificata come «grave».

57. Al contrario, qualora l'ingerenza che comporta tale accesso non sia grave, detto accesso può essere giustificato da un obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di un «reato» in generale.

58. È pertanto opportuno, innanzitutto, determinare se, nel caso di specie, in base alle circostanze del caso, l'ingerenza nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, che un accesso della polizia giudiziaria ai dati di cui trattasi nel procedimento principale comporterebbe, debba essere considerata come «grave».

59. A tal riguardo, la domanda di cui al procedimento principale attraverso la quale la polizia giudiziaria chiede, ai fini di un'indagine penale, l'autorizzazione giudiziaria per l'accesso a dati personali conservati da alcuni fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, ha il solo scopo di identificare i titolari delle carte SIM attivate, per un periodo di dodici giorni, con il codice IMEI del telefono cellulare rubato. Come rilevato al precedente punto 40, tale domanda riguarda l'accesso ai soli numeri di telefono corrispondenti a tali carte SIM e ai dati relativi all'identità civile dei titolari di dette carte, quali il loro cognome e, se del caso, indirizzo. Al contrario, tali dati non riguardano, come confermato sia dal governo spagnolo sia dal pubblico ministero in udienza, le comunicazioni effettuate con il telefono cellulare rubato o l'ubicazione di quest'ultimo.

60. Risulta quindi che i dati oggetto della domanda di accesso di cui al procedimento principale consentono unicamente di collegare, nel corso di un determinato periodo, la o le carte SIM attivate con il telefono cellulare rubato con l'identità civile dei titolari di tali carte SIM. Senza una verifica incrociata dei dati relativi alle comunicazioni effettuate con tali schede SIM e dei dati relativi all'ubicazione, questi dati non permettono di conoscere né la data, né l'ora, né la durata, né i destinatari delle comunicazioni effettuate con la o le carte SIM in questione, né i luoghi in cui dette comunicazioni sono avvenute o la frequenza di esse con talune persone nel corso di un determinato periodo. Questi dati non permettono quindi di trarre conclusioni precise sulla vita privata delle persone i cui dati sono oggetto di attenzione.

61. In tali circostanze, l'accesso ai soli dati oggetto della domanda di cui trattasi nel procedimento principale non può essere qualificato come un'ingerenza «grave» nei diritti fondamentali delle persone i cui dati sono oggetto di attenzione.

62. Come risulta dai punti da 53 a 57 della presente sentenza, l'ingerenza che un accesso a tali dati comporterebbe può quindi essere giustificata dall'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di «reati» in generale, di cui all'articolo 15, paragrafo 1, primo periodo, della direttiva 2002/58, senza che sia necessario che tali reati siano qualificati come «gravi».

63. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58, letto alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta, deve essere interpretato nel senso che l'accesso delle autorità pubbliche ai dati che mirano all'identificazione dei titolari di carte SIM attivate con un telefono cellulare rubato, come il cognome, il nome e, se del caso, l'indirizzo di tali titolari, comporta un'ingerenza nei diritti fondamentali di questi ultimi, sanciti dai suddetti articoli della Carta, che non presenta una gravità tale da dover limitare il suddetto accesso, in materia di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, alla lotta contro la criminalità grave.

24 giugno 2019, Commissione/ Polonia (Indépendance de la Cour suprême), causa C-618/19, ECLI:EU:C:2019:53

Con una legge del dicembre 2017, in vigore dal 3 aprile 2018, in Polonia è stata abbassata l'età del pensionamento dei magistrati della Corte suprema, ridotta da settanta a sessantacinque anni; di conseguenza, ben 27 dei 72 giudici all'epoca in carica sarebbero stati collocati a riposo. Contestualmente, la stessa legge ha previsto che costoro possono chiedere di continuare l'esercizio

delle rispettive funzioni, purché presentino una documentazione medica accertante uno stato di salute consono, ma a condizione che il Presidente della Repubblica autorizzi tale proroga. Inoltre, il provvedimento presidenziale è preceduto da un parere del Consiglio nazionale della magistratura.

Nonostante l'attivazione della procedura prevista dall'art. 7, par. 1, TUE - avente ad oggetto, tra le condotte censurate, anche l'adozione della legge del dicembre del 2017 - la Polonia non ha adottato alcun provvedimento volto a modificare le riforme adottate, tra cui le disposizioni relative all'anticipazione della quiescenza dei magistrati.

Con atto del 2 ottobre 2018, la Commissione ha presentato un ricorso per infrazione nei confronti della Polonia, ritenendo che lo Stato abbia violato gli obblighi che deriverebbero, per gli Stati membri, dal combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta; contestualmente, sono stati richiesti provvedimenti cautelari, concessi con l'ordinanza del 19 ottobre 2018, poi confermata il 17 dicembre 2018 (C-619/18 R), a seguito dei quali la Polonia ha provveduto ad una parziale modifica della riforma censurata.

Nel merito, la Corte di giustizia ha osservato:

25. Nel suo ricorso, la Commissione deduce due censure relative alla violazione di obblighi che deriverebbero, per gli Stati membri, dal combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta.

26. Con la sua prima censura, la Commissione contesta alla Repubblica di Polonia di aver violato tali obblighi in quanto la nuova legge sulla Corte suprema, in violazione del principio di indipendenza dei giudici e, in particolare, del principio di inamovibilità di questi ultimi, ha previsto l'applicazione della misura consistente nell'abbassare l'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) ai giudici in carica che sono stati nominati a tale organo giurisdizionale prima del 3 aprile 2018, data di entrata in vigore di detta legge. Con la sua seconda censura, la Commissione imputa a tale Stato membro di aver violato detti obblighi conferendo al presidente della Repubblica, attraverso detta legge e in violazione del principio d'indipendenza dei giudici, il potere discrezionale di prorogare a due riprese, ogni volta per una durata di tre anni, la funzione giudiziaria attiva dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema), al di là dell'età per il pensionamento di nuova fissazione.

27. In udienza, la Repubblica di Polonia ha fatto valere che l'insieme delle disposizioni nazionali censurate dalla Commissione nel suo ricorso sono state abrogate e che tutti gli effetti di queste ultime sono stati rimossi dall'ustawa o zmianie ustawy o S dzie Najwy szym (legge recante modifica della nuova legge sulla Corte suprema), del 21 novembre 2018 (Dz. U. del 2018, posizione 2507), firmata dal presidente della Repubblica il 17 dicembre 2018 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2019.

28. Secondo detto Stato membro, in forza di tale legge, i giudici in carica del S d Najwy szy (Corte suprema) che erano già stati interessati dall'abbassamento dell'età per il pensionamento stabilito dalla nuova legge sulla Corte suprema sono infatti stati mantenuti o reintegrati in tale organo giurisdizionale alle condizioni vigenti prima dell'adozione di quest'ultima legge e, peraltro, l'esercizio delle loro funzioni si considera essere proseguito senza interruzioni. Le disposizioni che consentono

al presidente della Repubblica di autorizzare la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice del S d Najwy szy (Corte suprema) quando è raggiunta l'età ordinaria per il pensionamento sarebbero state anch'esse abrogate. Di conseguenza, secondo la Repubblica di Polonia, il presente procedimento per inadempimento è ormai privo di oggetto.

29. Da parte sua, la Commissione ha affermato, in udienza, di mantenere il proprio ricorso.

30. Si deve rammentare, a tale proposito, che, secondo costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e che la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

31. Nel caso di specie, è pacifico che, alla data in cui è scaduto il termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato, le disposizioni della nuova legge sulla Corte suprema censurate dalla Commissione con il ricorso in esame erano ancora in vigore. Ne consegue che è necessario, per la Corte, pronunciarsi su detto ricorso, e ciò quand'anche l'entrata in vigore della legge recante modifica della nuova legge sulla Corte suprema, del 21 novembre 2018, abbia comportato l'eliminazione retroattiva di tutti gli effetti delle disposizioni nazionali contestate dalla Commissione, dal momento che un evento siffatto non può essere preso in considerazione, essendosi verificato dopo la scadenza del termine impartito nel parere motivato (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, punto 45).

32. In udienza, la Commissione ha precisato che, con il suo ricorso, essa chiede, in sostanza, che venga constatata la violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta. Secondo la Commissione, la nozione di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve, infatti, essere interpretata in considerazione del contenuto dell'articolo 47 della Carta e, in particolare, delle garanzie inerenti al diritto a un ricorso effettivo sancito da quest'ultima disposizione, ragion per cui la prima di tali disposizioni implica che debba essere garantita la salvaguardia dell'indipendenza di un organo come il S d Najwy szy (Corte suprema), al quale è affidato, tra gli altri, il compito di interpretare e di applicare il diritto dell'Unione.

33. Per statuire sul ricorso in esame, occorre pertanto accertare se la Repubblica di Polonia sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

[...]

42. Occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 49 TUE, secondo cui ogni Stato europeo può chiedere di diventare membro dell'Unione, quest'ultima raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, rispettano tali valori e si impegnano a promuoverli, sicché il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi

condividono con esso, detti valori (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

43. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri e, in particolare, tra i loro organi giurisdizionali nel riconoscimento di tali valori su cui si fonda l'Unione, tra cui quello dello Stato di diritto, e, dunque, nel rispetto del diritto dell'Unione che li attua [v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 30, nonché del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35].

44. Occorre altresì ricordare che, per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, i trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione (sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

45. In particolare, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice, precisamente tra la Corte e gli organi giurisdizionali degli Stati membri, mira ad assicurare detta coerenza e detta unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 37).

46. Infine, come emerge da costante giurisprudenza, l'Unione è un'unione di diritto in cui i singoli hanno il diritto di contestare in sede giurisdizionale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione [sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 31 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 49].

47. In tale contesto, l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto [v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32, nonché del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 50 e giurisprudenza ivi citata].

48. Per tale motivo, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Pertanto, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori (sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

49. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento dunque l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

50. Quanto all'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, occorre peraltro ricordare che tale disposizione riguarda i «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 29).

51. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica di Polonia e dall'Ungheria a tal riguardo, la circostanza che le misure nazionali di riduzione salariale discusse nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), siano state adottate a causa di esigenze imperative connesse all'eliminazione del disavanzo eccessivo del bilancio dello Stato membro interessato e nel contesto di un programma di assistenza finanziaria dell'Unione a tale Stato membro, come emerge dai punti da 29 a 40 di tale sentenza, non ha giocato alcun ruolo nell'interpretazione che ha portato la Corte a concludere per l'applicabilità dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE alla causa di cui trattasi. Tale conclusione è stata, infatti, fondata sulla circostanza che l'organo nazionale interessato da tale causa, vale a dire il Tribunal de Contas (Corte dei conti, Portogallo), era, fatte salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio in detta causa, idoneo a pronunciarsi, in qualità di organo giurisdizionale, su questioni riguardanti l'applicazione o l'interpretazione del diritto dell'Unione e rientranti dunque in settori disciplinati da tale diritto (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 40).

52. Peraltro, sebbene, come ricordato dalla Repubblica di Polonia e dall'Ungheria, l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenze del 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punto 45, nonché del 26 febbraio 2019, Rimšēvi s e BCE/Lettonia, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 57) e, in particolare, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 40). Inoltre, richiedendo agli Stati membri di rispettare in tal modo detti obblighi, l'Unione non pretende affatto di esercitare essa stessa detta competenza né, pertanto, di arrogarsela, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica di Polonia.

53. Infine, e quanto al protocollo n. 30, occorre rilevare che esso non riguarda l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e ricordare, del resto, che esso neppure rimette in discussione l'applicabilità della Carta in Polonia, né ha lo scopo di esonerare la Repubblica di Polonia dall'obbligo di rispettare

le disposizioni della Carta (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, N.S e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti 119 e 120).

54. Dall'insieme delle suesposte considerazioni deriva che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, segnatamente ai sensi dell'articolo 47 della Carta, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (sentenza del 14 giugno 2017, Online Games e a., C-685/15, EU:C:2017:452, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

55. Più specificamente, ogni Stato membro deve, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, garantire che gli organi facenti parte, in quanto «organo giurisdizionale» nel senso definito dal diritto dell'Unione, del suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva [sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 37, e del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 52].

56. Nel caso di specie, è pacifico che il S d Najwy szy (Corte suprema) può essere chiamato a pronunciarsi su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione e che, in quanto «organo giurisdizionale» nel senso definito da tale diritto, esso è parte del sistema polacco di rimedi giurisdizionali nei «settori disciplinati dal diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ragion per cui tale organo deve soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 17 dicembre 2018, Commissione/Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punto 43).

57. Per garantire che un organo come il S d Najwy szy (Corte suprema) sia in grado di offrire una simile tutela, è di primaria importanza preservare l'indipendenza di detto organo, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale ad un ricorso effettivo [v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 41, nonché del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 53].

58. Questo requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, costituisce un aspetto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punti 48 e 63].

59. Alla luce di quanto precede, le norme nazionali censurate dalla Commissione nel suo ricorso possono essere vagliate alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e occorre, pertanto, esaminare la sussistenza delle violazioni di questa disposizione prospettate da tale istituzione. [...]

71. Il requisito dell'indipendenza delle autorità giurisdizionali di cui gli Stati membri devono, in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e come risulta dai punti da 42 a 59 della presente sentenza, assicurare il rispetto per quanto riguarda gli organi giurisdizionali nazionali che, come il *S d Najwy szy* (Corte suprema), sono chiamati a statuire su questioni legate all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione comporta due aspetti.

72. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni (sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

73. Il secondo aspetto, di carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica [sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 65 e giurisprudenza ivi citata].

74. Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti [sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 53 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66 e giurisprudenza ivi citata].

75. In particolare, tale indispensabile libertà dei giudici rispetto a qualsivoglia intervento o pressione esterni richiede, come ha ripetutamente ricordato la Corte, talune garanzie idonee a tutelare le persone che svolgono la funzione giurisdizionale, come l'inamovibilità [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 64 e giurisprudenza ivi citata].

76. Il principio di inamovibilità esige, in particolare, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il pensionamento o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo totalmente assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In tal senso, è comunemente ammesso che i giudici possano essere revocati se non sono idonei a proseguire le loro funzioni a causa di un'incapacità o di un inadempimento grave, nel rispetto di adeguate procedure.

77. A quest'ultimo riguardo, emerge, più precisamente, dalla giurisprudenza della Corte che il requisito di indipendenza impone che le regole relative al regime disciplinare e, pertanto, all'eventuale

revoca di coloro che svolgono una funzione giurisdizionale offrano le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un regime siffatto come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie. In tal senso, l'emanazione di norme che definiscano, segnatamente, sia i comportamenti che integrano illeciti disciplinari sia le sanzioni concretamente applicabili, che prevedano l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscano la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari costituisce un insieme di garanzie essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario [sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 67].

78. Nel caso di specie, si deve rilevare che la riforma contestata, che prevede l'applicazione della misura consistente nell'abbassare l'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) ai giudici già in carica presso tale organo giurisdizionale, comporta la cessazione anticipata dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali di questi ultimi, e che essa è quindi idonea a generare preoccupazioni legittime quanto al rispetto del principio di inamovibilità dei giudici.

79. In tali circostanze, e tenuto conto dell'importanza cardinale di detto principio, ricordata ai punti da 75 a 77 della presente sentenza, un'applicazione siffatta può essere ammessa solo se è giustificata da un obiettivo legittimo ed è proporzionata rispetto a quest'ultimo, e purché non sia atta a suscitare legittimi dubbi nei singoli quanto all'impermeabilità dell'organo giurisdizionale interessato rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

80. Nel caso di specie, la Repubblica di Polonia sostiene che l'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) a 65 anni deriva da una volontà di armonizzare tale età con l'età generale per il pensionamento applicabile a tutti i lavoratori in Polonia e di ottimizzare, in tal modo, la ripartizione delle fasce di età del personale di tale organo giurisdizionale.

81. A tale riguardo, occorre in primo luogo osservare che la Corte ha, certamente, riconosciuto il carattere legittimo che potevano presentare obiettivi in materia di politica dell'occupazione come quelli diretti, da un lato, a uniformare, nell'ambito delle professioni rientranti nel pubblico impiego, i limiti di età per la cessazione obbligatoria dell'attività, e, dall'altro, a favorire una ripartizione più equilibrata delle fasce di età, agevolando l'accesso dei giovani, in particolare, alle professioni di giudice (v., in tal senso, sentenze del 21 luglio 2011, Fuchs e Köhler, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, punto 50, nonché del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, punti 61 e 62).

82. Tuttavia, si deve rilevare, sotto un primo profilo, che, come sottolineato dalla Commissione e come parimenti rilevato dalla commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (cosiddetta «commissione di Venezia»), ai punti 33 e 47 del suo parere n. 904/2017 [CDL-AD (2017)031], la relazione che accompagna il progetto della nuova legge sulla Corte suprema contiene elementi tali da far sorgere seri dubbi quanto al fatto che la riforma dell'età per il pensionamento dei giudici in carica

presso il S d Najwy szy (Corte suprema) sia stata guidata da tali obiettivi, e non da una volontà di procedere alla rimozione di un certo gruppo di giudici di tale organo giurisdizionale.

83. Sotto un secondo profilo, occorre ricordare che l'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) in carica al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema si è accompagnata, nel caso di specie, all'instaurazione di un nuovo meccanismo che consente al presidente della Repubblica di decidere, in modo discrezionale, di prorogare l'esercizio, in tal modo abbreviato, delle funzioni di giudice, per due periodi consecutivi di tre anni.

84. Orbene, da un lato, l'introduzione di una simile possibilità di proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice per sei anni, contestualmente all'abbassamento di cinque anni dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) in carica al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema, è tale da far dubitare del fatto che la riforma operata miri effettivamente ad armonizzare l'età per il pensionamento di tali giudici a quella applicabile a tutti i lavoratori e a ottimizzare la ripartizione delle fasce di età del personale di tale organo giurisdizionale.

85. Dall'altro lato, la combinazione di queste due misure è altresì idonea a rafforzare l'impressione che, in realtà, lo scopo perseguito sia stato quello di fare in modo di rimuovere una parte predeterminata dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema), dato che il presidente della Repubblica, nonostante l'applicazione del provvedimento di abbassamento dell'età per il pensionamento a tutti i giudici di tale organo giurisdizionale in carica al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema, conserva il potere discrezionale di mantenere in servizio una parte degli interessati.

86. Sotto un terzo profilo, occorre rilevare che la misura dell'abbassamento, pari a cinque anni, dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) in carica al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema e l'effetto di abbreviazione dell'esercizio delle funzioni di detti giudici che ne è risultato hanno interessato, in modo immediato, quasi un terzo dei membri in carica di tale organo giurisdizionale, tra i quali, in particolare, la prima presidente del medesimo, il cui mandato di sei anni garantito dalla Costituzione è, per tale motivo, anch'esso stato ridotto. Come sostenuto dalla Commissione, tale rilievo dimostra l'impatto potenzialmente considerevole della riforma in questione sulla composizione e sulla continuità del funzionamento del S d Najwy szy (Corte suprema). Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 76 delle sue conclusioni, un tale importante riassetto della composizione di un organo giurisdizionale supremo, per effetto di una riforma che lo riguarda specificamente, può, a sua volta, risultare idoneo a suscitare dubbi quanto al vero carattere di una simile riforma e quanto alle finalità effettivamente perseguite con la medesima.

87. I dubbi che accompagnano, in tal senso, le reali finalità della riforma contestata e che derivano dall'insieme delle considerazioni esposte ai punti da 82 a 86 della presente sentenza non possono essere fugati dagli argomenti dedotti dalla Repubblica di Polonia secondo i quali, da un lato, taluni dei giudici in carica del S d Najwy szy (Corte suprema) interessati da detta riforma sarebbero stati

nominati a tale posto a un'epoca in cui l'età per il pensionamento dei giudici del suddetto organo giurisdizionale era fissata a 65 anni e, dall'altro, un simile giudice, quando è collocato a riposo, conserva pur sempre il proprio titolo di giudice, continua a beneficiare di immunità e di emolumenti e rimane soggetto a talune regole deontologiche.

88. Infatti, tali circostanze, quand'anche dimostrate, non sono idonee a rimettere in discussione il fatto che il collocamento a riposo dei giudici interessati implica la cessazione immediata e anticipata, rispetto a quanto era previsto prima dell'adozione della riforma contestata, dell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

89. In secondo luogo, come confermato dalla Repubblica di Polonia in udienza, l'età generale per il pensionamento dei lavoratori alla quale detto Stato membro indica di aver voluto allineare l'età del collocamento a riposo dei giudici del *S d Najwy szy* (Corte suprema) non comporta un collocamento a riposo d'ufficio di tali lavoratori, ma solo il diritto, e non l'obbligo, per questi ultimi, di cessare la propria attività professionale e di beneficiare, in tal caso, di una pensione di vecchiaia.

90. Ciò considerato, la Repubblica di Polonia non ha dimostrato che la misura contestata costituirebbe un mezzo appropriato per ridurre la diversità dei limiti di età per la cessazione obbligatoria dell'attività tra le varie professioni interessate. In particolare, tale Stato membro non ha addotto alcuna ragione obiettiva in base alla quale, ai fini dell'allineamento dell'età per il pensionamento dei giudici del *S d Najwy szy* (Corte suprema) all'età generale per il pensionamento applicabile a tutti i lavoratori in Polonia, era necessario prevedere un collocamento a riposo d'ufficio di detti giudici, fatta salva una proroga dell'esercizio delle loro funzioni decisa discrezionalmente dal presidente della Repubblica, mentre, per il resto dei lavoratori, il pensionamento all'età prevista dalla legge a tale riguardo è facoltativo.

91. In terzo luogo, occorre sottolineare che, per quanto riguarda l'obiettivo di uniformazione dell'età per il pensionamento, la Corte ha già dichiarato che disposizioni nazionali che procedono ad un abbassamento immediato e considerevole del limite di età per la cessazione obbligatoria dell'attività di giudice, senza prevedere misure transitorie atte a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate in carica al momento dell'entrata in vigore di tali disposizioni, non rispettano il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, punti 68 e 80).

92. Per quanto riguarda la sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), cui la Repubblica di Polonia ha fatto altresì riferimento al fine di giustificare la legittimità della misura nazionale contestata dalla Commissione nell'ambito della sua prima censura, occorre ricordare che tale sentenza riguardava una misura di riduzione dell'importo della retribuzione dei giudici. Nella suddetta sentenza, la Corte ha dichiarato – dopo aver rilevato che tale misura di riduzione salariale era, al contempo, limitata nell'importo e temporanea e che essa non era stata specificamente adottata nei confronti dei membri del *Tribunal de Contas* (Corte dei conti, Portogallo), ma poteva essere accostata, al contrario, ad una misura di applicazione generale – che l'articolo 19 TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione di una misura siffatta.

93. Orbene, considerati sotto il profilo della tutela dell'indipendenza dei giudici, gli effetti di una siffatta riduzione salariale, limitata e temporanea, non hanno nulla di comparabile a quelli di una misura consistente in un abbassamento dell'età per il pensionamento di giudici in carica, la quale, dal canto suo, ha come conseguenza di porre fine alla carriera giudiziaria degli interessati, in modo anticipato e definitivo.

94. In quarto luogo, l'applicazione immediata della riforma contestata ai giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) in carica alla data di entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema non può nemmeno essere giustificata dalla preoccupazione, espressa dalla Repubblica di Polonia, di evitare un'eventuale discriminazione, in termini di durata dell'esercizio delle funzioni di giudice, tra detti giudici e quelli che saranno nominati a tale organo giurisdizionale successivamente a tale data.

95. Infatti, come sostenuto dalla Commissione, queste due categorie di giudici non si trovano in una situazione analoga, dal momento che solo i primi vedono la loro carriera abbreviata mentre sono in carica presso il S d Najwy szy (Corte suprema), mentre i secondi sono, dal canto loro, chiamati alla nomina presso tale organo giurisdizionale nella vigenza della nuova normativa, che prevede un'età per il pensionamento fissata dalla legge a 65 anni. Inoltre, e per la parte in cui la Repubblica di Polonia suggerisce anche, nella sua argomentazione, che i giudici già in carica presso il S d Najwy szy (Corte suprema) non si vedrebbero riconoscere, a differenza dei loro colleghi nominati dopo l'entrata in vigore della nuova legge sulla Corte suprema, la possibilità di beneficiare della nuova età per il pensionamento introdotta da tale legge, si deve osservare che, come rilevato dalla Commissione, sarebbe stato lecito prevedere la possibilità per gli interessati di rinunciare, su base volontaria, all'esercizio delle loro funzioni al raggiungimento di tale nuova età legale per il pensionamento, senza quindi costringerli.

96. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rilevare che l'applicazione della misura di abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) ai giudici in carica presso tale organo giurisdizionale non è giustificata da una finalità legittima. Pertanto, tale applicazione lede il principio di inamovibilità dei giudici intrinsecamente connesso alla loro indipendenza.

97. Ne consegue che la prima censura della Commissione, relativa alla violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, deve essere accolta.

[...]

108 Come è stato ricordato ai punti da 72 a 74 della presente sentenza, le garanzie di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali richiedono che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, essendo tutelato contro gli interventi o le pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni, nel rispetto dell'obiettività e nell'assenza di qualsiasi interesse nella soluzione della controversia. Le norme volte a garantire detta indipendenza e detta imparzialità devono essere tali da fugare qualsiasi

legittimo dubbio ragionevole che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

109 Nel caso di specie, si deve rilevare, anzitutto, che la norma nazionale oggetto della seconda censura della Commissione riguarda non il processo di nomina di candidati all'esercizio di funzioni giudiziarie, bensì la possibilità, per giudici in carica che beneficiano quindi delle garanzie inerenti all'esercizio di tali funzioni, di proseguire l'esercizio delle stesse al di là dell'età ordinaria per il pensionamento, e che tale regola riguarda, pertanto, le condizioni di svolgimento e di cessazione della carriera di detti giudici.

110 Peraltro, anche se spetta ai soli Stati membri decidere se autorizzare o meno una tale proroga dell'esercizio delle funzioni giudiziarie al di là dell'età ordinaria per il pensionamento, resta il fatto che, quando essi optano per un simile meccanismo, sono tenuti ad assicurare che le condizioni e le modalità cui è soggetta una proroga siffatta non siano tali da pregiudicare il principio dell'indipendenza dei giudici.

111 A tal riguardo, è vero che la circostanza che un organo quale il presidente della Repubblica sia investito del potere di decidere o meno di concedere tale eventuale proroga non è di per sé sufficiente a far ravvisare l'esistenza di un pregiudizio a detto principio. Tuttavia, occorre garantire che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presidono all'adozione di simili decisioni siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

112 A tal fine è necessario, in particolare, che tali requisiti e modalità siano concepiti in modo tale che detti giudici si trovino al riparo da eventuali tentazioni di cedere ad interventi o pressioni esterni che possano mettere a repentaglio la loro indipendenza (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2013, D. e A., C-175/11, EU:C:2013:45, punto 103). Siffatte modalità devono quindi, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati (v., per analogia, sentenze del 16 ottobre 2012, Commissione/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 43, e dell'8 aprile 2014, Commissione/Ungheria, C-288/12, EU:C:2014:237, punto 51).

113 Orbene, nel caso di specie, i requisiti e le modalità procedurali cui la nuova legge sulla Corte suprema subordina l'eventuale proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice del S d Najwy szy (Corte suprema) al di là dell'età ordinaria per il pensionamento non rispondono a tali esigenze.

114 A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che, in forza della nuova legge sulla Corte suprema, una proroga siffatta è ormai subordinata a una decisione del presidente della Repubblica che ha carattere discrezionale, poiché la sua adozione non è delimitata, in quanto tale, da alcun criterio oggettivo e verificabile, e non deve essere motivata. Inoltre, una decisione del genere non può essere oggetto di un ricorso giurisdizionale.

115 In secondo luogo, e quanto al fatto che la nuova legge sulla Corte suprema prevede che il Consiglio nazionale della magistratura sia chiamato a fornire un parere al presidente della Repubblica prima che quest'ultimo adotti la propria decisione, è certamente vero che l'intervento di tale organo, nell'ambito di un processo di proroga dell'esercizio delle funzioni di un giudice al di là

dell'età ordinaria per il suo pensionamento, può, in linea di principio, risultare idoneo a contribuire a rendere tale processo più obiettivo.

116 Questo è vero, tuttavia, solo a patto che siano soddisfatte talune condizioni e, in particolare, che detto organo sia a sua volta indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità alla quale è chiamato a fornire un parere, e che un parere siffatto sia reso sulla base di criteri al tempo stesso obiettivi e pertinenti e sia debitamente motivato, così da essere idoneo a guidare in modo obiettivo detta autorità nell'adozione della sua decisione.

117 A questo proposito, è sufficiente constatare che, come confermato dalla Repubblica di Polonia in udienza, il Consiglio nazionale della magistratura, quando è stato chiamato a fornire simili pareri al presidente della Repubblica, si è limitato, in generale e in assenza di una norma che lo obbligasse a motivarli, a rendere pareri, fossero essi favorevoli o sfavorevoli, talora privi di qualsiasi motivazione, talora accompagnati da una motivazione puramente formale, che operava un mero rinvio generico ai termini in cui sono formulati i criteri fissati all'articolo 37, paragrafo 1 ter, della nuova legge sulla Corte suprema. Ciò considerato, e senza che sia necessario determinare se criteri come quelli menzionati da tale disposizione siano sufficientemente trasparenti, obiettivi e verificabili, si deve osservare che pareri del genere non sono idonei a contribuire a guidare in modo obiettivo il presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di cui è investito al fine di autorizzare o negare la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice del S d Najwy szy (Corte suprema) dopo che l'interessato abbia raggiunto l'età ordinaria per il pensionamento.

118 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve constatare che il potere discrezionale di cui è investito il presidente della Repubblica al fine di autorizzare, a due riprese, ogni volta per tre anni, tra l'età di 65 e l'età di 71 anni, la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice di un organo giurisdizionale supremo nazionale quale il S d Najwy szy (Corte suprema) è idonea a suscitare legittimi dubbi, segnatamente nei singoli, quanto all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi che possono trovarsi contrapposti dinanzi ad essi.

119 Infine, l'argomento della Repubblica di Polonia vertente su un'asserita somiglianza tra le disposizioni nazionali così messe in discussione e le procedure applicabili in altri Stati membri o in occasione dell'eventuale rinnovo del mandato di giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea non può essere accolto.

120 Infatti, da un lato, anche supponendo che una procedura prevista in un altro Stato membro comporti, nell'ottica dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, vizi analoghi a quelli che sono stati rilevati a proposito delle disposizioni nazionali discusse nella presente causa, il che non è stato dimostrato, resterebbe il fatto che uno Stato membro non può basarsi su un'eventuale violazione del diritto dell'Unione da parte di un altro Stato membro per giustificare il proprio inadempimento (v., in particolare, sentenza del 6 giugno 1996, Commissione/Italia, C-101/94, EU:C:1996:221, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

121 Dall'altro lato, occorre ricordare che, a differenza di magistrati nazionali che sono nominati fino al raggiungimento dell'età legale per il pensionamento, la nomina di giudici alla Corte avviene,

come previsto dall'articolo 253 TFUE, per una durata determinata di sei anni. Peraltro, una nuova nomina a un posto siffatto di un giudice uscente richiede, in forza di tale articolo, e al pari della nomina iniziale dello stesso, il comune accordo dei governi degli Stati membri, previo parere del comitato di cui all'articolo 255 TFUE.

122 Le condizioni così fissate dai trattati non possono modificare la portata degli obblighi cui gli Stati membri sono tenuti in applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

123 Di conseguenza, la seconda censura della Commissione, relativa alla violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e, pertanto, il ricorso nel suo insieme devono essere accolti.

19 novembre 2019, Commissione/ Polonia (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982

Con legge del dicembre 2017, in vigore dal 3 aprile 2018, in Polonia è stata abbassata l'età del pensionamento dei magistrati della Corte suprema, ridotta da settanta a sessantacinque anni; di conseguenza, ben 27 dei 72 giudici all'epoca in carica sarebbero stati collocati a riposo. Contestualmente, la stessa legge ha previsto che costoro possono chiedere di continuare l'esercizio delle rispettive funzioni, purché presentino una documentazione medica accertante uno stato di salute consono, ma a condizione che il Presidente della Repubblica autorizzi tale proroga. Inoltre, il provvedimento presidenziale è preceduto da un parere del Consiglio nazionale della magistratura (noto come KRS).

La nuova legge ha altresì disposto la creazione di una sezione disciplinare della Corte suprema, chiamata a pronunciarsi anche sui ricorsi presentati avverso gli atti adottati nelle procedure di cui sopra. La nomina dei giudici della sezione disciplinare risulta caratterizzata da marcati tratti politici.

In tale contesto, un magistrato (A.K.) ha chiesto di poter prorogare la propria permanenza in ruolo, ma ha ricevuto un parere negativo da parte del Consiglio nazionale della magistratura. Costui impugnava tale atto dinanzi alla Corte suprema e lamentava che il proprio collocamento a riposo anticipato fosse stato disposto in violazione degli artt. 19, par. 1, c. 2, TUE, 47 Carta, nonché 9, par. 1, direttiva 2000/78. Nel contesto di tale procedimento, la Corte suprema ha formulato rinvio pregiudiziale (causa C-585/18).

Due giudici della Corte suprema, invece, hanno impugnato il provvedimento con cui sono stati posti in anticipata quiescenza, non avendo formulato alcuna richiesta di proroga. La sezione della Corte suprema dinanzi alla quale il ricorso pendeva ha rilevato che essa stessa era stata chiamata a pronunciarsi su tali ricorsi, che saranno attribuiti dalla legge del dicembre 2017 alla competenza di un'apposita sezione (quella disciplinare) che non offre, per le proprie modalità di composizione, opportune garanzie di indipendenza e imparzialità. Il collegio competente si chiede se, qualora tale sezione ad hoc entrasse in funzione, le disposizioni della legge polacca istitutive della sezione disciplinare possano essere sottoposte a disapplicazione, in ragione del contrasto con l'art. 47 Carta e l'art. 9 della direttiva 2000/78 (cause C-624/18 e C-625/18).

La Corte, riunite le tre questioni sottoposte con differenti ordinanze (in cui sono stati articolati plurimi quesiti), ha nel merito rilevato quanto segue.

115. [...] conformemente a giurisprudenza costante, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, pur spettando all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione, gli Stati membri sono tuttavia tenuti ad assicurare, in ogni caso, il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di detti diritti quale garantito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 22 ottobre 1998, *IN. CO. GE.*'90 e a., da C-10/97 a C-22/97, EU:C:1998:498, punto 14 e giurisprudenza ivi citata; del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punti 44 e 45, nonché del 19 marzo 2015, *E.ON Földgáz Trade*, C-510/13, EU:C:2015:189, punti 49 e 50 e giurisprudenza ivi citata).

116. Occorre peraltro ricordare che l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta precisa che, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da detta Convenzione.

117. Orbene, come risulta dalle spiegazioni relative all'articolo 47 della Carta, che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima, i commi primo e secondo di tale articolo 47 corrispondono all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 13 della CEDU (sentenza del 30 giugno 2016, *Toma e Biroul Executorului Judec toresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

118. La Corte deve, pertanto, sincerarsi che l'interpretazione da essa fornita dell'articolo 47, secondo comma, della Carta assicuri un livello di protezione che non conculchi quello garantito all'articolo 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza del 29 luglio 2019, *Gambino e Hyka*, C-38/18, EU:C:2019:628, punto 39).

119. Per quanto riguarda il contenuto di tale articolo 47, secondo comma, dalla formulazione stessa di tale disposizione emerge che il diritto fondamentale a un ricorso effettivo da essa sancito implica, in particolare, il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente da un giudice indipendente e imparziale.

120. Questo requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, costituisce un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto [sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punto 58 e giurisprudenza ivi citata].

121. Secondo giurisprudenza costante, detto requisito di indipendenza implica due aspetti. Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena

autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterni idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni [sentenze del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 63 e giurisprudenza ivi citata, e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 72].

122. Il secondo aspetto, di carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e concerne l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica [sentenze del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 65 e giurisprudenza ivi citata, e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 73].

123. Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti [sentenze del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66 e giurisprudenza ivi citata, e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 74].

124. Del resto, conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza dei giudici dai poteri legislativo ed esecutivo deve essere garantita (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punto 35).

125. A tal riguardo, è necessario che i giudici si trovino al riparo da interventi o da pressioni esterni che possano a mettere a repentaglio la loro indipendenza. Le regole menzionate al punto 123 della presente sentenza devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati [v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 112 e giurisprudenza ivi citata].

126. Tale interpretazione dell'articolo 47 della Carta è avvalorata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo cui tale disposizione richiede che i giudici siano indipendenti tanto dalle parti quanto dall'esecutivo e dal legislatore (Corte EDU, 18 maggio 1999, Ninn-Hansen c. Danimarca, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, pag. 19 e giurisprudenza ivi citata).

127. Secondo costante giurisprudenza di detta Corte, al fine di determinare se un organo giurisdizionale possa essere considerato «indipendente» ai sensi del suddetto articolo 6, paragrafo 1, occorre fare riferimento, segnatamente, alle modalità di nomina e alla durata del mandato dei suoi membri, all'esistenza di garanzie contro il rischio di pressioni esterne e al fatto se l'organo di cui trattasi appaia indipendente (Corte EDU, 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 e giurisprudenza ivi citata), con la precisazione, a quest'ultimo riguardo, che viene in rilievo la fiducia stessa che ogni giudice deve ispirare ai singoli in una società democratica (v., in tal senso, Corte EDU, 21 giugno 2011, Fruni c. Slovacchia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

128. Quanto al requisito di «imparzialità», ai sensi dello stesso articolo 6, paragrafo 1, esso può, ai sensi di giurisprudenza altrettanto costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, essere valutato in vari modi, ossia secondo un approccio soggettivo, tenendo conto della convinzione personale e del comportamento del giudice, vale a dire esaminando se quest'ultimo abbia dato prova di parzialità o di pregiudizi personali nel caso di specie, nonché secondo un approccio oggettivo, consistente nel determinare se il tribunale offrisse, segnatamente attraverso la sua composizione, garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio sulla sua imparzialità. Per quanto riguarda la valutazione oggettiva, essa consiste nel chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale del giudice, taluni fatti verificabili autorizzino a sospettare l'imparzialità di quest'ultimo. Sotto questo profilo, anche le apparenze possono avere importanza. L'elemento in gioco, ancora una volta, è la fiducia che i giudici, in una società democratica, devono ispirare ai singoli, a iniziare dalle parti del procedimento (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 e giurisprudenza ivi citata, nonché 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147 e 149 e giurisprudenza ivi citata).

129. Come ripetutamente sottolineato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, tali nozioni di indipendenza e di imparzialità oggettiva sono strettamente connesse, il che la induce generalmente a esaminarle congiuntamente (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 e giurisprudenza ivi citata, nonché 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 e giurisprudenza ivi citata). Ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per pronunciarsi sull'esistenza di motivi di temere che tali requisiti di indipendenza o di imparzialità oggettiva non siano soddisfatti in una determinata causa, il punto di vista di una parte va preso in considerazione, ma non riveste un ruolo decisivo. L'elemento determinante consiste nello stabilire se i timori di cui trattasi possano essere considerati oggettivamente giustificati (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193 e 194 e giurisprudenza ivi citata, e 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147 e 152 e giurisprudenza ivi citata).

130. In tale materia, la Corte europea dei diritti dell'uomo sottolinea ripetutamente che, sebbene il principio di separazione del potere esecutivo e del potere giudiziario tenda ad acquisire importanza crescente nella sua giurisprudenza, né l'articolo 6 né altre disposizioni della CEDU impongono agli

Stati un determinato modello costituzionale, che disciplini in un modo o in un altro le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, né obbligano tali Stati a conformarsi all'una o all'altra nozione costituzionale teorica riguardante i limiti ammissibili a un'interazione del genere. La questione è sempre quella di stabilire se, in una determinata causa, i requisiti della CEDU siano stati rispettati (v., in particolare, Corte EDU, 6 maggio 2003, *Kleyn e altri c. Paesi Bassi*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 193 e giurisprudenza ivi citata; 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines c. Francia*, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 59, nonché 18 ottobre 2018, *Thiam c. Francia*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 62 e giurisprudenza ivi citata).

131. Nel caso di specie, i dubbi espressi dal giudice del rinvio vertono in sostanza sulla questione se, alla luce delle norme nazionali relative alla creazione di un organo specifico, come la Sezione disciplinare, e attinenti, in particolare, alle competenze attribuite alla medesima, alla sua composizione e alle condizioni e modalità che hanno presieduto alla nomina dei giudici chiamati a parteciparvi, nonché del contesto in cui sono intervenute dette creazione e nomine, tale organo e i membri che lo compongono soddisfino i requisiti di indipendenza e di imparzialità che un organo giurisdizionale deve osservare in forza dell'articolo 47 della Carta quando è chiamato a pronunciarsi su una controversia in cui un singolo lamenti, come nel caso di specie, una violazione del diritto dell'Unione nei suoi confronti.

132. Spetterà al giudice del rinvio, in ultima analisi, pronunciarsi su questo punto, dopo aver proceduto alle valutazioni a tal fine richieste. Occorre infatti ricordare che, in forza dell'articolo 267 TFUE, la Corte non è competente ad applicare le norme del diritto dell'Unione a una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione. Secondo costante giurisprudenza, nel quadro della cooperazione giudiziaria istituita a detto articolo e in base al contenuto del fascicolo, la Corte può tuttavia 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 (sentenza del 16 luglio 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

133. A tale proposito, per quanto riguarda le condizioni stesse in cui sono intervenute le nomine dei membri della Sezione disciplinare, occorre anzitutto precisare che il solo fatto che essi siano nominati dal presidente della Repubblica non è idoneo a creare una dipendenza di questi ultimi nei suoi confronti, né a generare dubbi quanto alla loro imparzialità, se, una volta nominati, gli interessati non sono soggetti ad alcuna pressione e non ricevono istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 2013, *D. e A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, punto 99, nonché Corte EDU, 28 giugno 1984, *Campbell e Fell c. Regno Unito*, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; 2 giugno 2005, *Zolotas c. Grecia*, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002 §§ 24 e 25; 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines c. Francia*, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67, nonché 18 ottobre 2018, *Thiam c. Francia*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 e giurisprudenza ivi citata).

134. Tuttavia, resta necessario garantire che i requisiti sostanziali e le modalità procedurali che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro

neutralità rispetto agli interessi contrapposti, una volta avvenuta la nomina degli interessati [v., per analogia, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 111].

135. A tal fine, occorre in particolare che dette condizioni e modalità siano concepite in modo da soddisfare i requisiti ricordati al punto 125 della presente sentenza.

136. Nel caso di specie, occorre rilevare che l'articolo 30 della nuova legge sulla Corte suprema enuncia tutte le condizioni che una persona deve soddisfare per poter essere nominata membro di tale organo giurisdizionale. Inoltre, in forza dell'articolo 179 della Costituzione e dell'articolo 29 della nuova legge sulla Corte suprema, i giudici della Sezione disciplinare, così come i giudici chiamati a comporre le altre sezioni del suddetto organo giurisdizionale, sono nominati dal presidente della Repubblica su proposta della KRS, ossia l'organo cui l'articolo 186 della Costituzione assegna il compito di garante dell'indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici.

137. Orbene, l'intervento di un organo siffatto, nel contesto di un processo di nomina dei giudici, può, in linea di principio, certamente essere idoneo a contribuire a rendere obiettivo tale processo [v., per analogia, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 115; v. altresì, in tal senso, Corte EDU, 18 ottobre 2018, Thiam c. Francia, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 81 e 82]. In particolare, il fatto di assoggettare la possibilità stessa, per il presidente della Repubblica, di procedere alla nomina di un giudice al S d Najwy szy (Corte suprema) all'esistenza di una proposta in tal senso proveniente dalla KRS è idonea a delimitare obiettivamente il margine di manovra di cui dispone il presidente della Repubblica nell'esercizio della competenza in tal senso conferitagli.

138. Ciò avviene, tuttavia, solo a condizione, in particolare, che detto organo sia a sua volta sufficientemente indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo e dall'autorità alla quale è chiamato a presentare una tale proposta di nomina [v., per analogia, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 116].

139. Infatti, il grado di indipendenza di cui la KRS gode nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo nell'esercizio dei compiti che gli sono così attribuiti dalla normativa nazionale, in qualità di organo investito, dall'articolo 186 della Costituzione, della missione di garante dell'indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici, può assumere rilevanza quando si tratti di valutare se i giudici che essa seleziona siano in grado di soddisfare i requisiti di indipendenza e di imparzialità derivanti dall'articolo 47 della Carta.

140. Spetterà al giudice del rinvio verificare se la KRS offra o meno garanzie sufficienti d'indipendenza dai poteri legislativo ed esecutivo, tenendo conto dell'insieme degli elementi pertinenti sia fattuali sia giuridici e attinenti allo stesso tempo alle condizioni in cui i membri di tale organo sono stati designati e al modo in cui quest'ultimo svolge concretamente il suo ruolo.

141. Il giudice del rinvio menziona una serie di elementi che, a suo avviso, sono tali da far dubitare dell'indipendenza della KRS.

142. A tal riguardo, sebbene l'uno o l'altro elemento in tal modo messo in evidenza da detto giudice possa non essere censurabile di per sé e rientrare, in tal caso, nella competenza degli Stati membri e nelle scelte da essi effettuate, la loro combinazione, insieme alle circostanze in cui tali scelte sono state compiute, può invece indurre a dubitare dell'indipendenza di un organo chiamato a partecipare al procedimento di nomina di giudici, e ciò quand'anche, considerando detti elementi separatamente, una conclusione del genere non si imponga.

143. Fermo restando quanto detto, tra gli elementi menzionati dal giudice del rinvio, possono assumere rilevanza ai fini di una simile valutazione d'insieme le circostanze seguenti: in primo luogo, quella che la KRS di nuova composizione sia stata istituita attraverso una riduzione del mandato in corso, di quattro anni, dei membri che fino ad allora componevano tale organo; in secondo luogo, la circostanza che, mentre i quindici membri della KRS scelti tra i giudici erano eletti, in precedenza, dai loro omologhi magistrati, essi vengono ora eletti da un ramo del potere legislativo tra candidati che possono essere presentati, segnatamente, da gruppi di duemila cittadini o di venticinque giudici, riforma, questa, che conduce a nomine le quali portano il numero di membri della KRS direttamente provenienti dal potere politico o eletti da quest'ultimo a ventitré sui venticinque membri di cui detto organo si compone; nonché, in terzo luogo, l'eventuale esistenza di irregolarità che avrebbero potuto viziare il processo di nomina di taluni membri della KRS nella sua nuova composizione, irregolarità menzionate dal giudice del rinvio e che spetterà ad esso, eventualmente, verificare.

144. Ai fini di detta valutazione d'insieme, il giudice del rinvio è altresì legittimato a tener conto del modo in cui detto organo deve adempiere il proprio compito costituzionale di garante dell'indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici e in cui esso esercita le sue diverse competenze, in particolare se lo faccia in una maniera che possa suscitare dubbi sulla sua indipendenza rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo.

145. Peraltro, e tenuto conto del fatto che, come emerge dagli atti a disposizione della Corte, le decisioni del presidente della Repubblica recanti nomina di giudici al S d Najwy szy (Corte suprema) non possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, spetta al giudice del rinvio verificare se il modo in cui è definita, all'articolo 44, paragrafi 1 e 1 bis, della legge sulla KRS, la portata del ricorso esperibile contro una risoluzione della KRS contenente le sue decisioni relative alla presentazione di una proposta di nomina alla posizione di giudice presso tale organo giurisdizionale consenta di assicurare un controllo giurisdizionale effettivo nei confronti di tali risoluzioni, controllo vertente, quantomeno, sulla verifica dell'assenza di eccesso o di sviamento di potere, di errori di diritto o di errori manifesti di valutazione (v., in tal senso, Corte EDU, 18 ottobre 2018, Thiam c. Francia, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25 e 81).

146. Indipendentemente da tale esame relativo alle condizioni in cui è avvenuta la nomina dei nuovi giudici della Sezione disciplinare e dal ruolo svolto dalla KRS al riguardo, il giudice del rinvio potrà, al fine di verificare se tale organo giurisdizionale e i membri che lo compongono soddisfino i requisiti di indipendenza e di imparzialità derivanti dall'articolo 47 della Carta, essere anche indotto a prendere in considerazione diversi altri elementi che caratterizzano più direttamente tale organo.

147. Ciò vale, in primo luogo, per la circostanza, messa in evidenza dal giudice del rinvio, secondo cui a tale organo è stata specificamente affidata, in forza dell'articolo 27, paragrafo 1, della nuova legge sulla Corte suprema, una competenza esclusiva a conoscere delle cause in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale e di collocamento a riposo riguardanti i giudici del S d Najwy szy (Corte suprema), cause che sino ad allora rientravano nella competenza dei giudici ordinari.

148. Sebbene una simile circostanza non sia determinante in quanto tale, occorre tuttavia ricordare, con riferimento, in particolare, alle controversie relative al collocamento a riposo dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema), come quelle di cui ai procedimenti principali, che la loro assegnazione alla Sezione disciplinare è avvenuta parallelamente all'adozione, fortemente contestata, di disposizioni della nuova legge sulla Corte suprema che hanno previsto un abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) e l'applicazione di tale misura ai giudici in carica di tale organo giurisdizionale, e che hanno conferito al presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare l'esercizio della funzione giudiziaria attiva dei giudici di detto organo giurisdizionale al di là dell'età per il pensionamento ex novo fissata.

149. Orbene, si deve ricordare, a tal riguardo, che, nella sua sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531), la Corte ha dichiarato che, a causa dell'adozione di dette misure, la Repubblica di Polonia aveva leso l'inaffidabilità e l'indipendenza dei giudici del S d Najwy szy (Corte suprema) ed era venuta meno ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

150. In secondo luogo, deve essere altresì sottolineata, in un contesto del genere, la circostanza, anch'essa messa in evidenza dal giudice del rinvio, secondo la quale, in forza dell'articolo 131 della nuova legge sulla Corte suprema, la Sezione disciplinare deve essere composta unicamente da giudici di nuova nomina, con esclusione, di conseguenza, dei giudici che erano già in carica presso il S d Najwy szy (Corte suprema).

151. In terzo luogo, occorre rilevare che, benché istituita quale sezione del S d Najwy szy (Corte suprema), la Sezione disciplinare, a differenza delle altre sezioni che compongono tale organo giurisdizionale, e come risulta in particolare dall'articolo 20 della nuova legge sulla Corte suprema, sembra godere di un grado di autonomia particolarmente elevato all'interno di detto organo.

152. Se è vero che ciascuna delle diverse circostanze evidenziate ai punti da 147 a 151 della presente sentenza non è idonea, di per sé sola e considerata isolatamente, a portare a dubitare dell'indipendenza di un organo come la Sezione disciplinare, la loro combinazione potrebbe, invece, condurre a una conclusione differente, tanto più se l'esame summenzionato per quanto riguarda la KRS dovesse rivelare una mancanza d'indipendenza di quest'ultima rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo.

153. Pertanto, il giudice del rinvio è chiamato a valutare – pur tenendo conto, se del caso, dei motivi o degli obiettivi specifici che vengano dedotti dinanzi al medesimo per tentare di giustificare talune delle misure in questione – se la combinazione degli elementi menzionati ai punti da 143 a 151 della presente sentenza e di qualunque altra circostanza pertinente, debitamente dimostrata, di cui esso venga a conoscenza sia idonea a generare dubbi legittimi, nei singoli, quanto all'impermeabilità della

Sezione disciplinare rispetto a elementi esterni e, in particolare, a influenze dirette o indirette dei poteri legislativo ed esecutivo, e quanto alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti e, pertanto, possa portare a una mancanza di apparenza d'indipendenza o di imparzialità di detto organo tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare a detti singoli in una società democratica.

154. Se tale giudice pervenisse a una conclusione del genere, ne conseguirebbe che un organo siffatto non soddisferebbe i requisiti derivanti dall'articolo 47 della Carta e dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, per il fatto di non costituire un giudice indipendente e imparziale ai sensi della prima di tali disposizioni.

155. In una simile ipotesi, il giudice del rinvio chiede altresì se il principio del primato del diritto dell'Unione gli imponga di disapplicare le disposizioni nazionali che riservano la competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie di cui ai procedimenti principali al suddetto organo.

156. Al fine di rispondere a tale questione, si deve ricordare che il diritto dell'Unione si caratterizza per la circostanza di derivare da una fonte autonoma, costituita dai trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro [parere 1/17 (Accordo CETA UE-Canada), del 30 aprile 2019, EU:C:2019:341, punto 109 e giurisprudenza ivi citata].

157. Il principio del primato del diritto dell'Unione sancisce la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri (sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

158. Tale principio impone pertanto a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati (sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

159. A tal riguardo, occorre segnatamente ricordare che il principio di interpretazione conforme del diritto interno, secondo il quale il giudice nazionale è tenuto a dare al diritto interno, per quanto possibile, un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, è inerente al sistema dei trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta (sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

160. È sempre in base al principio del primato che, ove gli sia impossibile procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante

qualsiasi altro procedimento costituzionale (sentenza del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

161. A tal riguardo, ogni giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi nell'ambito delle proprie competenze, ha, in quanto organo di uno Stato membro, più precisamente l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto nella controversia di cui è investito (sentenza del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

162. Con riferimento all'articolo 47 della Carta, dalla giurisprudenza della Corte emerge che tale disposizione è sufficiente di per sé e non deve essere precisata mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale (sentenze del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 78, e del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 56).

163. Lo stesso vale per l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, dal momento che, come ricordato al punto 80 della presente sentenza, disponendo che gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano far valere i propri diritti, detta disposizione ribadisce espressamente il diritto a un ricorso effettivo nel settore considerato. Infatti, nel dare attuazione alla direttiva 2000/78, gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'articolo 47 della Carta, e le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 9, paragrafo 1, di detta direttiva devono pertanto essere determinate in conformità con detto articolo 47 (v., per analogia, sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punti 55 e 56).

164. Pertanto, nell'ipotesi di cui al punto 160 della presente sentenza, il giudice nazionale è tenuto ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica spettante ai singoli in forza dell'articolo 47 della Carta e dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 e a garantire la piena efficacia di tali articoli, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria (v., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 79).

165. Orbene, una disposizione nazionale che conferisca una competenza esclusiva a conoscere di una controversia in cui un singolo lamenta, come nel caso di specie, una violazione di diritti derivanti da norme del diritto dell'Unione a un organo determinato che non soddisfa i requisiti di indipendenza e di imparzialità derivanti dall'articolo 47 della Carta priverebbe l'interessato di qualsiasi ricorso effettivo, ai sensi di tale articolo e dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, e violerebbe il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., per analogia, sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 72).

166. Ne consegue che, qualora risulti che una disposizione nazionale riserva la competenza a conoscere di una controversia come quelle di cui ai procedimenti principali a un organo che non risponde ai requisiti di indipendenza o di imparzialità richiesti ai sensi del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 47 della Carta, un altro organo investito di una controversia del genere ha l'obbligo - al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi di detto articolo 47, e conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE - di

disapplicare detta disposizione nazionale, di modo che tale controversia possa essere risolta da un giudice che risponda ai medesimi requisiti e che sarebbe competente nel settore interessato se detta disposizione non vi ostasse, vale a dire, in linea generale, il giudice che competente, conformemente alla legislazione in vigore, prima che intervenisse la modifica legislativa che ha attribuito tale competenza all'organo che non soddisfa i requisiti di cui sopra (v., per analogia, sentenze del 22 maggio 2003, *Connect Austria*, C-462/99, EU:C:2003:297, punto 42, nonché del 2 giugno 2005, *Koppensteiner*, C-15/04, EU:C:2005:345, punti da 32 a 39).

3.2. Equo processo

15 maggio 1986, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, causa 222/84

L'Industrial Tribunal of Northern Ireland, con sede in Belfast, sottoponeva alla Corte di giustizia, in base all'art. 177 TCE (ora divenuto art. 267 TFUE), varie questioni pregiudiziali sull'interpretazione della direttiva 76/207 del Consiglio, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne, e dell'art. 224 TCE (ora divenuto art. 347 TFUE). Tali questioni erano state sollevate nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Johnston e il Chief Constable della Royal Ulster Constabulary (in prosieguo: Ruc') a fronte del rifiuto opposto da quest'ultimo al rinnovo del contratto di lavoro della Johnston nella Ruc full-time reserve ed alla possibilità per la stessa di seguire corsi di addestramento al maneggio e all'uso di armi da fuoco. La Johnston sosteneva infatti di essere vittima di una discriminazione illegittima, e si richiamava alla direttiva comunitaria 76/207. In particolare con la sesta questione pregiudiziale si voleva accertare se il diritto comunitario e segnatamente la direttiva 76/207, obbligasse gli Stati membri a far sì che i loro giudici nazionali potessero effettivamente controllare il rispetto della direttiva e delle norme nazionali intese ad attuarla. Al riguardo la Corte ha osservato:

« 17. A questo proposito si deve innanzitutto ricordare che l'art. 6 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici interni i provvedimenti necessari per consentire a chiunque si ritenga vittima di una discriminazione di far valere i propri diritti per via giudiziaria'. Da detta disposizione deriva che gli Stati membri sono tenuti ad adottare provvedimenti sufficientemente efficaci per raggiungere lo scopo della direttiva e a garantire che i diritti in tal modo attribuiti possano essere effettivamente fatti valere dagli interessati dinanzi ai giudici nazionali.

18. Il sindacato giurisdizionale che il succitato articolo vuole sia garantito costituisce espressione di un principio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Detto principio è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, stipulata il 4 novembre 1950. Come si riconosce nella dichiarazione comune 5 aprile 1977 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU C 103, pag. 1), e come è dichiarato nella giurisprudenza della corte, si deve tener conto, nell'ambito del diritto comunitario, dei principi ai quali è ispirata la convenzione suddetta.

19. A norma dell'art. 6 della direttiva, interpretato alla luce del predetto principio generale, qualsiasi persona ha il diritto di esperire un ricorso effettivo dinanzi a un giudice competente avverso gli atti che essa ritenga contrastanti col principio della parità di trattamento fra uomini e donne stabilito dalla direttiva 76/207. Tocca agli Stati membri garantire un sindacato giurisdizionale effettivo sul rispetto delle vigenti disposizioni del diritto comunitario e della normativa nazionale destinata ad attuare i diritti contemplati dalla direttiva.

20. La disposizione che, come l'art. 53, n. 2, del Sex Discrimination Order, attribuisca ad un certificato come quello di cui trattasi nella fattispecie valore di prova inoppugnabile della sussistenza dei presupposti di una deroga al principio della parità di trattamento consente all'autorità competente di privare il singolo della possibilità di far valere per via giudiziaria i diritti attribuiti dalla direttiva. Siffatta disposizione è pertanto in contrasto col principio del sindacato giurisdizionale effettivo sancito dall'art. 6 della direttiva.

21. Questa parte della sesta questione sollevata dall'Industrial Tribunal deve essere pertanto risolta nel senso che il principio del sindacato giurisdizionale effettivo sancito dall'art. 6 della direttiva 76/207 del Consiglio, del 9 febbraio 1976, osta a che venga attribuito valore di prova inoppugnabile, che escluda l'esercizio del potere di controllo da parte del giudice, al certificato di un'autorità nazionale in cui si dichiara che sussistono i presupposti per derogare al principio della parità di trattamento tra uomini e donne ai fini della tutela della pubblica sicurezza. »

21 settembre 1989, *Hoechst AG c. Commissione*, cause riunite 46/87 e 227/88, Racc. 2859.

La società tedesca Hoechst impugnava tre decisioni della Commissione adottate in base al regolamento del Consiglio n. 17/62 (primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 Trattato CEE, oggi artt. 81 e 82 CE, ora divenuti artt. 101 e 102 TFUE). La prima decisione aveva ad oggetto, ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento, l'accertamento di un'infrazione imputata all'impresa, effettuato sulla base di informazioni di cui la Commissione era in possesso e che le consentivano di presumere l'esistenza di accordi o di pratiche concordate per la fissazione di prezzi e di quote di fornitura (nella specie PVC e polietilene). Le altre due decisioni stabilivano penalità di mora ai sensi dell'art. 16 del regolamento. La Hoechst si opponeva all'accertamento davanti al giudice tedesco sostenendo che si trattasse di perquisizione illegale. La Commissione riusciva ad ottenere, grazie all'assistenza dell'autorità tedesca in materia di concorrenza (Bundeskartellamt), un mandato di perquisizione. Sui poteri di accertamento della Commissione, la Corte ha così osservato:

«10. La ricorrente considera illegittima la decisione di cui è causa in quanto autorizzerebbe gli agenti della Commissione a procedere all'esecuzione di atti che essa qualifica come perquisizioni, atti che non sarebbero previsti dall'art. 14 del regolamento n. 17 e lederebbero i diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario. Essa aggiunge che detta disposizione, se fosse interpretata nel senso che attribuisce alla Commissione il potere di eseguire perquisizioni, sarebbe illegittima a causa della sua incompatibilità coi diritti fondamentali, la cui tutela prescrive che una perquisizione può avvenire solo previo mandato giudiziario.

11. La Commissione sostiene che i poteri di cui dispone in forza dell'art. 14 del regolamento n. 17 comportano misure che, secondo il diritto di taluni Stati membri, rientro nella nozione di perquisizione. Tuttavia essa osserva che la tutela giudiziaria derivante dai diritti fondamentali, che essa non contesta in via di principio, sussiste, poiché i destinatari delle decisioni d'accertamento possono impugnare la decisione dinanzi alla Corte e, inoltre, chiedere la sospensione della loro esecuzione mediante procedimento sommario che consente alla Corte di accertare rapidamente la non arbitrarietà dei controlli ordinati. Siffatto sindacato equivarrebbe ad un previo mandato giudiziario.

12. In questo contesto, prima di valutare la natura e la portata dei poteri di accertamento attribuiti alla Commissione dall'art. 14 del regolamento n. 17, occorre rilevare che questo articolo non può ricevere un'interpretazione che porti a risultati in contrasto con i principi generali del diritto comunitario, in particolare con i diritti fondamentali.

13. Infatti, secondo la costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza,

conformemente alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri nonché agli atti internazionali cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (vedasi, in particolare, la sentenza 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold, Racc., pag. 491). La convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata il 4 novembre 1950, [...] assume a tale proposito un significato particolare (vedasi, segnatamente, sentenza 14 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651).

14. Per interpretare l'art. 14 del regolamento n. 17, occorre tenere conto in particolare delle esigenze legate al rispetto dei diritti della difesa, principio il cui carattere fondamentale è stato ripetutamente sottolineato dalla giurisprudenza della Corte (vedasi, in particolare, la sentenza 9 novembre 1983, causa 322/81, Michelin, Racc. pag. 3461, punto 7 della motivazione).

15. Occorre precisare che, anche se in detta sentenza la Corte ha rilevato che i diritti della difesa devono essere rispettati nei procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni, e' necessario evitare che detti diritti vengano irrimediabilmente compromessi nell'ambito di procedure di indagine previa, fra cui, in particolare, gli accertamenti, che possono essere determinati per la costituzione di prove attestanti l'illegittimità di comportamenti di imprese che possono farne sorgere la responsabilità.

16. Di conseguenza, anche se taluni diritti della difesa riguardano unicamente i procedimenti in contraddittorio che seguono a una comunicazione di addebiti, altri diritti, ad esempio quello di fruire dell'assistenza legale e quello del rispetto della riservatezza della corrispondenza fra avvocato e cliente (riconosciuto dalla Corte nella sentenza 18 maggio 1982, causa 155/79, AM & S, Racc. pag. 1575) devono essere rispettati già dalla fase dell'indagine previa».

17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione*, causa C-185/95 P Racc. I-8417.

La Baustahlgewebe GmbH proponeva ricorso, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, contro la sentenza del Tribunale di primo grado 6 aprile 1995, causa T-145/89, Baustahlgewebe/Commissione (Racc. pag. II-987; in prosieguo: la « sentenza impugnata »), con la quale il Tribunale aveva parzialmente annullato l'art. 1 della decisione della Commissione 2 agosto 1989, 89/515/CEE, relativa a un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (ora art. 105 TFUE) (IV/31.553 - Rete metallica elettrosaldata). A sostegno del ricorso, la ricorrente deduceva che, con una durata eccessiva del procedimento, il Tribunale aveva leso il suo diritto a un'udienza entro un termine ragionevole, sancito dall'art. 6, n. 1, della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (in prosieguo: la « Convenzione ») e, pronunciando la sua sentenza 22 mesi dopo la chiusura della fase orale, era venuto meno al principio generale di immediatezza.

La Corte di giustizia mentre ha ritenuto infondato il motivo della violazione del principio dell'immediatezza, ha dato ragione alla ricorrente circa il motivo della violazione del principio dell'equo processo ed ha osservato:

« 45. Occorre sottolineare che, sotto il profilo del termine ragionevole, due sono i periodi significativi nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale. In tal senso, circa 32 mesi sono trascorsi tra la fine della fase scritta e la decisione di passare alla fase orale. Vero è che, con ordinanza 13 ottobre 1992, è stata disposta la riunione delle undici cause ai fini della fase orale, ma si deve rilevare l'assenza, nel corso di tale periodo, di qualunque altra misura di organizzazione del procedimento o di istruzione. A ciò si aggiunga il fatto che tra la chiusura della fase orale e la pronuncia della sentenza del Tribunale sono trascorsi 22 mesi.

46. Anche tenuto conto dei vincoli connessi al procedimento dinanzi ai giudici comunitari, un'istruzione e una deliberazione di tale durata sono giustificabili soltanto sulla scorta di circostanze eccezionali. Non essendovi stata alcuna sospensione del procedimento dinanzi al Tribunale, in

particolare ai sensi degli artt. 77 e 78 del suo regolamento di procedura, si deve concludere che non ricorrono, nella fattispecie, circostanze del genere.

47. Alla luce di quanto precede, è giocoforza rilevare, pur tenendo conto della relativa complessità della causa, che la durata del procedimento dinanzi al Tribunale ha superato i limiti della ragionevolezza».

20 febbraio 2001, *Mannesmannröhren-AG c. Commissione*, causa T-112/98

La Commissione dopo aver avviato un procedimento di indagine nei confronti della società ricorrente (produttrice di tubi d'acciaio) le inviava una richiesta di informazioni relative a presunte infrazioni alle regole di concorrenza alle quali la ricorrente avrebbe preso parte. La ricorrente rispondeva solo ad alcuni dei quesiti rivoltile dalla Commissione. Di fronte alla reiterazione del rifiuto di fornire le informazioni richieste la Commissione adottava una decisione in applicazione dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17 con la quale disponeva l'obbligo della ricorrente a rispondere ai quesiti contestati allegati alla stessa entro un termine di 30 giorni a decorrere dalla notifica della decisione impugnata, disponendo, in mancanza, l'irrogazione di una penalità di mora. La ricorrente impugnava la suddetta decisione invocando motivi fondati sulla violazione di diritti della difesa e chiedeva al Tribunale di prendere in considerazione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, per la valutazione della presente causa, poiché essa costituirebbe un elemento giuridico nuovo sull'applicabilità alla fattispecie dell'art. 6, n. 1, della CEDU in base al quale sarebbe stata legittimata a rifiutare di tenere qualsiasi comportamento attivo che la obbligasse a testimoniare direttamente contro se stessa in un procedimento di indagine. Il Tribunale non si è ritenuto competente a valutare la legittimità di un accertamento in materia di diritto della concorrenza alla luce delle disposizioni della CEDU, in quanto queste ultime non rientrano in quanto tali nel diritto comunitario, e quanto all'eventuale incidenza della Carta ha ricordato che detta Carta essendo stata proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 7 dicembre 2000, non poteva avere alcuna conseguenza sulla valutazione dell'atto impugnato poiché era stato adottato anteriormente (punto 76). Ha invece accolto i motivi addotti dalla ricorrente fondati sulla violazione dei diritti della difesa ed ha osservato:

« 63. In assenza di un diritto al silenzio sancito espressamente dal regolamento n. 17, si deve tuttavia accertare se talune limitazioni al potere di investigazione della Commissione nel corso dell'indagine preliminare non scaturiscano dalla necessità di garantire il rispetto dei diritti della difesa (sentenza Orkem, punto 32).

64. A tale proposito è necessario evitare che i diritti della difesa vengano irrimediabilmente compromessi nell'ambito di procedimenti d'indagine preliminare che possono essere determinanti per l'accertamento dell'illegittimità di comportamenti di imprese (sentenze Orkem, punto 33, e Société générale, punto 73).

65. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, per preservare l'effetto utile dell'art. 11, nn. 2 e 5, del regolamento n. 17, la Commissione può obbligare l'impresa a fornirle tutte le informazioni necessarie per quanto attiene ai fatti di cui quest'ultima sia a conoscenza ed a comunicarle, se del caso, i relativi documenti di cui sia in possesso, anche se essi possono servire ad accertare che l'impresa stessa o un'altra impresa hanno tenuto un comportamento anticoncorrenziale (sentenza Orkem, punto 34, sentenza della Corte 18 ottobre 1989, causa 27/88, Solvay/Commissione, Racc. pag. 3355, pubblicazione sommaria, e sentenza Société générale, punto 74). (...)

66. Il riconoscimento di un diritto al silenzio assoluto, invocato dalla ricorrente, andrebbe infatti oltre quanto necessario per preservare i diritti della difesa delle imprese e costituirebbe un ostacolo ingiustificato allo svolgimento, da parte della Commissione, del compito di vigilanza sul rispetto delle regole di concorrenza nel mercato comune che le è attribuito dall'art. 89 del Trattato CE

(divenuto, in seguito a modifica, art. 85 CE [ora art. 105 TFUE]).

67. Pertanto un diritto al silenzio può essere riconosciuto a un'impresa destinataria di una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17 soltanto nei limiti in cui essa sarebbe obbligata a fornire risposte attraverso le quali sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza dell'infrazione che deve essere provata dalla Commissione (sentenza Orkem, punto 35).

68. È nei limiti ora ricordati che occorre valutare gli argomenti della ricorrente. (...)

70. I quesiti (...) contengono unicamente, nei primi tre trattini, richieste di informazioni su fatti e di comunicazione di documenti preesistenti. Quesiti comparabili non sono stati dichiarati illegittimi dalla Corte nella sentenza Orkem. Pertanto la ricorrente era tenuta a rispondervi.

71. Per contro tali tre quesiti, nell'ultimo trattino, non riguardano soltanto informazioni su fatti. In tale trattino la Commissione, negli stessi termini, invita la ricorrente a descrivere, in particolare, l'« oggetto » delle riunioni alle quali essa avrebbe partecipato e le « decisioni adottate » nel corso delle stesse, mentre è chiaro che l'istituzione sospetta che l'oggetto di tali riunioni fosse quello di ottenere accordi sui prezzi di vendita, idonei a ostacolare o limitare il gioco della concorrenza. Le conseguenze che richieste siffatte sono tali da obbligare la ricorrente ad ammettere la sua partecipazione a un accordo illegittimo contrario alle regole comunitarie della concorrenza.

72. Si deve osservare, in proposito, che la Commissione ha espressamente indicato nell'ultimo trattino dei tre quesiti contestati che la ricorrente doveva fornirle le informazioni di cui trattasi soltanto nel caso in cui essa non fosse in grado di trovare i documenti pertinenti richiesti nel trattino precedente. La ricorrente dunque era tenuta a rispondere all'ultimo trattino dei quesiti rivolte soltanto qualora non avesse potuto produrre i documenti richiesti. Tuttavia, in ragione dell'ordine e del contenuto delle richieste dei primi tre trattini, non si può escludere che la ricorrente avrebbe dovuto rispondere all'ultimo trattino di tali tre quesiti.

73. Di conseguenza si deve concludere che i quesiti (...), nell'ultimo trattino, costituiscono una violazione dei diritti della difesa della ricorrente».

22 ottobre 2002, *Roquette Frères SA c. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, causa C-94/00, Racc. I-9011.

La società Roquette Frères SA impugnava, davanti alla Corte di Cassazione francese, l'ordinanza con la quale il giudice francese competente (Tribunal de grande instance de Lille) aveva autorizzato operazioni di ispezione e di sequestro all'interno dei suoi locali, al fine di raccogliere prove della sua eventuale partecipazione ad accordi o pratiche concordate atte a costituire un'infrazione ai sensi dell'art. 85 (oggi art. 81) Trattato CE (ora divenuto art. 101 TFUE). Con due questioni pregiudiziali, vertenti sull'interpretazione dell'art. 14 del regolamento, n. 17/62, e sulla sentenza della Corte di giustizia 21 settembre 1989, Hoechst c. Commissione (cause riunite 46/87 e 227/88), la Corte di Cassazione chiedeva in sostanza al giudice comunitario di individuare le condizioni in presenza delle quali i giudici nazionali possono rifiutare l'esecuzione degli accertamenti in parola disposti dalla Commissione. La Corte di giustizia, riconoscendo che spetta ai giudici nazionali, nel rispetto dell'art. 5 (oggi art. 10) Trattato CE (ora divenuto art. 4, par. 3 TUE), accertare che i provvedimenti coercitivi richiesti dalla Commissione non siano arbitrari e sproporzionati, ha precisato le informazioni che quest'ultima deve fornire ai giudici per consentire loro il sindacato cui sono tenuti (nonché le modalità attraverso cui tali informazioni devono essere trasmesse). Con particolare riferimento agli elementi che la Commissione deve fornire al giudice nazionale, la Corte ha osservato:

«61. [...] al fine di permettere al giudice nazionale competente di accertarsi dell'assenza di arbitrarietà dei provvedimenti coercitivi richiesti, la Commissione è tenuta a fornire a quest'ultimo spiegazioni che facciano emergere in maniera circostanziata che la Commissione dispone, nel proprio

fascicolo, di elementi e di indizi seri che legittimano il sospetto di violazioni delle norme sulla concorrenza da parte dell'impresa interessata.

62. Viceversa, il giudice nazionale competente non può esigere che gli siano trasmessi gli elementi e gli indizi contenuti nel fascicolo della Commissione e sui quali quest'ultima fonda i propri sospetti. [...]

65. Orbene, è giocoforza constatare in proposito che, se la Commissione fosse tenuta a trasmettere alle diverse autorità nazionali incaricate dalla concorrenza elementi ed indizi sostanziali tali da rivelare l'identità delle sue fonti informative, o che permettano di dedurre tale identità, potrebbero aumentare i rischi per gli informatori di veder divulgata a terzi la loro indennità, in particolare a causa di esigenze procedurali proprie del diritto di uno Stato membro.

66. D'altra parte, si deve ugualmente prendere in considerazione il fatto che la trasmissione materiale alle autorità nazionali competenti dei vari elementi e indizi sostanzialmente contenuti nel fascicolo della Commissione potrebbe generare ulteriori rischi per quanto concerne l'efficacia dell'azione comunitaria, particolarmente in caso di verifiche parallele che devono essere condotte in maniera concomitante in più Stati membri. Si deve infatti tener conto dei rischi e dei tempi di tali trasmissioni, nonché della diversità delle forme procedurali che esse potrebbero dover rispettare secondo i sistemi giuridici degli Stati membri interessati, o ancora dei tempi eventualmente necessari all'esame, da parte di detta autorità, di documenti che possono risultare complessi e voluminosi. [...]

70. Se la Commissione non ha indicato la natura degli indizi su cui fonda i propri sospetti, quali, ad esempio, una denuncia, una testimonianza o documenti scambiati tra i partecipanti all'intesa sospettata, la sola assenza di una simile indicazione non può bastare a far dubitare dell'esistenza di indizi sufficientemente seri, qualora, come nel caso di specie, l'esposizione circostanziata delle informazioni detenute dalla Commissione in ordine al preciso oggetto dell'intesa sospetta ed in ordine alle concrete modalità che avrebbero presieduto alla sua realizzazione sia tale da permettere al giudice nazionale competente di consolidare il proprio convincimento che la Commissione dispone effettivamente di tali indizi. [...]

90. Qualora ritenga che le informazioni comunicate dalla Commissione non soddisfino i requisiti formulati [...], un giudice nazionale, competente ai sensi del diritto interno ad autorizzare ispezioni, non può limitarsi a respingere la domanda che gli è stata rivolta. [...]

92. Per adempiere tale obbligo e contribuire a garantire, come è tenuto a fare, l'efficacia dell'azione della Commissione, spetta quindi al giudice nazionale competente informare la Commissione o l'autorità nazionale da cui è stato adito su richiesta di quest'ultima, nel più breve tempo possibile, delle difficoltà incontrate, sollecitando eventualmente le informazioni complementari che gli permetteranno di esercitare il sindacato cui è tenuto. In tale circostanza, tale giudice, dev'essere particolarmente attento alle esigenze di coordinamento, di celerità e di discrezione atte a garantire l'efficacia degli accertamenti paralleli di cui si tratta al punto 66 della presente sentenza.

93. [...] Così, la Commissione deve preoccuparsi di fornire, nel più breve tempo possibile, le eventuali informazioni complementari in tal modo richieste dal giudice nazionale competente e che sono atte a soddisfare le esigenze richiamate al punto 90 della presente sentenza.

94. E' solo a seguito dell'ottenimento di tali eventuali delucidazioni, ovvero in assenza di risposte utili della Commissione alla sua richiesta, che il giudice nazionale competente è legittimato a rifiutare la concessione dell'assistenza richiesta, qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, non possa concludersi per l'assenza di arbitrarietà e per la proporzionalità rispetto all'oggetto dell'accertamento dei provvedimenti coercitivi previsti».

Così, quanto ai diritti di difesa che devono riconoscersi alle imprese interessate dagli accertamenti della Commissione, la Corte ha osservato:

«42. Si deve così ricordare, in primo luogo, che i poteri attribuiti alla Commissione dell'art. 14, n. 1, del regolamento n. 17 hanno lo scopo di consentirle di espletare il suo compito, che consiste nel

vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune, norme queste che hanno la funzione di evitare che la concorrenza sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori (sentenza Hoechst/Commissione, [21 settembre 1989, cause riunite 96/87 e 227/88, Racc. pag. 2859], punto 25, contribuendo in tal modo a garantire il benessere economico all'interno della Comunità.

43. Va sottolineata, in secondo luogo, l'esistenza di varie garanzie che emergono dal diritto comunitario.

44. Innanzi tutto, i provvedimenti coercitivi che possono essere richiesti alle autorità nazionali nell'ambito dell'attuazione dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 tendono unicamente a permettere agli agenti della Commissione di esercitare i poteri di verifica di cui detta istituzione risulta investita. Orbene, tali poteri, enumerati all'art. 14, n. 1, del citato regolamento, sono essi stessi ben delimitati.

45. Così, in particolare, sono esclusi dall'ambito d'indagine riconosciuto alla Commissione i documenti che non abbiano carattere aziendale, vale a dire quelli che non si riferiscano all'attività dell'impresa sul mercato (sentenza 18 maggio 1982, causa 155/79, AM & S Europe/Commissione, Racc. pag. 1575, punto 16).

46. Inoltre, fatte salve le garanzie che risultano dalle disposizioni di diritto interno che disciplinano lo svolgimento dei provvedimenti coercitivi, le imprese sottoposte ad accertamenti beneficiano di diverse garanzie comunitarie, tra cui figurano, in particolare, il diritto di fruire dell'assistenza legale o quello del rispetto della riservatezza della corrispondenza fra avvocati e clienti (v. citate sentenze AM & Europe/Commissione, punti 18-27, e Hoechst/Commissione, punto 16, nonché sentenza 17 ottobre 1989, causa 85/87, Dow Benelux/Commissione, Racc. pag. 3137, punto 27).

47. Infine, l'art. 14, n. 3 del regolamento n. 17 impone alla Commissione di motivare la decisione con cui ordina un accertamento indicando l'oggetto e lo scopo di quest'ultimo, ciò che, come precisato dalla Corte, costituisce un'esigenza fondamentale allo scopo non solo di evidenziare il carattere motivato dell'azione prevista all'interno delle imprese interessate, ma anche di consentire ad esse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi al contempo i loro diritti di difesa (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 29).

48. Spetta del pari alla Commissione indicare nella decisione citata, in maniera il più possibile precisa, l'oggetto della ricerca nonché gli elementi in relazione ai quali deve essere svolto l'accertamento (sentenza 26 giugno 1980, causa 136/79, National Panasonic/Commissione, Racc. pag. 2033, punti 26 e 27). Come stabilito dalla Corte, una simile prescrizione è atta a tutelare i diritti della difesa delle imprese interessate, in quanto tali diritti sarebbero gravemente compromessi qualora la Commissione potesse fondarsi, nei confronti delle imprese, su prove che, conseguite durante un accertamento, siano estranee all'oggetto ed allo scopo di questo (sentenza Dow Benelux/Commissione, cit., punto 18).

49. In terzo luogo, si deve ricordare che un'impresa nei cui confronti la Commissione ha disposto un accertamento può, in conformità alle disposizioni dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, quarto comma, CE, ora divenuto art. 263, par. 4, TFUE), presentare ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice comunitario. Nel caso in cui la citata decisione fosse annullata da quest'ultimo, alla Commissione sarebbe impedito, per quanto fatto, di valersi, ai fini della procedura d'infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, di tutti di documenti o atti probatori ch'essa avrebbe potuto procurarsi in occasione di detto accertamento, sotto pena di esporsi al rischio di annullamento, da parte del giudice comunitario, della decisione relativa all'infrazione nella parte in cui essa fosse fondata su mezzi probatori del genere (v. ordinanze 26 marzo 1987, causa 46/87 R, Hoechst/Commissione, Racc. pag. 1549, punto 34, e 28 ottobre 1987, causa 85/87 R, Dow Chemical Nederland/Commissione, Racc. pag. 4367, punto 17).

50. E' giocoforza rilevare che l'esistenza del sindacato giurisdizionale così devoluto al giudice comunitario, nonché le modalità di esercizio dei poteri di accertamento della Commissione, come risultanti, in particolare, dai punti 43-48 della presente sentenza, contribuiscono a tutelare le imprese

da provvedimenti arbitrari e a mantenere tali provvedimenti nei limiti di quanto necessario per perseguire i legittimi interessi enunciati al punto 42 della presente sentenza.

51. In quarto luogo, si deve ricordare che, come emerge dai punti 35 e 39 della presente sentenza, l'autorità nazionale deve, da un lato, vigilare affinché sia garantita l'efficacia dell'azione della Commissione, e dall'altro evitare di sostituire la propria valutazione della necessità degli accertamenti ordinati a quella della Commissione, i cui giudizi di fatto e di diritto rientrano nel sindacato del giudice comunitario.

52. A questo diverso proposito, si deve precisare che, se il giudice nazionale competente ad autorizzare i provvedimenti coercitivi deve tener conto del contesto particolare in cui è stato adito e delle considerazioni di cui ai punti 42-51 della presente sentenza, tali esigenze non possono impedirgli, ne' possono dispensarlo dall'adempiere l'obbligo, cui è tenuto, di accertarsi concretamente, in ciascun caso singolo, che il provvedimento coercitivo previsto non sia arbitrario o sproporzionato rispetto all'oggetto dell'accertamento ordinato (v., in senso analogo, Corte europea D.U., sentenze Funke/Francia del 25 febbraio 1993, serie A n. 256-A, § 55; Camenzind/Svizzera del 16 dicembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VIII, § 45, e Colas Est e a./Francia, [16 aprile 2002, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*], § 47) ».

13 marzo 2007, *Unibet (London) Ltd e Unibet (Internationale) Ltd c. Justitiekanslern*, causa C-432/05, Racc. I-02271.

Nell'ambito di una controversia tra la Unibet (London) Ltd e la Unibet (Internationale) Ltd (in prosieguo: la «Unibet»), da un lato, e lo Stato svedese (Justitiekanslern), dall'altro, in merito all'applicazione della legge svedese sulle lotterie e i giochi d'azzardo (lotterilagen, SFS 1994, n. 1000) il giudice competente (Högsta domstolen) esperiva un rinvio pregiudiziale vertente, in sostanza, sull'interpretazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario. Con la prima questione, il giudice chiedeva alla Corte di giustizia di verificare se il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso ch'esso richiede che esista, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, un ricorso autonomo diretto ad esaminare, in via principale, la conformità di disposizioni nazionali con l'art. 49 CE (ora divenuto art. 56 TFUE), pur esistendo altri rimedi giurisdizionali idonei a valutare in via incidentale una tale conformità. In proposito, la Corte ha osservato:

«37. Prima di tutto si deve ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punti 18 e 19; 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a., Racc. pag. 4097, punto 14; 27 novembre 2001, causa C-424/99, Commissione/Austria, Racc. pag. I-9285, punto 45; 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677, punto 39, e 19 giugno 2003, causa C-467/01, Eribrand, Racc. pag. I-6471, punto 61) e che è stato ribadito anche all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1).

38. A tal riguardo, è compito dei giudici nazionali, secondo il principio di collaborazione enunciato dall'art. 10 CE (abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, punto 5, e causa 45/76, Comet, Racc. pag. 2043, punto 12; 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punti 21 e 22; 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a., Racc. pag. I-2433, punto 19, nonché 14

dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12).

39. Occorre altresì ricordare che, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in particolare, sentenze citate Rewe, punto 5; Comet, punto 13; Peterbroeck, punto 12; 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan, Racc. pag. I-6297, punto 29, nonché 11 settembre 2003, causa C-13/01, Safalero, Racc. pag. I-8679, punto 49).

40. Infatti, nonostante il Trattato CE abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono essere eventualmente esperite dai singoli dinanzi al giudice comunitario, non ha comunque inteso creare mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale (sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805, punto 44).

41. La situazione sarebbe diversa solo se risultasse dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale in questione che non esiste alcun mezzo di gravame che permette, anche in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e citate sentenze Comet, punto 16, nonché Factortame e a., punti 19-23).

42. Pertanto, anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un soggetto dell'ordinamento, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1991, cause riunite da C-87/90 a C-89/90, Verholen e a., Racc. pag. I-3757, punto 24 e Safalero, cit., punto 50). Spetta infatti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto di tale diritto (sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, cit., punto 41).

43. A tal riguardo, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, cit., punto 5, e citate sentenze Comet, punti 13-16; Peterbroeck, punto 12; Courage e Crehan, punto 29; Eribrand, punto 62, nonché Safalero, punto 49).

44. Inoltre, spetta ai giudici nazionali interpretare le modalità procedurali applicabili ai ricorsi di cui essi sono investiti, quali l'esigenza di un rapporto giuridico concreto tra il ricorrente e lo Stato, per quanto possibile in modo tale che dette modalità possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo, ricordato al punto 37 della presente sentenza, di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario.

45. E' alla luce di tali considerazioni che occorre risolvere la prima questione sottoposta dal giudice del rinvio.

46. Secondo quest'ultimo, il diritto svedese non prevede la possibilità di esperire un ricorso autonomo diretto a contestare, in via principale, la conformità di disposizioni nazionali con norme di rango superiore.

47. A tal riguardo, occorre ricordare, così come risulta dalla giurisprudenza comunitaria menzionata al punto 40 della presente sentenza e come hanno affermato tutti i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte nonché la Commissione delle Comunità europee, che il principio di tutela giurisdizionale effettiva non richiede, in quanto tale, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, a contestare la conformità di disposizioni nazionali con norme comunitarie, purché il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività sia garantito nell'ambito del sistema dei ricorsi interni.

48. Orbene, in primo luogo, risulta dall'ordinanza di rinvio che il diritto svedese non prevede la

possibilità di esperire un tale ricorso autonomo, sia che la norma di rango superiore, il cui rispetto occorre garantire, sia nazionale o comunitaria.

49. Per quanto riguarda queste due categorie di norme, il diritto svedese lascia tuttavia ai singoli la possibilità di ottenere un esame, in via incidentale, di tale questione di conformità, nell'ambito di procedure introdotte dinanzi ai giudici ordinari o dinanzi ai giudici amministrativi.

50. Dall'ordinanza di rinvio risulta anche che il giudice incaricato di decidere tale questione debba disapplicare la disposizione controversa qualora esso non la ritenga conforme ad una norma di rango superiore, sia che si tratti di una norma nazionale o comunitaria.

51. Nell'ambito di tale esame, è solo in caso di non conformità manifesta di una disposizione emanata dal Parlamento o dal governo svedese con una norma di rango superiore che una tale disposizione rimane disapplicata. Così come è stato rilevato al punto 3 della presente sentenza, tale condizione non viene invece richiesta quando la norma di rango superiore in questione è una norma di diritto comunitario.

52. Pertanto così come hanno rilevato tutti i governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, nonché la Commissione, è giocoforza constatare che le modalità procedurali dei ricorsi istituiti dal diritto svedese per garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in base al diritto comunitario non sono meno favorevoli di quelli dei ricorsi volti a garantire la tutela dei diritti dei singoli fondati su disposizioni interne.

53. Occorre, in secondo luogo, verificare se i rimedi giurisdizionali incidentali previsti dal diritto svedese per contestare la conformità di una disposizione nazionale con il diritto comunitario non abbiano l'effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

54. A tal riguardo, ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali (v. sentenza *Peterbroeck*, cit., punto 14).

55. Orbene, risulta dall'ordinanza di rinvio che il diritto svedese non esclude la possibilità per il singolo, come l'Unibet, di contestare la conformità di una legislazione nazionale quale la legge sulle lotterie con il diritto comunitario, ma che, al contrario, esistono a tale scopo vari rimedi incidentali.

56. Così, da una parte, il giudice del rinvio precisa che l'Unibet ha la possibilità di ottenere un esame relativo alla conformità della legge sulle lotterie nell'ambito di una domanda di risarcimento dinanzi ai giudici ordinari.

57. Inoltre, dall'ordinanza di rinvio risulta che la Unibet ha presentato una tale domanda, che è stata dichiarata ricevibile.

58. Di conseguenza, poiché l'esame relativo alla conformità della legge sulle lotterie con il diritto comunitario avverrà nell'ambito della valutazione della domanda di risarcimento, la detta domanda costituisce un'azione che consente alla Unibet di garantire la tutela effettiva dei diritti conferiti a quest'ultima dal diritto comunitario.

59. Al tal riguardo, spetta al giudice del rinvio garantire che l'esame sulla conformità della legge con il diritto comunitario avverrà indipendentemente dalla valutazione di merito vertente sulle condizioni relative al danno e al nesso di causalità nell'ambito dell'azione di risarcimento.

60. D'altra parte, il giudice del rinvio aggiunge che se la Unibet richiedesse al governo svedese una deroga al divieto di promuovere in Svezia i suoi servizi, la decisione eventuale di rigetto di tale domanda sarebbe soggetta ad un controllo giurisdizionale del *Regeringsrätten* nell'ambito del quale la Unibet potrebbe far valere la mancata conformità delle disposizioni della legge sulle lotterie con il diritto comunitario. Se del caso, il giudice competente sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni di tale legge dichiarate in contrasto con il diritto comunitario.

61. A tal riguardo, occorre rilevare che un tale controllo giurisdizionale, che consente alla Unibet di ottenere una pronuncia giurisdizionale che dichiari la mancata conformità di dette disposizioni

con il diritto comunitario, costituisce un rimedio giurisdizionale che le garantisce una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che le spettano in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze Heylens e a., cit., punto 14, e 7 maggio 1991, Vlassopoulou, causa C-340/89, Racc. pag. I-2357, punto 22).

62. D'altronde, il giudice del rinvio precisa che qualora la Unibet dovesse violare le disposizioni della legge sulle lotterie ed essere oggetto di provvedimenti amministrativi o di procedimenti penali da parte delle autorità nazionali competenti, essa avrebbe la possibilità, nell'ambito di un procedimento introdotto dinanzi ad un giudice amministrativo o ad un giudice ordinario, di contestare la conformità delle dette disposizioni con il diritto comunitario. Se del caso, il giudice competente sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni di detta legge dichiarate in contrasto al diritto comunitario.

63. Oltre ai rimedi giurisdizionali esposti ai punti 56 e 60 della presente sentenza, la Unibet avrebbe dunque la possibilità di far valere, nell'ambito di un ricorso giurisdizionale intentato contro l'amministrazione o nell'ambito di un procedimento penale, la mancata conformità con il diritto comunitario dei provvedimenti presi o richiesti nei suoi confronti in ragione del fatto che la promozione dei suoi servizi in Svezia non è stata autorizzata dalle autorità nazionali competenti.

64. In ogni caso, risulta dai punti 56-61 della presente sentenza che occorre considerare che la Unibet dispone di rimedi giurisdizionali che le garantiscono una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti ad essa spettanti in forza dell'ordinamento giuridico comunitario. Se, al contrario, così come è stato menzionato al punto 62 della presente sentenza, essa fosse obbligata ad esporsi a procedimenti amministrativi o penali nei suoi confronti e alle sanzioni che ne possono derivare, come unico rimedio giurisdizionale per contestare la conformità di disposizioni nazionali in causa con il diritto comunitario, ciò non basterebbe a garantirgli una tale tutela giurisdizionale effettiva.

65. Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso non richiede, nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto, in via principale, ad esaminare la conformità di disposizioni nazionali con l'art. 49 CE (ora divenuto art. 56 TFUE), qualora altri mezzi di gravame effettivi, non meno favorevoli di quelli che disciplinano azioni nazionali simili, consentano di valutare in via incidentale una tale conformità, ciò che spetta al giudice nazionale verificare. [...]».

29 marzo 2011, *Thyssen Krupp Nirosta c. Commissione europea*, causa C-352/09 P

Il 1 gennaio 1995, per effetto di una concentrazione delle attività nel settore dei prodotti piatti in acciaio inossidabile della Thyssen Stahl e della Fried Krupp AG Hoesch-Krupp, nasceva la Krupp Thyssen Nirosta GmbH, società di diritto tedesco. La Thyssen Stahl continuava ad esercitare le proprie attività in modo autonomo in altri settori. A seguito di una serie di cambiamenti della denominazione sociale, la Krupp Thyssen Nirosta GmbH diveniva ThyssenKrupp Nirosta GmbH.

Il 16 marzo 1995, la Commissione chiedeva a vari produttori di acciaio inossidabile di comunicarle informazioni su un supplemento di prezzo, altrimenti noto come «extra di lega», componente significativa e molto variabile dei costi di produzione, in aggiunta al prezzo di base dell'acciaio inossidabile. Sulla base delle informazioni raccolte, il 19 dicembre 1995 la Commissione inviava una comunicazione di addebiti a 19 imprese, tra le quali figuravano la ricorrente e la Thyssen Stahl. Alla predetta comunicazione faceva seguito, il 21 gennaio 1998 una decisione, relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 65 del Trattato CECA (oggi art. 101 TFUE), con la quale la Commissione accertava che la maggior parte dei produttori di prodotti piatti in acciaio inossidabile, tra i quali la ricorrente e la Thyssen Stahl, previo aumento concordato dei loro prezzi e modifica dei parametri di calcolo della extra di lega, avevano violato l'art. 65, n. 1, Trattato CECA (oggi art. 101,

n. 1 TFUE). Su ricorso proposto dalle medesime ThyssenKrupp Nirosta GmbH e Thyssen Stahl, il Tribunale annullava tale decisione (cause riunite T-45/98 e T-47/98, Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione) nella parte in cui imputava alla ricorrente la responsabilità della violazione dell'art. 65, n. 1, CA commessa dalla Thyssen Stahl, riducendo conseguentemente l'ammenda, sulla base del rilievo che la Commissione non aveva posto la ricorrente in grado di presentare le proprie osservazioni sui fatti contestati alla Thyssen Stahl, violando così i diritti della difesa.

A seguito di nuovi scambi di corrispondenza intercorsi con le due predette imprese, la Commissione inviava alla ThyssenKrupp Nirosta GmbH una seconda comunicazione di addebiti alla quale, in data 20 dicembre 2006, faceva seguito una decisione (nel proseguo anche "la decisione controversa") con la quale la Commissione accertava una violazione dell'art. 65 Trattati CECA (oggi art. 101 TFUE) per aver la Thyssen Stahl AG modificato e applicato in maniera concordata i valori di riferimento della formula di calcolo dell'extra di lega, ed infliggeva al gruppo societario al quale appartenevano le predette imprese un'ammenda per oltre 3 milioni di Euro. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale in data 6 febbraio 2007, la ThyssenKrupp Nirosta proponeva ricorso volto all'annullamento, ai sensi degli artt. 225 e 236 TCE (oggi rispettivamente artt. 256 e 263 TFUE), della decisione del 2006. Il Tribunale respingeva il ricorso, condannando la ricorrente alle spese. Avverso tale sentenza la ThyssenKrupp Nirosta GmbH, proponeva impugnazione e chiedeva alla Corte di annullare la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee deducendo, nel secondo motivo di ricorso, che l'imputazione alla medesima della responsabilità dell'operato della Thyssen Stahl non aveva costituito oggetto di accertamento da parte del Tribunale munito dell'autorità della cosa giudicata, e che, pertanto, il Tribunale aveva violato la portata del principio della res iudicata nonché i diritti della difesa. Sul punto La Corte, analizzando le asserite violazioni del principio dell'autorità della cosa giudicata e dei diritti della difesa, quali canoni dell'equo processo, ha osservato che:

«123. In varie occasioni la Corte ha ricordato, da un lato, l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali [...].

124. Nella specie, si deve rilevare che, al punto 62 della citata sentenza Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione, il Tribunale ha affermato quanto segue:

«Si deve sottolineare che non è contestato che, tenuto conto della dichiarazione fatta dalla [ricorrente] il 23 luglio 1997, la Commissione aveva certamente titolo per imputare a quest'ultima la responsabilità del comportamento produttivo dell'infrazione rimproverato alla Thyssen Stahl tra il mese di dicembre 1993 e il 1 gennaio 1995. Si deve infatti considerare che una siffatta dichiarazione, la quale risponde, in particolare, a considerazioni di carattere economico tipiche delle operazioni di concentrazione tra imprese, implica che la persona giuridica sotto la cui responsabilità sono state poste le attività di un'altra persona giuridica, successivamente alla data dell'infrazione derivante dalle dette attività, sia tenuta a risponderne, anche se, in linea di principio, spetta risponderne alla persona fisica o giuridica che dirigeva l'impresa di cui trattasi al momento in cui è stata consumata l'infrazione.

125. Ne consegue che [...] il Tribunale si è pronunciato sulla legittimità del trasferimento di responsabilità, effettuato con la dichiarazione 23 luglio 1997, per l'operato illegittimo di cui trattasi.

126. [...] il Tribunale ha affermato che, conseguentemente, tale punto di diritto riveste autorità di cosa giudicata, essendo stato effettivamente oggetto di pronuncia da parte del giudice dell'Unione.

127. Tuttavia, come emerge dal punto 115 supra, la ricorrente deduce che, nelle cause sfociate nelle citate sentenze Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione nonché ThyssenKrupp/Commissione, essa si era limitata a dedurre la violazione dei diritti della difesa e che, conseguentemente, l'interpretazione del principio dell'autorità di cosa giudicata accolto dal Tribunale nella sentenza impugnata la priva della possibilità di dedurre motivi da essa non ancora fatti valere.

128. A tal riguardo si deve rilevare che [...] il Tribunale stesso aveva rilevato che la ricorrente si era limitata a sostenere che non era stato «rispettato il suo diritto di essere sentita in merito ai comportamenti ascritti alla Thyssen Stahl» e che essa aveva «accettato di assumere, in quanto acquirente, la responsabilità delle infrazioni eventualmente commesse dalla [Thyssen Stahl]». Al successivo punto 62 della sentenza medesima, il Tribunale ha sottolineato che il trasferimento, per mezzo della dichiarazione 23 luglio 1997, della responsabilità della Thyssen Stahl alla ricorrente non era contestato.

129. Ciò premesso, si deve necessariamente rilevare che la legittimità del trasferimento della responsabilità operato con la dichiarazione 23 luglio 1997 non costituiva oggetto della controversia da cui è scaturita la citata sentenza Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione.

130. Infatti, alla luce degli argomenti dedotti dinanzi al Tribunale in tale causa, il compito di quest'ultimo si limitava a valutare se la ricorrente avesse o meno rinunciato, con la dichiarazione 23 luglio 1997, al proprio diritto ad essere sentita specificamente in merito all'illegittimo comportamento della Thyssen Stahl.

131. Se è pur vero che, nell'ambito di tale valutazione, il Tribunale doveva determinare il contenuto di tale dichiarazione e poteva, quindi, rilevare che essa era volta ad operare tale trasferimento di responsabilità, non competeva peraltro al medesimo pronunciarsi sulla legittimità di tale operazione, salvo statuire, eventualmente, *ultra petita*.

132. Ne consegue che, considerato che la legittimità di tale trasferimento di responsabilità per mezzo della dichiarazione 23 luglio 1997 non è stata dedotta dinanzi al Tribunale, il rilievo effettuato al punto 62 della menzionata sentenza Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione costituisce un *obiter dictum* pronunciato al di là dei limiti della controversia sottoposta al Tribunale e non ha quindi risolto, né effettivamente né necessariamente, un punto di diritto. Tale rilievo non può, quindi, rivestire autorità di cosa giudicata.

133. Ai punti 96 e 102-106 *supra* è stato inoltre rilevato che né l'impugnazione della ricorrente né l'impugnazione incidentale della Commissione, da cui è scaturita la citata sentenza ThyssenKrupp/Commissione, vertevano sulla questione della legittimità del trasferimento di responsabilità operato per mezzo della dichiarazione 23 luglio 1997. Pertanto, a tutt'oggi, la Corte non si è pronunciata su tale punto di diritto.

134. Alla luce di tali considerazioni, si deve dichiarare che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha affermato [...] che le valutazioni dal medesimo effettuate in merito alla legittimità di detto trasferimento di responsabilità al punto 62 della citata sentenza Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione, rivestivano autorità di cosa giudicata.

135. Da tutte le *suesposte* considerazioni emerge che, senza necessità di esaminare gli altri argomenti dedotti dalla ricorrente, il primo argomento dedotto a sostegno del secondo capo del secondo motivo di impugnazione dev'essere accolto.

136. Si deve tuttavia rammentare che, se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, l'impugnazione deve essere respinta (sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, *Salzgitter/Commissione*, Racc. pag. I-5843, punto 58).

137. A tal riguardo, si deve ricordare che il Tribunale, dichiarando, al punto 62 della citata sentenza Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione, che la propria valutazione della legittimità del trasferimento di responsabilità di cui trattasi rivestiva autorità di cosa giudicata, ha respinto il quarto motivo dinanzi ad esso dedotto, riguardante la legittimità di tale trasferimento di responsabilità per mezzo della dichiarazione 23 luglio 1997».

Nei due procedimenti principali due cittadini nigeriani, entrati nel territorio irlandese nel corso dell'anno 2008, presentavano una domanda d'asilo in Irlanda. Nel procedimento riguardante la sig.na D. l' Office of the Refugee Applications Commissioner (nel proseguo anche "ORAC") respingeva la domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 13 della legge sui rifugiati. L'esame dell'impugnazione proposta dinanzi al Refugee Appeals Tribunal avverso tale rigetto veniva differito sino alla pronuncia della sentenza del giudice del rinvio nei procedimenti principali. Nel procedimento riguardante il sig. A., l'ORAC, emetteva una raccomandazione negativa sulla domanda di tale cittadino nigeriano, che veniva confermata in appello dal Refugee Appeals Tribunal, con decisione del 25 novembre 2008.

La sig.na D. ed il sig. A. proponevano entrambi ricorso dinanzi alla High Court. Detto giudice investiva la Corte di giustizia di due questioni pregiudiziali. Con la seconda di tali questioni, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l'articolo 39 della direttiva 2005/85 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato dovesse essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale in materia d'asilo, che prevede l'impugnazione delle decisioni dell'autorità accertante dinanzi al Refugee Appeals Tribunal, del quale i richiedenti nei procedimenti principali contestano la qualità di organo giurisdizionale indipendente, assicuri il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace come sancito dall'articolo 39 della direttiva 2005/85. In risposta a tale questione la Corte ha precisato che:

«80. L'articolo 39, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché i richiedenti asilo abbiano diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice avverso una decisione sulla loro domanda d'asilo. Il principio della tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, è sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punti 29 e 31, nonché Samba Diouf, cit., punto 49).

81. Nella prima frase del considerando 27 della direttiva 2005/85 si precisa che, conformemente a un principio fondamentale del diritto dell'Unione, le decisioni relative a una domanda d'asilo e alla revoca dello status di rifugiato devono poter essere soggette ad un rimedio effettivo dinanzi ad un organo giurisdizionale a norma dell'articolo 267 TFUE.

82. I ricorrenti nei procedimenti principali sostengono, in particolare, che il Refugee Appeals Tribunal non sia un «organo giurisdizionale» ai sensi di detto articolo.

83. Al riguardo va rammentato che, ai sensi di una giurisprudenza costante della Corte, per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di un «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v. sentenze del 31 maggio 2005, Syfait e a., C-53/03, Racc. pag. I-4609, punto 29; del 22 dicembre 2010, RTL Belgium, C-517/09, Racc. pag. I-14093, punto 36, nonché del 14 giugno 2011, Miles e a., C-196/09, Racc. pag. I-5105, punto 37).

84. Alla luce delle osservazioni presentate alla Corte sia dai ricorrenti nei procedimenti principali sia dagli Stati membri e dalle istituzioni, è pacifico che il Refugee Appeals Tribunal soddisfa i criteri relativi all'origine legale, al carattere permanente e all'applicazione di norme giuridiche.

85. I ricorrenti nei procedimenti principali contestano invece che detto Tribunal presenti il carattere di giurisdizione obbligatoria, che il procedimento dinanzi ad esso abbia natura contraddittoria e che esso sia indipendente.

86. Al riguardo si deve in primo luogo constatare che, a norma degli articoli 15 e 16, paragrafo 1, della legge sui rifugiati, il Refugee Appeals Tribunal è il tribunale competente a esaminare e a decidere sui ricorsi proposti avverso le raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner, le quali costituiscono le decisioni adottate in primo grado sulle domande d'asilo ai sensi dell'allegato I, secondo trattino, della direttiva 2005/85.

87. Inoltre, nel caso in cui il ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal sia accolto, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, di detta legge, il Minister è tenuto a riconoscere lo status di rifugiato. È soltanto qualora il Refugee Appeals Tribunal non accolga il ricorso del richiedente asilo che lo status di rifugiato può essere comunque riconosciuto al medesimo dal Minister. Quest'ultimo non dispone quindi di discrezionalità allorché il Refugee Appeals Tribunal ha adottato una decisione favorevole al richiedente asilo. Le decisioni positive del Refugee Appeals Tribunal hanno, in tal senso, forza obbligatoria e vincolano le autorità statali.

88. In secondo luogo, va ricordato che il requisito del procedimento in contraddittorio non è un criterio assoluto (v. sentenza del 17 settembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Racc. pag. I-4961, punto 31).

89. Al riguardo, la partecipazione dell'ORAC in quanto parte nell'ambito del procedimento di ricorso dinanzi al Refugee Appeals Tribunal, per sostenere la decisione adottata in primo grado, non è necessaria.

90. Di contro, va osservato che l'articolo 16, paragrafo 5, della legge sui rifugiati impone al Refugee Applications Commissioner di fornire al Refugee Appeals Tribunal copie di tutti i documenti, le relazioni e le dichiarazioni scritte che gli sono state presentate ai sensi dell'articolo 11 della legge in parola, oltre ad un'informativa scritta sulla natura e sulla provenienza di tutte le altre informazioni inerenti alla domanda di cui è venuto a conoscenza nel corso delle sue indagini. In conformità del paragrafo 8 dello stesso articolo 16, il Refugee Appeals Tribunal fornisce queste stesse copie al richiedente e al suo solicitor, nonché, previa richiesta, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

91. Inoltre, in forza dell'articolo 16, paragrafi 10 e 11, lettere a) e c), della legge sui rifugiati, il Refugee Appeals Tribunal può anche fissare un'udienza nel corso della quale può chiamare a comparire tutte le persone di cui sia stata richiesta la testimonianza e ascoltare sia il richiedente sia il Refugee Applications Commissioner perorare la loro causa personalmente o a mezzo di un rappresentante legale. Ciascuna delle parti può quindi avere l'opportunità di far conoscere al Refugee Appeals Tribunal tutte le informazioni necessarie all'accoglimento della domanda d'asilo o alla difesa.

92. Inoltre, detto articolo 16, al suo paragrafo 16, stabilisce che il Refugee Appeals Tribunal, prima di pronunciarsi sull'impugnazione, deve valutare, in particolare, la relazione del Refugee Applications Commissioner, tutte le osservazioni formulate da quest'ultimo o dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, gli elementi di prova prodotti nonché tutte le dichiarazioni rese in udienza e tutti i documenti, le dichiarazioni scritte o le altre informazioni che sono state fornite al Refugee Applications Commissioner.

93. Ne risulta che il Refugee Appeals Tribunal dispone di un ampio potere di sindacato, poiché conosce delle questioni sia di diritto sia di fatto e statuisce alla luce di tutti gli elementi di prova che gli sono sottoposti e in relazione ai quali gode di un potere discrezionale.

94. In terzo luogo, i ricorrenti nei procedimenti principali negano l'indipendenza del Refugee Appeals Tribunal [...].

95. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso (sentenze del 30 maggio 2002, Schmid, C-516/99, Racc. pag. I-4573, punto 36, e RTL Belgium, cit., punto 38).

96. Riguardo a tale nozione si possono distinguere due aspetti. Il primo aspetto, avente carattere esterno, presuppone che l'organo sia tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte (sentenze del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, Racc. pag. I-8613, punti 50 e 51, nonché RTL Belgium, cit., punto 39). Il secondo aspetto, avente carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi

interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima (citare sentenze Wilson, punto 52, e RTL Belgium, punto 40).

[...]

98. Nel caso di specie, l'articolo 15, paragrafo 2, della legge sui rifugiati stabilisce che il Refugee Appeals Tribunal è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni. Inoltre, se è vero che il Minister mantiene un potere discrezionale residuale di riconoscere lo status di rifugiato nonostante una decisione negativa pronunciata su una domanda d'asilo, si deve rilevare tuttavia che, quando il Refugee Appeals Tribunal si pronuncia in senso favorevole al richiedente asilo, il Minister è vincolato alla decisione di tale Tribunal e non è quindi legittimato a sindacarla.

99. Quanto alle norme in materia di nomina dei membri del Refugee Appeals Tribunal, esse non sono tali da mettere in discussione l'indipendenza di tale Tribunal. I membri di quest'ultimo, infatti, sono nominati per un mandato definito tra le persone che hanno almeno cinque anni di esperienza come barrister o solicitor, mentre il fatto che tale nomina sia effettuata dal Minister non differisce sostanzialmente dalla prassi di numerosi altri Stati membri.

100. Quanto alla questione della revoca dei membri del Refugee Appeals Tribunal, risulta dall'articolo 7 dell'allegato II della legge sui rifugiati che i membri ordinari di tale tribunale possono essere rimossi dalle loro funzioni dal Minister e la decisione di quest'ultimo deve precisare i motivi di tale revoca.

101. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 88 delle sue conclusioni, i casi nei quali i membri del Refugee Appeals Tribunal possono essere rimossi dalle loro funzioni non sono determinati con precisione dalla legge sui rifugiati. D'altro canto, non è neppure precisato se la decisione relativa alla revoca di un membro del Refugee Appeals Tribunal possa costituire oggetto di sindacato giurisdizionale.

102. Tuttavia, come stabilito nella seconda frase del considerando 27 della direttiva 2005/85, l'effettività del rimedio, per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso. Occorre pertanto considerare nel suo insieme il sistema irlandese di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, per valutare se esso sia in grado di garantire il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace come previsto dall'articolo 39 di tale direttiva.

103. Nel caso di specie, in conformità dell'articolo 5 della legge del 2000 sull'immigrazione clandestina, i richiedenti asilo possono anche contestare la validità delle raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner e delle decisioni del Refugee Appeals Tribunal dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Supreme Court. L'esistenza di tali mezzi di ricorso sembra, di per sé, idonea a preservare il Refugee Appeals Tribunal da eventuali tentazioni di accondiscendere ad interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza dei suoi membri.

104. Date tali considerazioni, si deve concludere che il criterio dell'indipendenza è soddisfatto dal sistema irlandese di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato e, pertanto, che tale sistema rispetta il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace.

105. Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 39 della direttiva 2005/85 dev'essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale come quella oggetto dei procedimenti principali, in forza della quale un richiedente asilo può o proporre ricorso avverso la decisione dell'autorità accertante dinanzi ad un organo giurisdizionale quale il Refugee Appeals Tribunal ed impugnare la decisione di quest'ultimo dinanzi ad un giudice di grado superiore quale la High Court, oppure contestare la validità della decisione di questa stessa autorità dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere impuginate dinanzi alla Supreme Court».

18 luglio 2013, *Schindler Holding e a. c. Commissione*, causa C- 501/11 P

Con decisione del 21 febbraio 2007, la Commissione infliggeva ammende a varie società dei gruppi Otis, Kone, ThyssenKrupp e Schindler per aver partecipato ad intese sul mercato della vendita, dell'installazione, della manutenzione e dell'ammmodernamento di ascensori e scale mobili in Belgio, in Germania, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi. In particolare, il gruppo Schindler si rivolgeva al Tribunale dell'Unione europea per chiedere l'annullamento della decisione della Commissione o la riduzione delle ammende inflittele (ammontanti a complessivi 143 milioni di euro). Con sentenza pronunciata nel 2011, il Tribunale respingeva tutti gli argomenti dedotti dal gruppo Schindler, mantenendo le ammende inflitte dalla Commissione. Le società del gruppo impugnavano la predetta sentenza davanti alla Corte di giustizia chiedendone l'annullamento. A tal fine deducevano vari argomenti, fra i quali, l'intervenuta violazione dell'art. 6 CEDU per aver la Commissione violato il principio della ripartizione dei poteri nonché i principi dello Stato di diritto applicabili ai procedimenti penali ai sensi di tale disposizione. Sul punto la Corte ha respinto il primo motivo di ricorso osservando che:

« 30. Occorre rilevare che il primo motivo si basa sull'errata premessa secondo cui l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avrebbe modificato le norme giuridiche applicabili alla fattispecie, con la conseguenza che la decisione controversa sarebbe contraria all'articolo 6 della CEDU, in quanto sarebbe stata adottata dalla Commissione e non da un organo giurisdizionale.

31. La decisione controversa è stata adottata il 21 febbraio 2007, ossia prima dell'adozione del Trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007, e, a maggior ragione, prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo, il 1 dicembre 2009. Orbene, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un ricorso di annullamento, la legittimità dell'atto impugnato dev'essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento in cui l'atto è stato adottato (v. sentenze del 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321, punto 7; del 17 maggio 2001, IECC/Commissione, C-449/98 P, Racc. pag. I-3875, punto 87, nonché del 28 luglio 2011, Agrana Zucker, C-309/10, Racc. pag. I-7333, punto 31).

32. Inoltre, anche se, come confermato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati e corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta Convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. sentenze del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, punto 62, e del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punto 44).

33. In ogni caso, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la circostanza che le decisioni con cui vengono inflitte ammende in materia di concorrenza siano adottate dalla Commissione non è di per sé contraria all'articolo 6 della CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

[...]

35. Al punto 59 della [...] sentenza *A. Menarini Diagnostics c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che la conformità con l'articolo 6 della CEDU non esclude che in un procedimento di natura amministrativa una «pena» sia anzitutto inflitta da un'autorità amministrativa. Si presuppone però che la decisione di un'autorità amministrativa che non soddisfi, di per sé, le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU debba subire il controllo a posteriori di un organo giudiziario avente giurisdizione piena. Tra le caratteristiche di un simile organo vi è il potere di riformare in ogni modo, in fatto come in diritto, la decisione adottata, resa da un organo di grado inferiore. L'organo giudiziario deve in particolare essere competente a giudicare tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti per la controversia per cui viene adito.

36. Orbene, pronunciandosi sul principio della tutela giurisdizionale effettiva, principio generale del diritto dell'Unione oggi sancito all'articolo 47 della Carta e corrispondente, nel diritto dell'Unione, all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, la Corte ha dichiarato che, oltre al controllo di legittimità previsto dal Trattato FUE, il giudice dell'Unione dispone di una competenza estesa al merito conferitagli dall'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, conformemente all'articolo 261 TFUE, che lo autorizza a sostituire la sua valutazione a quella della Commissione e, di conseguenza, a sopprimere, ridurre o aumentare l'ammenda o la penalità inflitta (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 63).

37. Quanto al controllo di legittimità, la Corte ha ricordato che il giudice dell'Unione deve effettuarlo sulla base degli elementi prodotti dal ricorrente a sostegno dei motivi dedotti, e non può far leva sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione - né per quanto riguarda la scelta degli elementi presi in considerazione in sede di applicazione dei criteri indicati negli orientamenti del 1998 né per quanto riguarda la valutazione di tali elementi - al fine di rinunciare a un controllo approfondito tanto in fatto quanto in diritto (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 62).

38. Poiché il controllo previsto dai trattati implica che il giudice dell'Unione eserciti un controllo tanto in diritto quanto in fatto e che disponga del potere di valutare le prove, di annullare la decisione impugnata e di modificare l'importo delle ammende, la Corte ha concluso che non risulta, quindi, che il controllo di legittimità di cui all'articolo 263 TFUE, completato dalla competenza estesa al merito quanto all'importo dell'ammenda, prevista all'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, sia contrario ai dettami del principio della tutela giurisdizionale effettiva attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta (sentenza Chalkor/Commissione, cit., punto 67).

39. Da tali elementi risulta che il primo motivo è infondato».

11 giugno 2014, *Deltafina c. Commissione*, causa C- 578/11 P

A seguito di accertamenti effettuati nel triennio 2001-2004, il 20 ottobre 2005 la Commissione adottava la decisione con la quale constatava che le società Deltafina e la Universal avevano violato l'articolo 81, paragrafo 1, CE (oggi art. 101 TFUE) partecipando ad accordi e/o pratiche concordate nel settore del tabacco greggio in Italia e conseguentemente infliggeva alla predette società in solido un'ammenda di EUR 30 000 000.

Il Tribunale dell'Unione europea respingeva il ricorso proposto dalla Deltafina volto, in via principale, all'annullamento della predetta decisione e, in subordine alla riduzione dell'ammenda inflittale. La Deltafina proponeva quindi impugnazione avverso la sentenza del Tribunale deducendo, in particolare, con il terzo motivo di ricorso, l'eccessiva durata del procedimento dinanzi al Tribunale (i.e: cinque anni e otto mesi con interruzione di oltre quarantatré mesi tra la conclusione della fase scritta e la decisione di aprire la fase orale) e chiedendo conseguentemente alla Corte di annullare o di ridurre sostanzialmente, nell'esercizio l'ammenda inflittale, per porre rimedio alla violazione del suo diritto fondamentale di ottenere una decisione entro un termine ragionevole, sancito dagli articoli 41, paragrafo 1, e 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte, investita della questione, ha rilevato che:

« 80. È d'uopo ricordare che, in quanto irregolarità procedurale costitutiva della violazione di un diritto fondamentale, il superamento di una durata ragionevole del procedimento deve consentire alla parte interessata un ricorso effettivo che le offra un adeguato risarcimento (sentenza Gascogne Sack Deutschland/Commissione, C-40/12 P, EU:C:2013:768, punto 80).

81. Considerato che la Deltafina chiede l'annullamento della sentenza impugnata e, in subordine, la riduzione dell'importo dell'ammenda che le è stata inflitta, si deve rilevare che la Corte ha già statuito che, in mancanza di indizi secondo i quali la durata eccessiva del procedimento dinanzi al

Tribunale abbia avuto un'incidenza sulla soluzione della controversia, il mancato rispetto di una durata ragionevole del procedimento non può comportare l'annullamento della sentenza impugnata.

[...]

83. Nella fattispecie, la Deltafina non ha fornito alla Corte alcun indizio nel senso che il mancato rispetto da parte del Tribunale di una durata ragionevole del procedimento abbia potuto avere un'incidenza sulla soluzione della controversia che quest'ultimo era chiamato a decidere.

84. Inoltre, tenuto conto della necessità di far rispettare le norme sulla concorrenza del diritto dell'Unione, la Corte non può consentire alla parte ricorrente, per il solo motivo del mancato rispetto di una durata ragionevole del procedimento, di rimettere in discussione la fondatezza o l'importo di un'ammenda quando tutti i suoi motivi rivolti contro le constatazioni effettuate dal Tribunale in merito all'importo di tale ammenda e ai comportamenti che essa sanziona sono stati respinti (sentenza *Gascogne Sack Deutschland/Commissione*, EU:C:2013:768, punto 84 e giurisprudenza citata).

85. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Deltafina, il quarto motivo non può comportare l'annullamento, neppure parziale, della sentenza impugnata.

86. Quanto al fatto che la Deltafina chiede l'annullamento o la riduzione dell'importo dell'ammenda inflittale in una misura che tenga conto delle conseguenze finanziarie subite per l'eccessiva durata del procedimento dinanzi al Tribunale, la Corte ha statuito che la violazione da parte del Tribunale del suo obbligo, derivante dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, di decidere le controversie ad esso sottoposte entro un termine ragionevole può comportare una richiesta di risarcimento e, pertanto, deve essere sanzionata in un ricorso per risarcimento danni presentato dinanzi al Tribunale, ricorso che costituisce un rimedio effettivo (sentenza *Gascogne Sack Deutschland/Commissione*, EU:C:2013:768, punti 87 e 89).

87. Spetta pertanto al Tribunale, competente ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, pronunciarsi su tali domande risarcitorie, decidendo in una composizione diversa da quella che si è trovata a decidere la controversia sfociata nel procedimento la cui durata è contestata; tali domande non possono essere presentate direttamente alla Corte nel contesto di un'impugnazione (sentenza *Gascogne Sack Deutschland/Commissione*, EU:C:2013:768, punti 90 e 96).

88. Occorre ricordare al riguardo che, nell'ambito di un ricorso per risarcimento fondato su una violazione da parte del Tribunale dell'articolo 47, secondo comma, della Carta, in quanto non avrebbe tenuto conto della necessità di osservare un termine di giudizio ragionevole, siccome tale comportamento integra una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto preordinata a conferire diritti ai soggetti dell'ordinamento [...], spetta al Tribunale, nelle sue valutazioni su detta inosservanza, tener conto delle circostanze di ciascun caso, quali la complessità della controversia e il comportamento delle parti, del principio fondamentale della certezza del diritto di cui devono beneficiare gli operatori economici e dell'obiettivo di assicurare che la concorrenza non venga falsata, così come discende dai punti da 91 a 95 della sentenza *Gascogne Sack Deutschland/Commissione* [...].

89. Spetta parimenti al Tribunale valutare tanto la materialità del danno lamentato quanto il suo nesso causale con l'eccessiva durata del procedimento giurisdizionale controverso, prendendo in considerazione i principi generali applicabili negli ordinamenti giuridici degli Stati membri per decidere i ricorsi fondati su siffatte violazioni.

90. Ciò premesso, poiché è manifesto nella fattispecie, senza che le parti debbano produrre nuovi elementi al riguardo, che il Tribunale ha violato in maniera sufficientemente qualificata il proprio obbligo di statuire entro un termine ragionevole, la Corte può rilevarlo.

91. Infatti, la durata del procedimento dinanzi al Tribunale, ossia circa cinque anni e otto mesi, alla quale ha contribuito un periodo di tre anni e sette mesi intercorso tra la fine della fase scritta e l'udienza, non può essere giustificato né da una particolare complessità della causa, né dal fatto che sei dei destinatari della decisione controversa abbiano fatto ricorso per annullamento della stessa, né

ancora dalla richiesta della Deltafina di ingiungere alla Commissione di esibire, nel corso della fase scritta dinanzi al Tribunale, un documento in suo possesso».

25 febbraio 2015, *Walton c. Commissione europea*, causa T-261/14 P

Ai sensi dell'art 9 dell'all. I dello Statuto della Corte di giustizia, il signor Robert Walton impugnava avanti il Tribunale dell'Unione europea, chiedendone l'annullamento, l'ordinanza resa in prima istanza il 27 febbraio 2014 dal Tribunale della funzione pubblica (TFP), con la quale detto Tribunale aveva respinto il ricorso proposto dal medesimo signor Walton dichiarandolo manifestamente irricevibile. Nello specifico, il ricorrente aveva adito il TFP chiedendo, in primo luogo, l'annullamento di una lettera della Commissione europea datata 13 aprile 2012, con la quale quest'ultima negava il diritto del ricorrente a ricevere le indennità da quest'ultimo asseritamente maturate a seguito di un periodo di lavoro di sei mesi svolto nel 2000 presso la DG Scienza, ricerca e sviluppo. A sostegno del proprio ricorso il ricorrente deduceva quattro motivi. In particolare, con il terzo motivo deduceva essere intervenuta una violazione del diritto a un processo equo da parte del TFP.

Investito della questione, il Tribunale dell'Unione europea ha osservato che:

« 63. Dans le cadre du troisième moyen, le requérant soutient que le Tribunal de la fonction publique a commis une erreur de droit en considérant, au point 49 de l'ordonnance attaquée, qu'il avait eu droit à un procès équitable. D'une part, il estime que les recours qu'il a exercés et les décisions devenues définitives n'ont pas les mêmes objets et les mêmes causes que la requête en première instance et que son inertie en ce qui concerne les notes de débit des 24 janvier 2001 et 27 novembre 2003 ne saurait être considérée comme constitutive d'une renonciation à son droit à un procès équitable. D'autre part, il fait valoir que la décision litigieuse du 13 avril 2012, qui se fonde sur sa démission, tire pour la première fois les conséquences de l'arrêt du 9 avril 2003, point 27 supra (EU:T:2003:115), à la lumière des constatations faites dans l'arrêt du 8 novembre 2011, point 27 supra (EU:T:2011:640). Il souligne ainsi que c'est la première fois que, dans son recours en première instance, il vise à l'annulation des conséquences que la Commission a attachées à sa démission suite au prononcé de l'arrêt du 8 novembre 2011, point 27 supra (EU:T:2011:640). En déclarant le recours irrecevable, le Tribunal de la fonction publique aurait ainsi violé le droit du requérant à un procès équitable.

[...]

65. Il ressort de la jurisprudence que les droits de la défense occupent une place éminente dans l'organisation et le déroulement d'un procès équitable et incluent le principe du contradictoire. Le respect du principe du contradictoire implique, en règle générale, le droit pour les parties à un procès d'être en mesure de prendre position sur les faits et les documents sur lesquels sera fondée une décision judiciaire ainsi que de discuter les preuves et les observations présentées devant le juge et les moyens de droit relevés d'office par le juge sur lesquels celui-ci entend fonder sa décision. En effet, pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui sont décisifs pour l'issue de la procédure (voir arrêt du 17 décembre 2009, Réexamen M/EMEA, C-197/09 RX-II, Rec, EU:C:2009:804, points 39 à 41 et jurisprudence citée).

66. En l'espèce, il y a lieu de rappeler que le requérant fait valoir que le Tribunal de la fonction publique a qualifié de façon erronée les objets et les causes des arrêts du 9 avril 2003, point 27 supra (EU:T:2003:115), et du 8 novembre 2011, point 27 supra (EU:T:2011:640), et des décisions des 9 janvier 2001 et 27 novembre 2003, et qu'il a fait une lecture erronée en droit de l'objet du recours en première instance.

67. Or, les arguments du requérant relatifs à l'absence d'identité des objets et des causes des recours et des décisions précités ont bien été examinés par le Tribunal de la fonction publique et ont été rejetés. En effet, il ressort des points 43 à 48 de l'ordonnance attaquée que le contrat d'agent temporaire du requérant a pris fin par la démission de celui-ci, que la question de la date précise de la démission a été réglée, que les conséquences statutaires de la démission sur le plan indemnitaire ont été définies et que les sommes à recouvrer ont été arrêtées par l'AHCC. Le Tribunal de la fonction publique s'est référé de façon non équivoque aux arrêts revêtus de l'autorité de la chose jugée, dans lesquels ces questions ont été débattues entre les parties, et aux décisions devenues définitives à défaut d'exercice, par le requérant, des voies de recours juridictionnelles.

68. Au surplus, l'examen du deuxième moyen a démontré que le Tribunal de la fonction publique n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant que les décisions et les arrêts mentionnés notamment au point 63 ci-dessus et la requête en première instance contre les décisions litigieuses avaient le même objet et la même cause.

69. Partant, le Tribunal de la fonction publique n'a pas porté atteinte au droit du requérant à un procès équitable en considérant notamment que les décisions des 9 janvier 2001 et 27 novembre 2003 avaient acquis un caractère définitif en raison de l'absence d'exercice, par ledit requérant, des voies de recours administratives ou juridictionnelles à sa disposition et en déclarant ainsi le recours irrecevable.

70. Il s'ensuit que le troisième moyen doit être rejeté dans son intégralité».

14 aprile 2015, *Dalli c. Commissione*, causa C-394/15 P

Per il riepilogo delle circostanze fattuali si rimanda al successivo capitolo II, sezione "Istituzioni e rapporti tra ordinamenti", sottosezione 1.3. "Commissione"

A seguito del rigetto del proprio ricorso, intervenuto con la sentenza resa dal Tribunale UE in data 12 maggio 2015, l'ex commissario europeo per la salute e la tutela dei consumatori John Dalli proponeva impugnazione avanti la Corte di giustizia. In particolare, per quanto qui rilevante, con il terzo motivo di appello il ricorrente Dalli chiedeva l'annullamento della sentenza resa dal giudice europeo di prima istanza deducendo essere intervenuta una violazione della procedura, nonché una violazione del proprio diritto di difesa, per aver il Tribunale UE dichiarato ammissibile un documento (riportante delle dichiarazioni del Primo Ministro maltese Gonzi, con le quali quest'ultimo affermava di essere stato informato delle dimissioni volontarie del commissario Dalli dapprima dall'allora presidente della Commissione Barroso e, in seguito, dallo stesso Dalli) prodotto tardivamente dalla Commissione (ovvero solo in sede di udienza di audizione testimoni tenutasi il 7 luglio 2014).

In particolare, nel rigettare l'appello del sig. Dalli, relativamente all'asserita violazione del principio di difesa, la Corte di giustizia ha osservato che:

« 40. The principle of respect for the rights of the defence is a fundamental principle of EU law. That principle would be infringed if a judicial decision were to be based on facts and documents of which the parties themselves, or one of them, have not been able to take cognisance and in relation to which they have not therefore been able to formulate an opinion (judgments in *Snupat v High Authority*, 42/59 and 49/59, EU:C:1961:5, 84; *Corus UK v Commission*, C-199/99 P, EU:C:2003:531, paragraph 19, and *Guardian Industries and Guardian Europe v Commission*, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, paragraph 30).

41. However, it is settled case-law that an infringement of the rights of the defence, in particular the right to be heard, results in the annulment of a decision taken at the end of a procedure only if, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different (see, to that effect, judgments in *France v Commission*, C-301/87, EU:C:1990:67, paragraph 31; *Germany v Commission*, C-288/96, EU:C:2000:537, paragraph 101; *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v Council*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, paragraph 94; *Storck v OHIM*, C-96/11 P, EU:C:2012:537, paragraph 80; *G. and R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, paragraph 38, and *Kamino International Logistics and Datema Hellmann Worldwide Logistics*, C-129/13 and C-130/13, EU:C:2014:2041, paragraph 79).

42. As can be seen from the minutes of the hearing of 7 July 2014, during which the appellant was heard, the latter alluded to a telephone conversation he had had with Mr Gonzi on 16 October 2012. The Commission therefore asked the General Court to request the appellant to express his views on Mr Gonzi's statement to the Maltese Parliament, of which it read an extract relating to the telephone conversation between the appellant and Mr Gonzi. The General Court therefore did not distort the facts when it described, in paragraph 58 of the judgment under appeal, the particular circumstances in which the Commission found it necessary to rely on Mr Gonzi's statement to the Maltese Parliament.

43. In view of those circumstances, the General Court did not commit an error of law in considering, in paragraph 58 of the judgment under appeal, that the late production by the Commission of the document reproducing that statement was justified.

44. As regards the rights of the defence, the General Court did not commit an error of law in considering, in paragraph 59 of the judgment under appeal, that, in view of all the circumstances of the case and, in particular, the official nature of that document which was taken from a public record, the appellant and his lawyers were given an opportunity to state their views on the admissibility, relevance and evidential value of the document concerned at the hearing on 8 July 2014, within a period that cannot be considered unreasonably short.

45. The brevity of the document in question and the fact that the relevant section was read by the Commission during the appellant's testimony, the day before the hearing, are apparent from the judgment under appeal. In any event, as the appellant himself acknowledged, he did not ask the General Court for an opportunity to comment in writing on the document reproducing the statement in question or request that that hearing be postponed.

46. As regards the possibility of comparing the Commission's press release and Mr Gonzi's statement, in view of the brevity of the document reproducing that statement, the General Court could validly consider, in paragraph 59 of the judgment under appeal, noted in paragraph 44 of the present order, that the appellant and his lawyers were given an opportunity to state their views on that document, within a period that cannot be considered unreasonably short. As to the possibility of putting forward, before the General Court, arguments relating to the situation of the Maltese Prime Minister, it can be seen from the file of the case before the General Court that the appellant called into question Mr Gonzi's position in paragraphs 30 and 32 of his reply, and that the Commission responded to that argument in paragraph 33 of its rejoinder.

47. Lastly, it must be noted that, according to paragraph 125 of the judgment under appeal, the statement in question was merely one piece of evidence amongst others supporting the General Court's conclusion, set out in paragraph 124 of that judgment, that it 'considers that it is established to the requisite legal standard that the [appellant] orally tendered his resignation as a Member of the Commission during the meeting he had with President Barroso in the latter's office on the afternoon of 16 October 2012 and that he gave oral confirmation of that resignation in the presence of Mr Laitenberger and Mr Romero Requena'. Likewise, according to paragraph 150 of the judgment under appeal, that statement was only one of the pieces of evidence confirming the General Court's findings in paragraphs 144 to 149 of that judgment, which allowed the General Court to conclude, in

paragraph 152 of the judgment, that ‘the [appellant] resigned voluntarily, no request for his resignation having been made by President Barroso, within the meaning of Article 17(6) TEU’.

48. It follows from all of the foregoing that, on any view, the late production of the statement in question did not infringe the appellant’s rights of defence».

24 maggio 2016, *Paweł Dworzecki*, causa C-108/16 PPU

Il 30 novembre 2015, il Rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam) era investito dall’Officier van Justitie bij de rechtbank (Pubblico Ministero presso il Tribunale) di una domanda di esecuzione di un mandato d’arresto europeo (MAE) emesso il 4 febbraio 2015 dal S d Okr gowy w Zielonej Górze (tribunale regionale di Zielona Góra, Polonia) e diretto all’arresto e alla consegna del sig. Dworzeck, cittadino polacco residente a La Haye ai fini dell’esecuzione in Polonia di tre pene detentive di, rispettivamente, due anni, otto mesi e sei mesi.

Con riferimento a quest’ultima pena, al punto D del detto MAE era precisato che l’interessato non era comparso personalmente al processo che aveva dato luogo alla sentenza con cui era stata inflitta detta pena. Più precisamente, nel mandato d’arresto era stato indicato che la citazione in giudizio, prima, e la sentenza di condanna poi, erano stata inviata all’indirizzo indicato dal sig. Paweł Dworzecki per le notifiche ed ivi ricevuta da una persona maggiore d’età e residente a tale indirizzo, il nonno del sig. Paweł Dworzecki, conformemente all’articolo 132 del codice di procedura penale polacco.

Nel contesto del procedimento di esecuzione del MAE, il Tribunale olandese decideva di sospendere il giudizio nazionale e formulare alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali di interpretazione ai sensi dell’art. 267 TFUE, rispettivamente volte a chiarire: i) se l’articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584 (intesa a sostituire il sistema multilaterale di estradizione fondato sulla Convenzione europea di estradizione, del 13 dicembre 1957, con un sistema di consegna tra le autorità giudiziarie delle persone condannate o sospettate, ai fini dell’esecuzione di sentenze o dell’esercizio di azioni penali, ove quest’ultimo sistema è fondato sul principio del mutuo riconoscimento) debba essere interpretato nel senso che le espressioni «citato personalmente ed è quindi stato informato della data e del luogo fissati per il processo terminato con la decisione» e «informato ufficialmente con altri mezzi della data e del luogo fissati per il processo, in modo tale che si è stabilito inequivocabilmente che era al corrente del processo fissato», che figurano in tale disposizione costituiscono nozioni autonome del diritto dell’Unione; ii) in caso di risposta positiva alla prima questione, se il medesimo articolo debba essere interpretato nel senso che soddisfa i requisiti enunciati in tale disposizione una citazione, come quella controversa nel procedimento principale, che non è stata notificata direttamente all’interessato, ma che è stata consegnata, presso l’indirizzo di quest’ultimo, a un adulto convivente che si è impegnato a recapitargliela, senza che il mandato d’arresto europeo permetta di determinare se, ed eventualmente, quando tale adulto abbia effettivamente recapitato tale citazione all’interessato.

Nel pronunciarsi in merito alla seconda questione pregiudiziale e relativamente al principio dell’equo processo, la Corte ha osservato quanto segue:

« 42. [...] si deve ricordare che, sebbene il diritto dell’imputato a comparire personalmente al processo costituisca un elemento essenziale del diritto a un equo processo, tale diritto non è assoluto. L’imputato può rinunciarvi, di sua spontanea volontà, espressamente o tacitamente, a condizione che la rinuncia risulti in modo inequivocabile, che sia accompagnata da garanzie minime corrispondenti alla sua gravità, e che non contrasti con un interesse pubblico importante. In particolare, anche quando l’imputato non sia comparso personalmente, la violazione del diritto ad un equo processo non sussiste allorché egli è stato informato della data e del luogo del processo o è stato assistito da un

difensore da lui nominato a tal fine (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2013, C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, punto 49).

43. Il diritto a un processo equo di una persona citata a comparire dinanzi a un giudice penale esige quindi che quest'ultima sia stata informata, in modo da consentirle di organizzare efficacemente la propria difesa. L'articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584 mira a raggiungere tale obiettivo senza tuttavia precisare, in modo limitativo, quali mezzi possano essere utilizzati a tal fine. Infatti, oltre che nell'ipotesi di una citazione personale, i requisiti enunciati in tale disposizione sono soddisfatti se la persona interessata sia stata di fatto informata ufficialmente con «altri mezzi» della data e del luogo fissati per il suo processo.

44. Al riguardo, come precisa il considerando 4 della decisione quadro 2009/299, quest'ultima non intende disciplinare, a livello di diritto dell'Unione, le forme e i metodi utilizzati dalle autorità competenti nel contesto del procedimento di consegna, inclusi i requisiti processuali applicabili secondo il diritto dello Stato membro interessato.

45. La finalità dell'articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584 [...], è necessariamente realizzata con una citazione effettuata «personalmente», quale indicata nella prima parte di frase di detta disposizione, poiché tale modalità di citazione garantisce che l'interessato abbia ricevuto egli stesso la citazione e sia stato pertanto informato della data e del luogo del suo processo.

46. Con riferimento ai requisiti enunciati nella seconda parte di frase di questa stessa disposizione, essi intendono garantire lo stesso livello elevato di protezione della persona citata, assicurando che quest'ultima disponga dell'informazione relativa alla data e al luogo del suo processo.

47. Tenuto conto, in particolare, della formulazione dell'articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584, secondo cui si deve stabilire inequivocabilmente che l'interessato «era al corrente del processo fissato», la circostanza che una citazione sia stata consegnata a una terza persona che s'impegna a trasmettere detta citazione all'interessato, che quest'ultima persona risulti o meno convivente dell'interessato, non può, di per sé sola, soddisfare i requisiti summenzionati. Una tale modalità di citazione non permette infatti di stabilire inequivocabilmente né la circostanza che l'interessato abbia «di fatto» ricevuto l'informazione relativa alla data e al luogo del suo processo né, se del caso, il momento preciso in cui l'ha ricevuta.

[...]

49. Al riguardo, spetta all'autorità giudiziaria emittente indicare, nel mandato d'arresto europeo, gli elementi sulla cui base essa ha constatato che l'interessato ha di fatto ufficialmente ricevuto le informazioni relative alla data e al luogo del suo processo. Allorché l'autorità giudiziaria di esecuzione accerta che i requisiti di cui all'articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), della decisione quadro 2002/584 sono soddisfatti, essa può altresì basarsi su altri elementi, comprese circostanze di cui è venuta a conoscenza nell'ambito di un'audizione dell'interessato.

50. Peraltro, dato che le fattispecie previste all'articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584 sono state concepite come eccezioni a un motivo facoltativo di non riconoscimento, l'autorità giudiziaria di esecuzione può, in ogni caso, anche dopo aver constatato che esse non ricomprendono il caso di cui trattasi, tenere conto di altre circostanze che le permettano di garantire che la consegna dell'interessato non comporta una violazione dei suoi diritti della difesa.

51. Nel contesto di una simile valutazione di detto motivo facoltativo di non riconoscimento, l'autorità giudiziaria di esecuzione potrà quindi tenere conto della condotta tenuta dall'interessato. Infatti, è in questa fase del procedimento di consegna che potrà essere concessa una particolare attenzione a un eventuale manifesta mancanza di diligenza da parte dell'interessato, in particolare quando risulta che egli abbia cercato di evitare la notifica dell'informazione a lui indirizzata.

[...]

53. In ogni caso, l'autorità giudiziaria di esecuzione ha la possibilità di chiedere d'urgenza, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584, informazioni complementari qualora ritenga le informazioni comunicate dallo Stato membro emittente insufficienti per permetterle di prendere una decisione sulla consegna».

In seguito a un'azione giudiziaria intentata dalla Recoletos e da altre parti nei confronti dei sigg. Aivars Lembergs, Olafs Berķis, Igors Skoks e Genādijs Ševcovs, con ordinanza del 9 aprile 2013, la High Court of Justice of England & Wales, Queen's Bench Division, Commercial Court (Alta Corte di giustizia di Inghilterra e Galles, divisione del Queen's Bench, sezione commerciale) concedeva l'esecuzione di provvedimenti provvisori e cautelari nei confronti dei soggetti convenuti. L'ordinanza non veniva notificata ai destinatari della stessa, ma veniva confermata con la successiva ordinanza del 29 aprile 2013 (in prosieguo: l'«ordinanza controversa»), resa all'esito di un'udienza di cui tutti i convenuti erano stati informati e nella quale la Recoletos era designata come responsabile della notificazione o della comunicazione della stessa ordinanza.

A seguito dell'ottenimento dell'attestato di cui agli articoli 54 e 58 del regolamento (CE) n. 44/2001 (concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale), il 28 giugno 2013 la Recoletos ha presentato dinanzi al Ventspils tiesa (Tribunale di Ventspils, Lettonia) una domanda volta ad ottenere la dichiarazione di esecutività dell'ordinanza controversa nonché a garantire l'esecuzione di tale ordinanza tramite provvedimenti provvisori. La domanda veniva accolta parzialmente.

A seguito di impugnazione proposta dagli originari soggetti convenuti, nonché dal sig. Meroni nella sua qualità di rappresentante e amministratore del patrimonio del sig. Lembergs sotto sequestro, la Kurzemes apgabaltiesa (Corte regionale di Kurzeme) annullava la decisione di primo grado e autorizzava l'esecuzione in Lettonia dell'ordinanza controversa nei confronti del sig. Lembergs.

Il sig. Meroni proponeva allora ricorso dinanzi all'Augstākās tiesas Civillietu departaments (Corte suprema, dipartimento delle cause civili, Lettonia) avverso la sentenza della Corte regionale di Kurzeme) rilevando la contrarietà dell'ordinanza controversa all'eccezione dell'ordine pubblico prevista all'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001, nei limiti in cui i divieti pronunciati in tale provvedimento pregiudicavano i diritti di proprietà di terzi che non erano parti nel procedimento dinanzi al giudice che ha emesso l'ordinanza controversa.

In tale contesto, la Corte suprema lettone, decideva di sospendere il procedimento nazionale davanti ad essa pendente, formulando alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali di interpretazione, sostanzialmente chiedendo se l'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che, in circostanze quali quelle di cui trattasi nel procedimento principale, il riconoscimento e l'esecuzione di un'ordinanza emessa da un giudice di uno Stato membro, che è stata pronunciata senza che un terzo, i cui diritti possano essere pregiudicati da tale ordinanza sia stato ascoltato, debbano essere considerati come manifestamente contrari all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto e al diritto a un equo processo ai sensi di tali disposizioni.

In tale contesto, con specifico riferimento al principio dell'equo processo, la Corte di giustizia ha rilevato che:

« 44. Un giudice nazionale che attua il diritto dell'Unione applicando il regolamento n. 44/2001 deve [...] rispettare le esigenze derivanti dall'articolo 47 della Carta ai sensi del quale ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

45. La Corte ha, inoltre, sottolineato che le disposizioni del diritto dell'Unione, quali quelle del regolamento n. 44/2001, devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali che, secondo una costante giurisprudenza, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza e che sono ormai iscritti nella Carta. A tal riguardo, l'insieme delle disposizioni del regolamento n. 44/2001 esprime l'intenzione di garantire che, nell'ambito degli obiettivi perseguiti da quest'ultimo, i procedimenti che portano all'adozione di decisioni

giurisdizionali si svolgano nel rispetto dei diritti della difesa sanciti all'articolo 47 della Carta (v. sentenza dell'11 settembre 2014, A, C-112/13, EU:C:2014:2195, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

46. In particolare, per quanto riguarda la questione di quali siano le circostanze nelle quali il fatto che una decisione di un giudice di uno Stato membro sia stata emessa in violazione di garanzie di ordine processuale possa costituire un motivo di rifiuto di riconoscimento ai sensi dell'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001, la Corte ha dichiarato che la clausola dell'ordine pubblico prevista in tale disposizione assumerebbe rilevanza solo nel caso in cui un siffatto pregiudizio fosse tale per cui il riconoscimento della decisione di cui trattasi nello Stato richiesto comporterebbe la violazione manifesta di una norma giuridica essenziale nell'ordinamento giuridico dell'Unione e, dunque, nell'ordinamento di tale Stato membro (v. sentenza del 16 luglio 2015, Diageo Brands, C-681/13, EU:C:2015:471, punto 50).

47. Occorre rilevare altresì che il regime di riconoscimento e di esecuzione previsto dalle disposizioni del regolamento n. 44/2001 è fondato sulla fiducia reciproca nella giustizia all'interno dell'Unione. È tale fiducia – che gli Stati membri accordano reciprocamente ai loro sistemi giuridici e alle loro istituzioni giudiziarie – che permette di ritenere che, in caso di errata applicazione del diritto nazionale o del diritto dell'Unione, il sistema di rimedi giurisdizionali istituito in ciascuno Stato membro, integrato dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, fornisca una garanzia sufficiente ai soggetti giuridici interessati (v. sentenza del 16 luglio 2015, Diageo Brands, C-681/13, EU:C:2015:471, punto 63).

48. Infatti, il regolamento n. 44/2001 si basa sull'idea fondamentale secondo cui i soggetti di diritto sono tenuti, in linea di principio, ad utilizzare tutti i mezzi di ricorso offerti dal diritto dello Stato membro di origine. Tranne in circostanze particolari che rendano eccessivamente difficile o impossibile l'esperimento dei mezzi di ricorso nello Stato membro di origine, i singoli devono avvalersi in tale Stato membro di tutti i rimedi giurisdizionali disponibili al fine di impedire a monte una violazione dell'ordine pubblico (v. sentenza del 16 luglio 2015, Diageo Brands, C-681/13, EU:C:2015:471, punto 64).

49. Nel procedimento principale, dalla decisione di rinvio risulta che l'ordinanza controversa non produce effetti giuridici nei confronti di un terzo prima che esso ne sia stato informato e che spetta ai ricorrenti che intendano avvalersi della stessa garantire che tale ordinanza sia debitamente notificata al terzo interessato e provare che la notificazione abbia effettivamente avuto luogo. Inoltre, qualora la medesima ordinanza gli sia stata notificata, un terzo che non è stato parte nel procedimento dinanzi al giudice dello Stato di origine può proporre dinanzi a quest'ultimo un ricorso avverso detta ordinanza e chiedere la modifica o l'annullamento della stessa.

50. Tale regime di tutela giurisdizionale riflette i requisiti posti dalla Corte, nella sentenza del 2 aprile 2009, Gambazzi (C-394/07, EU:C:2009:219, punti 42 e 44), per quanto riguarda le garanzie procedurali che assicurano a qualsiasi terzo interessato un'effettiva possibilità di contestare un provvedimento adottato dal giudice dello Stato di origine. Ne deriva che non si può ritenere che detto regime sia atto a violare l'articolo 47 della Carta.

51. Si deve ricordare altresì che la Corte ha dichiarato, nella sentenza del 23 aprile 2009, Draka NK Cables e a. (C-167/08, EU:C:2009:263, punto 31), che un creditore di un debitore non può proporre un ricorso contro una decisione relativa all'istanza intesa a ottenere una dichiarazione di esecutività se esso non è formalmente comparso come parte processuale nel giudizio in cui un altro creditore del medesimo debitore ha chiesto tale dichiarazione di esecutività.

52. Infatti, se il giudice dello Stato membro richiesto potesse valutare l'esistenza di eventuali diritti che un terzo, che non è intervenuto nel procedimento intentato dinanzi al giudice dello Stato di origine, fa valere nei confronti del riconoscimento e dell'esecuzione della decisione straniera, detto giudice potrebbe essere portato ad esaminare la fondatezza di tale decisione.

53. Ne consegue che l'argomento avanzato dal sig. Meroni dinanzi al giudice del rinvio può condurre quest'ultimo ad effettuare un esame che sarebbe manifestamente contrario agli articoli 36 e

45, paragrafo 2, del regolamento n. 44/2001 ai sensi del quale in nessun caso la decisione straniera può formare oggetto di un riesame del merito.

54. Alla luce dell'insieme degli elementi che precedono, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che, in circostanze quali quelle di cui trattasi nel procedimento principale, il riconoscimento e l'esecuzione di un'ordinanza emessa da un giudice di uno Stato membro, che è stata pronunciata senza che un terzo i cui diritti possano essere pregiudicati da tale ordinanza sia stato ascoltato, non possono essere considerati come manifestamente contrari all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto e al diritto a un equo processo ai sensi di tali disposizioni, nei limiti in cui è possibile a tale terzo far valere i propri diritti dinanzi a detto giudice»

30 giugno 2016, *Direcția General Regional a Finanțelor Publice Brașov c. Vasile Toma, Biroul Executorului Judec toresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, causa C- 205/15

In occasione dell'immatricolazione in Romania di un veicolo, precedentemente immatricolato in un altro Stato membro, il sig. Toma versava la somma di 4.121 lei rumeni (EUR 900 circa) a titolo di tassa sull'inquinamento degli autoveicoli.

Con sentenza del 16 ottobre 2012, divenuta definitiva il 22 ottobre 2013, il Tribunalul Sibiu (Tribunale di primo grado di Sibiu, Romania), condannava l'Administrația Finanțelor Publice Avrig (amministrazione delle finanze pubbliche di Avrig, Romania) e l'Administrația Fondului pentru Mediu (amministrazione del Fondo per l'ambiente, Romania) alla restituzione di detta somma al sig. Toma, al pagamento dei relativi interessi legali nonché al rimborso delle spese.

In risposta alla domanda di esecuzione forzata presentata dal sig. Toma nei confronti del servizio tributario della città di Avrig e dell'amministrazione del Fondo per l'ambiente, la Judec toria Sibiu (Giudice di primo grado di Sibiu, Romania) disponeva, il 24 marzo 2014, l'esecuzione forzata dell'obbligo derivante dalla sentenza del Tribunalul Sibiu (Tribunale di primo grado di Sibiu) del 16 ottobre 2012.

L'amministrazione delle finanze pubbliche presentava opposizione contro detta esecuzione forzata dinanzi alla Judec toria Sibiu (Giudice di primo grado di Sibiu), domandando altresì l'annullamento degli atti di esecuzione già adottati nonché la sospensione del procedimento di esecuzione forzata, senza essere tenuta ad assolvere l'imposta di bollo sugli atti giudiziari relativa a tale opposizione né a depositare la cauzione per la sua domanda di sospensione di detto procedimento di esecuzione.

Investita della questione, la Judec toria Sibiu decideva di sospendere il procedimento nazionale e rivolgere un quesito pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, volto a chiarire, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e gli articoli 20, 21 e 47 della Carta possano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni quali l'articolo 16 della Costituzione rumena e l'articolo 30 dell'OUG n. 80/2013 (decreto legge del governo n. 50 sull'istituzione della tassa sull'inquinamento degli autoveicoli), i quali sanciscono l'uguaglianza di fronte alla legge dei cittadini persone fisiche e non tra questi ultimi e le persone giuridiche di diritto pubblico, ed esonerano a priori le persone giuridiche di diritto pubblico dal pagamento delle imposte di bollo e della cauzione per l'accesso alla giustizia, pur subordinando l'accesso alla giustizia delle persone fisiche al pagamento di imposte di bollo e di cauzioni.

Investita della questione, con particolare riguardo al diritto ad un equo processo e della tutela giurisdizionale effettiva, ha rilevato quanto segue:

« 36. Orbene, la Corte ha già precisato che l'articolo 47 della Carta comprende, in quanto componente del principio della tutela giurisdizionale effettiva, il principio della parità delle armi o

dell'uguaglianza processuale (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2014, Sánchez Morcillo e Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punto 48). Poiché quest'ultimo principio costituisce un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza davanti alla legge di cui all'articolo 20 della Carta, occorre analizzare gli interrogativi del giudice del rinvio esposti al punto 31 della presente sentenza in particolare alla luce dell'articolo 47.

[...]

38. Stanti tali considerazioni preliminari, occorre intendere la questione sottoposta nel senso che il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47 della Carta nonché i principi di equivalenza e di effettività debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa, come quella di cui al procedimento principale, che esenta le persone giuridiche di diritto pubblico dalle imposte di bollo sugli atti giudiziari quando esse presentano opposizione all'esecuzione forzata di una decisione giudiziaria relativa al rimborso di tasse riscosse in violazione del diritto dell'Unione, e che le esenta dall'obbligo di depositare la cauzione prevista al momento della presentazione della domanda di sospensione di un tale procedimento di esecuzione forzata, mentre le domande presentate da persone fisiche e giuridiche di diritto privato nell'ambito di tali procedimenti restano, di norma, soggette alle spese di giustizia.

39. Giacché la questione pregiudiziale inerisce, in particolare, all'ambito della tutela giurisdizionale effettiva, in quanto essa riguarda una normativa nazionale che prevede esenzioni da determinate spese di giustizia a favore di talune categorie di persone, occorre verificare, in primo luogo, la compatibilità di una normativa, quale quella di cui al procedimento principale, con l'articolo 47 della Carta, che sancisce il diritto alla suddetta tutela (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punto 29).

40. A tale riguardo, dalle spiegazioni relative all'articolo 47 della Carta, che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima, si deduce che i commi primo e secondo di tale articolo 47 corrispondono all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 13 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»).

41. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta precisa che, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da detta Convenzione. Secondo le spiegazioni di tale disposizione, il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo della CEDU, ma anche, in particolare, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla luce della quale occorre quindi interpretare l'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punti 35 e 37 e giurisprudenza ivi citata).

42. Per quanto riguarda il contenuto di tale articolo 47, la Corte ha già statuito che il principio della tutela giurisdizionale effettiva enunciato da tale disposizione è costituito da diversi elementi, tra i quali, in particolare, il principio della parità delle armi e il diritto di ricorso ad un giudice (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, Otis e a., C-199/11, EU:C:2012:684, punto 48).

[...]

47. [...] occorre ricordare che il principio della parità delle armi costituisce un corollario della nozione stessa di equo processo, la quale implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di esporre la sua causa in condizioni che non la collochino in una posizione di netto svantaggio rispetto al proprio avversario, mentre il pregiudizio causato dalla mancanza di tale equilibrio, in linea di principio, dev'essere dimostrato da colui che l'ha subito (v., in tale senso, sentenze del 6 novembre 2012, Otis e a., C-199/11, EU:C:2012:684, punti 71 e 72, nonché del 17 luglio 2014, Sánchez Morcillo e Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punto 49).

48. È vero che una normativa che esenta le persone giuridiche di diritto pubblico dal pagamento di determinate spese di giustizia, mentre le persone fisiche non beneficiano, a priori, di una siffatta esenzione, crea una distinzione tra tali persone sotto il profilo del trattamento processuale delle loro

domande presentate nell'ambito di un procedimento come quello oggetto di causa. Tuttavia, [...], occorre altresì verificare se una tale normativa ponga una persona come il sig. Toma in una posizione di inferiorità rispetto alla controparte, per quanto concerne la tutela giurisdizionale dei diritti di cui questa persona è legittimata ad avvalersi in forza del diritto dell'Unione, e se detta normativa pregiudichi di conseguenza l'equità di un tale procedimento.

49. In tale contesto, occorre rilevare, in primo luogo, che le spese di giustizia contribuiscono, in linea di principio, al buon funzionamento del sistema giurisdizionale, in quanto tali spese costituiscono una fonte di finanziamento dell'attività giurisdizionale degli Stati membri (sentenza del 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punto 73). Come risulta dall'articolo 1, paragrafo 2, dell'OUG n. 80/2013, e come confermato dal governo rumeno nelle sue osservazioni scritte, questo è lo scopo perseguito dall'imposta di bollo sugli atti giudiziari, oggetto dell'esenzione di cui all'articolo 30 di tale decreto, atteso che tale imposta di bollo contribuisce al finanziamento dei servizi forniti dagli organi giurisdizionali.

50. Alla luce di tale scopo, è giocoforza constatare, [...], che l'esenzione dall'imposta di bollo sugli atti giudiziari di cui beneficiano le persone giuridiche di diritto pubblico, nell'ambito di procedimenti come quello di cui alla fattispecie, non procura di per sé un vantaggio processuale a tali persone giuridiche, posto che, come osservato dal governo rumeno, il pagamento di tale bollo da parte di tali persone è effettuato a carico del bilancio nazionale consolidato, il quale finanzia anche i servizi forniti dagli organi giurisdizionali.

51. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esenzione dal deposito di una cauzione richiesto al momento della presentazione della domanda di sospensione di un procedimento di esecuzione forzata avente ad oggetto crediti fiscali, come quella prevista dall'articolo 229 del codice di procedura fiscale, tale cauzione, secondo il governo rumeno, costituisce una garanzia per il creditore che ha avviato il procedimento di esecuzione forzata, in quanto detta esecuzione rischia di essere interrotta da una domanda di sospensione presentata da un debitore che può trovarsi, in seguito, nell'impossibilità di adempiere il suo debito per via della sua insolvibilità o del suo fallimento.

[...]

53. Poiché il rischio coperto dalla cauzione non può verificarsi in un procedimento come quello di cui al caso di specie, l'esenzione prevista dall'articolo 229 del codice di procedura fiscale non può, di conseguenza, indebolire la posizione di una persona come il sig. Toma rispetto a quella della sua controparte.

54. Pertanto, occorre ritenere che una normativa, come quella di cui al procedimento principale, laddove si limita a esonerare a priori le persone giuridiche di diritto pubblico dal pagamento di determinate spese di giustizia nell'ambito dei procedimenti di esecuzione forzata di decisioni giudiziarie relative al rimborso delle tasse riscosse in violazione del diritto dell'Unione, pur sottomettendo, di norma, le domande presentate da persone fisiche e giuridiche di diritto privato nell'ambito di tali procedimenti al pagamento di tali spese, non pone queste ultime in una posizione di netto svantaggio rispetto alle loro controparti e non mette dunque in discussione l'equità di tale procedimento».

16 maggio 2017, *Berlioz*, causa C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373

Per i fatti che hanno dato origine alla controversia si veda la medesima sentenza citata in questo Capitolo, par. 2. Il giudice a quo aveva altresì chiesto alla Corte di giustizia se l'articolo 47 della Carta (i) legittimasse un soggetto a contestare la legittimità di tale decisione con la quale gli è stata inflitta una sanzione pecuniaria per inosservanza di una decisione amministrativa che gli ingiungeva di fornire informazioni nel contesto di uno scambio tra amministrazioni tributarie nazionali; (ii) rendesse possibile al giudice nazionale di una competenza estesa alla verifica della legittimità di tale

decisione di ingiunzione; (iii) limitasse l'esame della decisione resa dall'autorità interpellata circa l'ingiunzione di fornire informazioni alla regolarità formale o se il giudice nazionale potesse verificare il rispetto della condizione di prevedibile pertinenza dell'ingiunzione; (iv) ammettesse la facoltà, per il giudice, di avere accesso alla richiesta di informazioni rivolta dallo Stato membro richiedente allo Stato membro interpellato, e se tale documento potesse essere negato per motivi di riservatezza.

44. A norma dell'articolo 47 della Carta, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. A tale diritto corrisponde l'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

45. Svitati governi hanno affermato che, in un caso come quello in oggetto, mancava un «diritt[o] garantit[o] dal diritto dell'Unione», nell'accezione dell'articolo 47 della Carta, dal momento che la direttiva 2011/16 non conferisce alcun diritto ai singoli. A detta di tali governi, questa direttiva, così come la direttiva 77/799, esaminata dalla Corte nella sentenza del 22 ottobre 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678), si pone come unico obiettivo lo scambio di informazioni tra amministrazioni tributarie e conferisce diritti esclusivamente a queste ultime. Pertanto, un amministrato come la Berlioz non potrebbe affermare, sul fondamento dell'articolo 47 della Carta, di disporre di un diritto a un ricorso effettivo.

46. A questo proposito, ai punti da 30 a 36 della citata sentenza la Corte ha statuito che la direttiva 77/799, il cui oggetto consiste nel disciplinare la collaborazione tra le autorità tributarie degli Stati membri, coordina la trasmissione d'informazioni tra autorità competenti, imponendo determinati obblighi agli Stati membri, ma non conferisce per contro diritti specifici al contribuente per quanto attiene alla sua partecipazione al procedimento di scambio di informazioni tra dette autorità. In particolare, tale direttiva non prevede alcun obbligo in capo a dette autorità di sentire il contribuente.

47. Per quanto riguarda la direttiva 2011/16, al suo considerando 7 essa afferma di basarsi sui risultati conseguiti dalla direttiva 77/799 prevedendo, ove necessario, norme più chiare e più precise che disciplinano la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, al fine di stabilire un ambito di applicazione più ampio per questa cooperazione. Occorre constatare che, procedendo in tal modo, la direttiva 2011/16 persegue un obiettivo analogo a quello della direttiva 77/799, che essa sostituisce.

48. Tuttavia, tale circostanza non implica che un amministrato che si trovi nella posizione della Berlioz non possa, conformemente all'articolo 47 della Carta, difendere la sua causa dinanzi a un giudice nel contesto dell'applicazione della direttiva 2011/16.

49. Da una costante giurisprudenza della Corte risulta infatti che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione e che l'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v., in questo senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 19 a 21, nonché del 26 settembre 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punti 72 e 73).

50. Nel caso di specie, la controversia nel procedimento principale verte su un provvedimento che punisce un amministrato per l'inottemperanza ad una decisione che gli intimava di fornire all'autorità interpellata informazioni destinate a consentire a quest'ultima di dare seguito ad una richiesta formulata dall'autorità richiedente sulla base, segnatamente, della direttiva 2011/16. Atteso che tale misura sanzionatoria è fondata su una disposizione nazionale la quale, come si evince dalla risposta fornita alla prima questione, attua il diritto dell'Unione, nell'accezione dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, se ne evince che le disposizioni di quest'ultima, e in particolare il suo

articolo 47, sono applicabili nelle circostanze del procedimento principale (v., in questo senso, sentenza del 26 settembre 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punti da 74 a 77).

51. Per quanto attiene, più nello specifico, alla necessità di un diritto garantito dal diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, va ricordato che, per costante giurisprudenza, la tutela nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di una persona, sia fisica che giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati, rappresenta un principio generale del diritto dell'Unione (sentenze del 21 settembre 1989, *Hoechst/Commissione*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 19, del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, punto 27 e ordinanza del 17 novembre 2005, *Minoan Lines/Commissione*, C-121/04 P, non pubblicata, EU:C:2005:695, punto 30).

52. Tale tutela può essere invocata da un amministrato, come la *Berlioz*, contro un atto che gli arreca pregiudizio, come l'ingiunzione e la misura che infligge la sanzione nel procedimento principale, sicché siffatto amministrato può avvalersi di un diritto garantito dal diritto dell'Unione, nell'accezione dell'articolo 47 della Carta, che gli conferisce un diritto a un ricorso effettivo.

53. Per quanto riguarda una misura sanzionatoria, occorre verificare se un diritto di ricorso contro tale misura, come previsto dalla normativa oggetto del procedimento principale, sia sufficiente per permettere all'amministrato di avvalersi dei diritti che l'articolo 47 della Carta gli conferisce, o se tale articolo postuli che egli possa altresì, in un'occasione del genere, contestare la legittimità della decisione di ingiunzione su cui è fondata la misura sanzionatoria.

54. A questo proposito occorre ricordare che il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, che è attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta. Detto articolo 47 garantisce, nell'ordinamento dell'Unione, la tutela conferita dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 13, della CEDU. Occorre, pertanto, riferirsi unicamente a questa prima disposizione (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2012, *Otis e a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punti 46 e 47).

55. Per quanto attiene all'articolo 47, secondo comma, della Carta, esso prevede che ogni individuo ha il diritto a che la sua causa sia esaminata da un giudice indipendente e imparziale. Il rispetto di tale diritto presuppone che la decisione di un'autorità amministrativa che, di per sé, non soddisfi i requisiti di indipendenza e di imparzialità, sia sottoposta a un successivo controllo da parte di un organo giurisdizionale che deve, segnatamente, essere competente ad approfondire tutte le questioni pertinenti.

56. Di conseguenza, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 80 delle conclusioni, il giudice nazionale, adito con un ricorso avverso la sanzione amministrativa pecuniaria inflitta al singolo per l'inosservanza della decisione di ingiunzione, deve poter esaminare la legittimità di quest'ultima, affinché quanto sancito dall'articolo 47 della Carta sia rispettato.

[...]

59. Si deve quindi rispondere alla [...] questione dichiarando che l'articolo 47 della Carta deve essere interpretato nel senso che un amministrato, cui sia stata inflitta una sanzione pecuniaria per inottemperanza ad una decisione amministrativa che gli ingiunge di fornire informazioni nel contesto di uno scambio tra amministrazioni tributarie nazionali in forza della direttiva 2011/16, è legittimato a contestare la legittimità di tale decisione.

[...]

80. Per consentire all'autorità interpellata di procedere alla verifica [...] l'autorità richiedente deve fornire un'adeguata motivazione in merito alla finalità delle informazioni richieste nel contesto del procedimento tributario condotto a carico del contribuente identificato nella domanda di informazioni.

81. Se necessario, ai fini di tale verifica l'autorità interpellata può domandare all'autorità richiedente, in nome della cooperazione amministrativa instaurata dalla direttiva 2011/16 in materia tributaria, gli elementi informativi complementari che siano necessari per escludere, dal suo punto di vista, l'assenza manifesta di prevedibile pertinenza delle informazioni richieste [...].

82. Pertanto, la verifica svolta dall'autorità interpellata non si limita ad un controllo sommario e formale della regolarità della richiesta di informazioni circa i citati elementi, bensì deve anche consentire a tale autorità di assicurarsi che le informazioni richieste non siano prive di qualsiasi prevedibile pertinenza alla luce dell'identità del contribuente coinvolto e di quella del terzo eventualmente informato, nonché delle esigenze dell'indagine tributaria in questione.

83. Per quanto concerne, in secondo luogo, il sindacato del giudice adito con un ricorso di un amministrato avverso la sanzione inflittagli sul fondamento di una decisione di ingiunzione emessa dall'autorità interpellata per ottemperare alla domanda di informazioni sottoposta dall'autorità richiedente, tale sindacato può non solo vertere sulla proporzionalità di detta sanzione e condurre, eventualmente, a una sua modifica, bensì anche riguardare la legittimità di detta decisione, come emerge dalla risposta alla seconda questione.

84. A tal riguardo, l'efficacia del sindacato giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta presuppone che la motivazione fornita dall'autorità richiedente ponga il giudice nazionale in condizione di esercitare il controllo sulla legittimità della richiesta di informazioni (v., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 53, e del 23 ottobre 2014, Unitrading, C-437/13, EU:C:2014:2318, punto 20).

[...]

86. Il giudice deve pertanto esclusivamente verificare che la decisione di ingiunzione si fondi su una richiesta sufficientemente motivata dell'autorità richiedente, vertente su informazioni che non appaiano manifestamente prive di qualsiasi pertinenza prevedibile alla luce, da una parte, del contribuente coinvolto e del terzo eventualmente informato nonché, dall'altra, del fine fiscale perseguito.

[...]

89. [...] Le medesime disposizioni della direttiva 2011/16 e l'articolo 47 della Carta devono essere interpretati nel senso che, nell'ambito di un ricorso proposto da un amministrato avverso una misura sanzionatoria inflittagli dall'autorità interpellata per inosservanza di una decisione di ingiunzione adottata da quest'ultima in seguito a una richiesta di informazioni rivolta dall'autorità richiedente in forza della direttiva 2011/16, il giudice nazionale dispone, oltre che di una competenza a modificare la sanzione inflitta, di una competenza a verificare la legittimità di tale decisione di ingiunzione. Per quanto riguarda la condizione di legittimità di detta decisione consistente nella prevedibile pertinenza delle informazioni richieste, il sindacato giurisdizionale si limita alla verifica dell'assenza manifesta di siffatta pertinenza.

[...]

96. Nell'ambito di un ricorso giurisdizionale, va ricordato che il principio della parità delle armi, che è un corollario della stessa nozione di equo processo, implica che tutte le parti devono poter agire in giudizio, e produrre prove, in condizioni che non le penalizzino nettamente rispetto ai propri avversari (sentenza del 6 novembre 2012, Otis e a., C-199/11, EU:C:2012:684, punto 71).

97. La Corte ha altresì statuito che l'esistenza di una violazione dei diritti di difesa, ivi incluso il diritto di accedere al fascicolo, deve essere valutata in funzione delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, segnatamente della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame (v. sentenze 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, punto 102, e del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punti 32 e 34).

98. Alla luce di tali considerazioni occorre verificare se un amministrato, come la Berlioz, che ritenga che le informazioni che le sono state richieste in forza di un'ingiunzione non siano prevedibilmente pertinenti, debba avere accesso alla richiesta di informazioni rivolta dall'autorità richiedente all'autorità interpellata, allo scopo di far valere pienamente le proprie ragioni in giudizio.

99. A questo proposito, dalla risposta fornita alle questioni terza e quinta si evince che, per appurare l'illegittimità della decisione di ingiunzione fondata sulla richiesta di informazioni e della misura sanzionatoria inflitta per inottemperanza a tale decisione, è necessario, ma sufficiente,

dimostrare la manifesta carenza di prevedibile pertinenza della totalità o di parte delle informazioni richieste rispetto all'indagine effettuata, tenuto conto dell'identità del contribuente coinvolto e del fine fiscale delle informazioni domandate.

100. In tale ottica, affinché la causa dell'amministrato coinvolto sia esaminata equamente quanto alla condizione di prevedibile pertinenza, non è necessario che egli abbia accesso alla richiesta di informazioni nella sua interezza. È sufficiente che egli acceda all'informazione minima di cui all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2011/16, vale a dire quella relativa all'identità del contribuente coinvolto e al fine fiscale delle informazioni richieste. Tuttavia, se il giudice dello Stato membro interpellato considera che detta informazione minima non sia sufficiente a questo proposito, e se esso richiede all'autorità interpellata elementi di informazione complementari, nell'accezione di cui al punto 92 della presente sentenza, tale giudice è tenuto a fornire detti elementi di informazione complementari all'amministrato coinvolto, tenendo debitamente conto, nel contempo, dell'eventuale riservatezza di taluni di questi elementi.

101. Di conseguenza, occorre rispondere alla [...] questione dichiarando che l'articolo 47, secondo comma, della Carta deve essere interpretato nel senso che il giudice dello Stato membro interpellato, nell'ambito dell'esercizio del proprio sindacato giurisdizionale, deve avere accesso alla richiesta di informazioni rivolta dallo Stato membro richiedente allo Stato membro interpellato. Per contro, l'amministrato interessato non dispone di un diritto di accesso alla richiesta di informazioni nella sua interezza, richiesta che rimane un documento segreto, conformemente all'articolo 16 della direttiva 2011/16. Allo scopo di far esaminare pienamente la sua causa quanto all'assenza di prevedibile pertinenza delle informazioni richieste è sufficiente, in linea di principio, che egli disponga delle informazioni contemplate all'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva.

25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586

Il sig. LM, destinatario di tre mandati d'arresto europeo (MAE) emessi dall'autorità giudiziaria polacca, veniva arrestato in Irlanda nel maggio 2017 e condotto dinanzi alla High Court irlandese, chiamata a pronunciarsi sulla consegna. LM si opponeva, sostenendo che, ove consegnato, sarebbe stato esposto ad un rischio reale di diniego di giustizia in quanto le recenti riforme del sistema giudiziario polacco lo priverebbero del suo diritto a un equo processo. Le leggi polacche cui costui si riferiva hanno fondato, insieme ad altri motivi, la proposta motivata della Commissione di avviare la procedura prevista dall'art. 7, par. 1, TUE a carico della Polonia [COM (2017) 835 def.]. In tale sede, la Commissione ha enunciato la preoccupazione che le numerose riforme adottate, tanto in merito all'esercizio della giurisdizione, quanto al controllo di costituzionalità delle leggi, possano costituire un rischio evidente di grave violazione dell'art. 2 TUE, segnatamente dello stato di diritto. Il giudice irlandese, sulla base della documentazione disponibile (specie di quella relativa alla proposta motivata della Commissione), ritiene che queste condizioni potrebbero produrre un rischio reale e comprovato che l'interessato sia sottoposto ad un processo non equo, non essendo garantita l'indipendenza della magistratura polacca; tuttavia, la disciplina in materia di mandato d'arresto europeo non prevede alcuno specifico motivo di rifiuto della consegna per il caso in esame. La High Court, sospeso il processo, domanda alla Corte di giustizia se (i) in qualità di giudice dell'esecuzione, debba operare, a seguito delle allegazioni dell'interessato, ulteriori valutazioni, di carattere concreto e preciso, in merito al rischio di esposizione del medesimo, in caso di sua consegna, ad un giudizio non equo e se (ii), nel corso di tale scrutinio, il giudice sia tenuto a rivolgersi all'autorità giudiziaria emittente per ottenere qualsiasi ulteriore informazione necessaria. La Corte ha osservato:

35. Per rispondere alle questioni sollevate, occorre rammentare che il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel riconoscimento di tali valori e, dunque, nel rispetto del diritto dell'Unione che li attua (sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 34 e giurisprudenza citata).

36. Tanto il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto il principio del mutuo riconoscimento, che si fonda a sua volta sulla fiducia reciproca tra questi ultimi (v., in tal senso, sentenza del 10 agosto 2017, Tupikas, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, punto 49 e giurisprudenza citata), rivestono un'importanza fondamentale nel diritto dell'Unione, dato che consentono la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Più specificamente, il principio della fiducia reciproca impone a ciascuno di tali Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo (sentenza del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punto 26 e giurisprudenza citata).

37. Quando attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in forza di tale diritto, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, con la conseguenza che risulta loro preclusa la possibilità non solo di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo in casi eccezionali, di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 192].
[...]

40. La decisione quadro 2002/584 è quindi diretta, mediante l'instaurazione di un nuovo sistema semplificato e più efficace di consegna delle persone condannate o sospettate di aver violato la legge penale, a facilitare e ad accelerare la cooperazione giudiziaria allo scopo di contribuire a realizzare l'obiettivo assegnato all'Unione di diventare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia fondandosi sull'elevato livello di fiducia che deve esistere tra gli Stati membri (sentenza del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punto 25 e giurisprudenza citata).

41. Nel settore disciplinato dalla decisione quadro 2002/584, il principio di riconoscimento reciproco, che costituisce, come risulta in particolare dal considerando 6 della stessa, il «fondamento» della cooperazione giudiziaria in materia penale, trova applicazione all'articolo 1, paragrafo 2, di tale decisione quadro, che sancisce la regola secondo cui gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione a ogni mandato d'arresto europeo in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni della medesima decisione quadro. Le autorità giudiziarie dell'esecuzione possono, dunque, in via di principio, rifiutare di eseguire un siffatto mandato solo per i motivi di non esecuzione tassativamente elencati dalla decisione quadro 2002/584 e possono subordinare l'esecuzione del mandato d'arresto europeo esclusivamente a una delle condizioni tassativamente

previste all'articolo 5 di tale decisione quadro. Di conseguenza, mentre l'esecuzione del mandato d'arresto europeo costituisce il principio, il rifiuto di esecuzione è concepito come un'eccezione che deve essere oggetto di interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 10 agosto 2017, *Tupikas*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, punti 49 e 50 e giurisprudenza citata).

42. Così, la decisione quadro 2002/584 enuncia espressamente i motivi di non esecuzione obbligatoria (articolo 3) e facoltativa (articoli 4 e 4 bis) del mandato d'arresto europeo, nonché le garanzie che lo Stato membro emittente deve fornire in casi particolari (articolo 5) (v. sentenza del 10 agosto 2017, *Tupikas*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, punto 51).

43. Cionondimeno, la Corte ha ammesso che limitazioni ai principi di riconoscimento e di fiducia reciproci tra Stati membri possano essere apportate «in circostanze eccezionali» (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Cld raru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 82 e giurisprudenza citata).

44. In tale contesto, la Corte ha riconosciuto, a determinate condizioni, la facoltà per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione di porre fine alla procedura di consegna istituita dalla decisione quadro 2002/584 qualora una siffatta consegna rischi di comportare un trattamento inumano o degradante del ricercato, ai sensi dell'articolo 4 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Cld raru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 104).

45. A tal fine, la Corte si è fondata, da un lato, sull'articolo 1, paragrafo 3, di tale decisione quadro, che prevede che quest'ultima non può comportare la modifica dell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti agli articoli 2 e 6 TUE e, dall'altro, sul carattere assoluto del diritto fondamentale garantito dall'articolo 4 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Cld raru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punti 83 e 85).

46. Nel caso di specie, basandosi sulla proposta motivata e sui documenti a cui questa si riferisce, l'interessato si è opposto alla propria consegna alle autorità giudiziarie polacche, facendo valere, in particolare, che una siffatta consegna lo esporrebbe a un rischio reale di flagrante diniego di giustizia a causa della carenza di indipendenza dei giudici dello Stato membro emittente derivante dall'attuazione delle recenti riforme legislative del sistema giudiziario in tale Stato membro.

47. Pertanto, occorre anzitutto verificare se, al pari di un rischio reale di violazione dell'articolo 4 della Carta, un rischio reale di violazione del diritto fondamentale dell'interessato a un giudice indipendente e, quindi, del suo diritto fondamentale a un equo processo, come enunciato all'articolo 47, secondo comma, della Carta, consenta all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di astenersi, a titolo eccezionale, dal dare seguito a un mandato d'arresto europeo, in base all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584.

48. A tal riguardo, si deve sottolineare che il requisito dell'indipendenza dei giudici attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente, del valore dello Stato di diritto.

49. L'Unione è, infatti, un'Unione di diritto in cui i singoli hanno il diritto di contestare in sede giurisdizionale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo

all'applicazione di un atto dell'Unione nei loro confronti (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 31 e giurisprudenza citata).

50. Conformemente all'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, compete ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza di detto diritto (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32 e giurisprudenza citata, nonché del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 36 e giurisprudenza citata).

51. L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 36 e giurisprudenza citata).

52. Ne consegue che ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione», nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 37).

53. Orbene, affinché sia garantita tale tutela, è di primaria importanza preservare l'indipendenza di detti organi, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale a un ricorso effettivo (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 41).

54. L'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 43).

55. Nei limiti in cui, come rilevato al punto 40 della presente sentenza, la decisione quadro 2002/584 è volta a instaurare un sistema semplificato di consegna tra «autorità giudiziarie» per assicurare la libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale nello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, la salvaguardia dell'indipendenza di tali autorità è essenziale anche nell'ambito del meccanismo del mandato d'arresto europeo.

56. La decisione quadro 2002/584 si basa infatti sul principio secondo cui le decisioni in materia di mandato d'arresto europeo beneficiano di tutte le garanzie proprie delle decisioni giudiziarie, in particolare di quelle risultanti dai diritti fondamentali e dai principi giuridici fondamentali di cui all'articolo 1, paragrafo 3, di detta decisione quadro. Ciò comporta che non soltanto la decisione relativa all'esecuzione del mandato d'arresto europeo ma anche quella concernente l'emissione di un siffatto mandato siano adottate da un'autorità giudiziaria che soddisfi i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva - tra cui la garanzia di indipendenza - in modo che l'intera procedura di

consegna tra Stati membri prevista dalla decisione quadro 2002/584 sia esercitata sotto controllo giudiziario (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punto 37 e giurisprudenza citata).

57. Per di più, occorre osservare che, nell'ambito dell'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza privative della libertà, o ancora nel contesto del procedimento penale di merito, i quali non rientrano nell'ambito di applicazione della decisione quadro 2002/584 e del diritto dell'Unione, gli Stati membri restano soggetti all'obbligo di rispettare i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU o dal loro diritto nazionale, compresi il diritto a un equo processo e le garanzie che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2013, F, C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punto 48).

58. L'alto grado di fiducia tra gli Stati membri su cui poggia il meccanismo del mandato d'arresto europeo si fonda, dunque, sulla premessa secondo cui i giudici penali degli altri Stati membri, che, a seguito dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo, dovranno esercitare l'azione penale o condurre il procedimento di esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, nonché il procedimento penale di merito, soddisfano i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, tra cui figurano, segnatamente, l'indipendenza e l'imparzialità di detti giudici.

59. Occorre, quindi, considerare che l'esistenza di un rischio reale che la persona oggetto di un mandato d'arresto europeo subisca, in caso di consegna all'autorità giudiziaria emittente, una violazione del suo diritto fondamentale a un giudice indipendente e, pertanto, del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo, garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, autorizza l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ad astenersi, a titolo eccezionale, dal dare seguito a tale mandato d'arresto europeo, in base all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584.

60. Pertanto, qualora, come nel procedimento principale, la persona oggetto di un mandato d'arresto europeo faccia valere, per opporsi alla propria consegna all'autorità giudiziaria emittente, l'esistenza di carenze sistemiche o, quanto meno, generalizzate che, a suo avviso, sono idonee a incidere sull'indipendenza del potere giudiziario nello Stato membro emittente e a pregiudicare così il contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione è tenuta a valutare, quando deve decidere in merito alla consegna dell'interessato alle autorità di detto Stato membro, l'esistenza di un rischio reale che egli subisca una violazione di tale diritto fondamentale (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e C Id raru C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 88).

61. A tal fine, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, in una prima fase, deve valutare, in base a elementi oggettivi, attendibili, precisi e debitamente aggiornati riguardanti il funzionamento del sistema giudiziario nello Stato membro emittente (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi et C Id raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 89), l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo, connesso a una mancanza di indipendenza dei giudici di detto Stato membro, a causa di carenze sistemiche o generalizzate in quest'ultimo Stato. Le informazioni contenute in una proposta motivata recentemente rivolta dalla

Commissione al Consiglio in base all'articolo 7, paragrafo 1, TUE costituiscono elementi di particolare rilevanza ai fini di tale valutazione.

62. Una siffatta valutazione deve essere effettuata tenendo conto del livello di tutela del diritto fondamentale garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 88 e giurisprudenza citata).

[...]

68. Se, alla luce dei requisiti richiamati ai punti da 62 a 67 della presente sentenza, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione accerta che esiste, nello Stato membro emittente, un rischio reale di violazione del contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti il potere giudiziario di tale Stato membro, tali da compromettere l'indipendenza dei giudici di detto Stato, tale autorità deve, in un secondo momento, valutare, in modo concreto e preciso, se, nelle circostanze del caso di specie, esistano motivi seri e comprovati per ritenere che, in seguito alla sua consegna allo Stato membro emittente, il ricercato corra tale rischio (v., per analogia, nell'ambito dell'articolo 4 della Carta, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punti 92 e 94).

69. Tale valutazione concreta è altresì necessaria quando, come nel caso di specie, da un lato, lo Stato membro emittente è stato oggetto di una proposta motivata della Commissione, adottata ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, diretta ad ottenere che il Consiglio constati l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di detto Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 TUE, quali quello dello Stato di diritto, a causa, in particolare, di attentati all'indipendenza dei giudici nazionali e, dall'altro, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ritiene, in particolare sulla base di una siffatta proposta, di disporre di elementi idonei a dimostrare l'esistenza di carenze sistemiche, in relazione a tali valori, sul piano del potere giudiziario di tale Stato membro.

[...]

78. Nel caso in cui le informazioni che l'autorità giudiziaria emittente, dopo avere richiesto, ove necessario, l'assistenza dell'autorità centrale o di una delle autorità centrali dello Stato membro emittente, ai sensi dell'articolo 7 della decisione quadro 2002/584 (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Cld raru, C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 97), ha comunicato all'autorità giudiziaria dell'esecuzione non inducano quest'ultima a escludere l'esistenza di un rischio reale che la persona interessata subisca, in detto Stato membro, una violazione del suo diritto fondamentale a un giudice indipendente e, quindi, del contenuto essenziale del suo diritto fondamentale a un equo processo, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve astenersi dal dare seguito al mandato d'arresto europeo di cui è oggetto tale persona.

79. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584 deve essere interpretato nel senso che, qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, chiamata a decidere sulla consegna di una persona oggetto di un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esercizio di un'azione penale, disponga di elementi, come quelli contenuti in una proposta motivata della Commissione adottata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, idonei a dimostrare l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo garantito dall'articolo 47, secondo comma,

della Carta, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente, detta autorità deve verificare in modo concreto e preciso se, alla luce della situazione personale di tale persona, nonché della natura del reato per cui è perseguita e delle circostanze di fatto poste alla base del mandato d'arresto europeo, e tenuto conto delle informazioni fornite dallo Stato membro emittente, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, di tale decisione quadro, vi siano motivi seri e comprovati di ritenere che, in caso di consegna a quest'ultimo Stato, detta persona corra un siffatto rischio.

3.3. Responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario

19 novembre 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci c. Italia*, cause riunite C-6/90 e 9/90, Racc I- 5357.

La Pretura di Vicenza e quella di Bassano adivano la Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'art. 189, terzo comma (ora divenuto art. 288 TFUE) TCE e della direttiva 80/987/CEE, concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, non tempestivamente attuata dalla Repubblica Italiana.

Il signor Francovich aveva lavorato per l'impresa CDN Elettronica Snc a Vicenza e aveva ricevuto, a tale titolo, solo acconti sporadici sulla propria retribuzione. Proponeva, quindi, ricorso dinanzi al Pretore di Vicenza, che condannava l'impresa al pagamento di una somma. Nel corso del processo di esecuzione, avendo l'ufficiale giudiziario dovuto redigere un verbale di pignoramento infruttuoso, il signor Francovich faceva valere il diritto di ottenere dallo Stato italiano le garanzie previste dalla direttiva 80/987/CEE o, in via subordinata, un indennizzo. La questione pregiudiziale sollevata, mirava ad accertare due ordini di problemi: da un lato, l'efficacia diretta delle norme della direttiva che definivano i diritti dei lavoratori e dall'altro, l'esistenza e la portata di una responsabilità dello Stato per danni derivanti dalla violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario. La Corte ha concluso che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili fosse inerente al sistema del trattato ed ha osservato:

« 33. Va constatato che sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.

34. La possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile qualora, come nella fattispecie, la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario.

35. Ne consegue che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del trattato.

36. L'obbligo degli Stati membri di risarcire tali danni trova il suo fondamento anche nell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto comunitario. Orbene, tra questi obblighi si trova quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario (v., per quanto riguarda l'analogo disposto dell'art. 86 del Trattato CECA, la sentenza 16 dicembre 1960, *Humblot*, causa 6/60, Racc.

pag. 1093).

37. Da tutto quanto precede risulta che il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili.

b) Sulle condizioni della responsabilità dello Stato

38. Se la responsabilità dello Stato è così imposta dal diritto comunitario, le condizioni in cui essa fa sorgere un diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato.

39. Qualora, come nel caso di specie, uno Stato membro violi l'obbligo, ad esso incombente in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288 TFUE], di prendere tutti i provvedimenti necessari a conseguire il risultato prescritto da una direttiva, la piena efficacia di questa norma di diritto comunitario esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento ove ricorrano tre condizioni.

40. La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

41. Tali condizioni sono sufficienti per far sorgere a vantaggio dei singoli un diritto ad ottenere un risarcimento, che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario.

42. Con questa riserva, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato. Infatti, in mancanza di una disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v. le seguenti sentenze: 22 gennaio 1976, *Russo*, causa 60/75, Racc. pag. 45; 16 dicembre 1976, *Rewe*, causa 33/76, Racc. pag. 1989; 7 luglio 1981, *Rewe*, causa 158/80, Racc. pag. 1805).

43. Occorre rilevare inoltre che le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (v. per quanto concerne la materia analoga del rimborso di imposte riscosse in violazione del diritto comunitario, in particolare la sentenza 9 novembre 1983, *San Giorgio*, causa 199/82, Racc. pag. 3595).

44. Nella fattispecie, la violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro a seguito della mancata attuazione entro i termini della direttiva 80/987 è stata accertata con una sentenza della Corte. Il risultato prescritto da tale direttiva comporta l'attribuzione ai lavoratori subordinati del diritto ad una garanzia per il pagamento di loro crediti non pagati relativi alla retribuzione. Come risulta dall'esame della prima parte della prima questione, il contenuto di tale diritto può essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva.

45. Stando così le cose, spetta al giudice nazionale garantire, nell'ambito delle norme di diritto interno relative alla responsabilità, il diritto dei lavoratori ad ottenere il risarcimento dei danni che siano stati loro provocati a seguito della mancata attuazione della direttiva ».

5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e a.*, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. I-1029.

La Brasserie du pêcheur, società francese, veniva costretta, alla fine del 1981, a sospendere le proprie esportazioni di birra in Germania in quanto le competenti autorità tedesche avevano accertato che la birra da essa fabbricata non era conforme ai requisiti di genuinità prescritti dalla

legge fiscale sulla birra. Avendo la Commissione avviato contro la Germania un ricorso per inadempimento per contrasto con l'art. 30 TCE (ora divenuto art. 34 TFUE), conclusosi con la condanna per il governo tedesco, la Brasserie du pêcheur conveniva in giudizio la Repubblica federale di Germania reclamando il risarcimento del danno che la restrizione alle importazioni le aveva cagionato. Il giudice nazionale investiva allora la Corte di giustizia della questione se il principio in forza del quale gli Stati membri sono tenuti al risarcimento dei danni cagionati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili, fosse applicabile qualora l'inadempimento contestato fosse riconducibile al legislatore nazionale. La Corte ha osservato:

« 38. Sul punto, occorre ricordare che, se la responsabilità dello Stato è imposta dal diritto comunitario, le condizioni in cui essa fa sorgere un diritto al risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato (sentenza *Francovich e a.*, citata, punto 38).

39. Per determinare tali condizioni occorre tener conto anzitutto dei principi propri dell'ordinamento giuridico comunitario che costituiscono il fondamento per la responsabilità dello Stato, vale a dire la piena efficacia delle norme comunitarie e l'effettiva tutela dei diritti da esse garantiti, da un lato, e l'obbligo di cooperazione incombente agli Stati membri in forza dell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], dall'altro (sentenza *Francovich e a.*, citata, punti 31-36).

40. Inoltre, come hanno sottolineato la Commissione e i vari governi che hanno presentato osservazioni, è pertinente il riferimento alla giurisprudenza della Corte relativa alla responsabilità extracontrattuale della Comunità.

41. Invero, da un lato, l'art. 215, secondo comma, del Trattato [ora art. 340 TFUE] fa rinvio, in tema di responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, ai quali la Corte fa del pari riferimento, in mancanza di norme scritte, in altri settori del diritto comunitario.

42. Dall'altro, i presupposti del sorgere della responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli in conseguenza della violazione del diritto comunitario non debbono essere diversi, in mancanza di specifica giustificazione, da quelli che disciplinano la responsabilità della Comunità in circostanze analoghe. Infatti, la tutela dei diritti attribuiti ai singoli dal diritto comunitario non può variare in funzione della natura, nazionale o comunitaria, dell'organo che ha cagionato il danno.

43. Il regime enunciato dalla Corte alla luce dell'art. 215 del Trattato [ora art. 340 TFUE], in specie per quanto riguarda la responsabilità derivante da atti normativi, tiene segnatamente conto della complessità delle situazioni da disciplinare, delle difficoltà di applicazione o interpretazione dei testi e, più in particolare, del margine di valutazione discrezionale rimesso all'autore dell'atto controverso.

44. È tenendo conto dell'ampio potere discrezionale devoluto alle istituzioni per l'attuazione delle politiche comunitarie che è stata elaborata la giurisprudenza della Corte in tema di responsabilità extracontrattuale della Comunità, con particolare riferimento agli atti normativi che implicavano scelte di politica economica.

45. Invero, la concezione restrittiva della responsabilità della Comunità derivante dall'esercizio delle proprie attività normative si spiega con la considerazione che l'esercizio del potere legislativo, anche nei casi in cui esiste un controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti, non deve essere ostacolato dalla prospettiva di azioni risarcitorie ogni volta che esso deve adottare, nell'interesse generale della Comunità, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli e che, per l'altro verso, in un contesto normativo caratterizzato dall'esistenza di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione di una politica comunitaria, la responsabilità della Comunità può sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (sentenza 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, *HNL e a./Consiglio e Commissione*, Racc. pag. 1209, punti 5 e 6).

46. Ciò premesso, si deve constatare che il legislatore nazionale, così come del resto le istituzioni

comunitarie, non dispone sistematicamente di un ampio potere discrezionale quando si tratti di un settore disciplinato dal diritto comunitario. Quest'ultimo può imporgli obblighi di risultato o di condotta o di astensione che riducono, talvolta in maniera considerevole, il suo margine di valutazione. Tale è in particolare il caso quando, come avveniva nella fattispecie oggetto della sentenza *Francovich e a.*, lo Stato membro è obbligato, in forza dell'art. 189 del Trattato [ora art. 288 TFUE], ad adottare entro un certo termine tutti i provvedimenti necessari per conseguire il risultato prescritto da una direttiva. In tal caso, la circostanza che i provvedimenti da adottare incombono al legislatore nazionale è, ai fini del sorgere della responsabilità dello Stato membro per la mancata attuazione della direttiva, priva di pertinenza.

47. Diversamente, allorché uno Stato membro opera in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale, paragonabile a quello del quale si avvalgono le istituzioni comunitarie per l'attuazione delle politiche comunitarie, i presupposti della sua responsabilità debbono essere, in via di principio, i medesimi di quelli dai quali dipende il sorgere della responsabilità della Comunità in una situazione analoga.

48. Nella fattispecie della causa a quo di cui al procedimento C-46/93, il legislatore tedesco aveva legiferato nel settore dei prodotti alimentari, in particolare in quello della birra. In mancanza di armonizzazione comunitaria, il legislatore nazionale disponeva, in tale settore, di un ampio potere discrezionale per adottare una disciplina sulla qualità della birra in commercio.

49. Quanto alla fattispecie all'origine del procedimento C-48/93, il legislatore del Regno Unito disponeva del pari di un ampio potere discrezionale. Infatti, la normativa controversa concerneva, da un lato, l'immatricolazione dei pescherecci, settore che, tenuto conto dello stadio di sviluppo del diritto comunitario, rientra nella sfera di competenza degli Stati membri, e, dall'altro, la disciplina delle attività di pesca, settore nel quale l'attuazione della politica comune consente un certo margine di valutazione agli Stati membri.

50. Risulta quindi che, in entrambe le fattispecie, i legislatori tedesco e del Regno Unito avevano di fronte situazioni che comportavano scelte paragonabili a quelle operate dalle istituzioni comunitarie nell'adozione di atti normativi rientranti in una politica comunitaria.

51. Stando così le cose, un diritto al risarcimento è riconosciuto dal diritto comunitario in quanto siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

52. Infatti, in primo luogo, queste condizioni soddisfano le esigenze della piena efficacia delle norme comunitarie e dell'effettiva tutela dei diritti da esse garantiti.

53. In secondo luogo, esse corrispondono in sostanza a quelle enunciate dalla Corte in ordine all'art. 215 [ora art. 340 TFUE] nella sua giurisprudenza relativa alla responsabilità della Comunità per danni cagionati ai singoli da atti normativi illegittimi adottati dalle sue istituzioni.

54. La prima condizione viene manifestamente soddisfatta con riguardo all'art. 30 del Trattato [ora art. 34 TFUE], richiamato nel procedimento C-46/93, e all'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE], richiamato nel procedimento C-48/93. Invero, sebbene l'art. 30 [ora art. 34 TFUE] imponga un divieto agli Stati membri, ciò non toglie che esso attribuisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare (sentenza 22 marzo 1977, causa 74/76, *Iannelli e Volpi*, Racc. pag. 557, punto 13). Del pari, l'art. 52 del Trattato [ora art. 49 TFUE], conferisce per definizione diritti ai singoli (sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*, Racc. pag. 631, punto 25).

55. Quanto alla seconda condizione, sia per quanto riguarda la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215 [ora art. 340 TFUE] sia per quanto attiene alla responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto comunitario, il criterio decisivo per considerare sufficientemente caratterizzata una violazione del diritto comunitario è quello della violazione manifesta e grave, da parte di uno Stato membro o di un'istituzione comunitaria, dei limiti posti al loro potere discrezionale.

56. Al riguardo, fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, vanno sottolineati il grado di chiarezza e di precisione della norma violata,

l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario.

57. In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è manifesta e grave quando continua nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l'inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione.

65. Quanto alla terza condizione, spetta ai giudici nazionali verificare la sussistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

66. Le tre condizioni sopra richiamate sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, senza tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata, a condizioni meno restrittive, sulla base del diritto nazionale.

67. Come si rileva dai punti 41-43 della sentenza *Francovich e a.*, fermo restando il diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario, purché siano soddisfatte le condizioni descritte in precedenza, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, restando inteso che le condizioni fissate dalle norme nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (v., altresì, sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, Racc. pag. 3595).

68. Sotto tale profilo, le restrizioni che si rinvengono negli ordinamenti giuridici interni in materia di responsabilità extracontrattuale delle pubbliche autorità conseguente all'esercizio della funzione legislativa possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, da parte dei singoli, del diritto al risarcimento, quale è garantito dal diritto comunitario, per danni risultanti dalla violazione di quest'ultimo.

69. Nella specie di cui al procedimento C-46/93, il giudice nazionale si interroga in particolare sulla questione se il diritto nazionale possa subordinare un eventuale diritto al risarcimento alle medesime restrizioni applicabili in caso di violazione, operata da una legge, di norme nazionali sovraordinate, ad esempio in caso di violazione del GG della Repubblica federale di Germania ad opera di una legge federale ordinaria.

70. Sul punto si deve rilevare che, pur se l'imposizione di siffatte restrizioni appare conforme all'esigenza di non stabilire condizioni meno favorevoli rispetto a quelle concernenti reclami analoghi di natura interna, occorre inoltre accertare se tali restrizioni non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

71. Orbene, la condizione posta dal diritto tedesco in caso di violazione di norme nazionali sovraordinate contenute in una legge, condizione che subordina il risarcimento al fatto che l'atto o l'omissione del legislatore riguardi una situazione individuale, renderebbe praticamente impossibile o eccessivamente difficile il risarcimento effettivo dei danni derivanti dalla violazione del diritto comunitario, posto che i compiti devoluti al legislatore nazionale riguardano in via di principio la collettività senza interessare alcuna persona o categoria di persone considerate individualmente.

72. Simile condizione, in quanto ostacola l'assolvimento dell'obbligo dei giudici nazionali di assicurare la piena efficacia del diritto comunitario garantendo un'effettiva tutela dei diritti dei singoli, deve essere esclusa in ipotesi di violazione del diritto comunitario imputabile al legislatore nazionale.

73. Analogamente, l'eventuale condizione posta, in via di principio, dal diritto inglese per il sorgere della responsabilità delle pubbliche autorità, ossia di fornire la prova di un abuso di potere nell'esercizio di una pubblica funzione (*misfeasance in public office*), abuso inconcepibile in riferimento al legislatore, è anch'essa di natura tale da rendere praticamente impossibile il

risarcimento dei danni derivanti dalla violazione del diritto comunitario, ove tale violazione sia imputabile al legislatore nazionale.

74. Occorre pertanto rispondere alle questioni prospettate dai giudici nazionali che, nell'ipotesi in cui una violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro sia imputabile al legislatore nazionale che operi in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale in ordine alle scelte normative, i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora la norma comunitaria violata sia preordinata ad attribuire loro diritti, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Con questa riserva, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato dalla violazione del diritto comunitario ad esso imputabile, fermo restando che le condizioni stabilite dalla normativa nazionale applicabile non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna né essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento ».

8 ottobre 1996, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans Jürgen Schulte, Anke Heuer, Ursula e Trosten Knor c. Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Racc. I-4845.

Il signor Dillenkofer e altri cittadini tedeschi, acquirenti di viaggi « tutto compreso », a seguito del fallimento degli operatori presso i quali avevano acquistato i loro viaggi, non erano partiti o erano dovuti rientrare dal rispettivo luogo di vacanze a loro spese, senza riuscire ad ottenere il rimborso delle somme da essi versate a tali operatori o delle spese da essi sostenute per il loro ritorno. Intentavano allora, alcune azioni di risarcimento contro la Repubblica federale di Germania, innanzi al Landgericht di Bonn, sostenendo che i danni subiti erano da imputarsi alla mancata attuazione, entro il termine prescritto del 31 dicembre 1992, della direttiva del Consiglio 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». L'art. 7 della direttiva, infatti, disponeva, a protezione del consumatore, che gli operatori dovessero dare prova di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore. Investita di alcune questioni pregiudiziali la Corte ha osservato:

«20. La Corte ha dichiarato che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (sentenze *Francovich e a.*, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, *British Telecommunications*, Racc. pag. I-1631, punto 38, e 23 maggio 1996, causa C-5/94, *Hedley Lomas*, Racc. pag. I-2553, punto 24). Inoltre, la Corte ha affermato che le condizioni in cui la responsabilità dello Stato fa sorgere un diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato (sentenze *Francovich e a.*, punto 38, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, punto 38, e *Hedley Lomas*, punto 24, già citate).

21. Nelle sue citate sentenze *Brasserie du pêcheur e Factortame*, punti 50 e 51, *British Telecommunications*, punti 39 e 40, e *Hedley Lomas*, punti 25 e 26, la Corte, alla luce delle circostanze del caso di specie, ha affermato che i singoli lesi hanno un diritto a risarcimento qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica comunitaria violata sia diretta a conferire loro diritti, che si tratti di una violazione sufficientemente grave e manifesta e che esista un nesso di causalità diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli.

(...)

25. Infatti, anzitutto una violazione è sufficientemente grave e manifesta quando un'istituzione o uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere normativo, ha violato in modo grave e manifesto i limiti posti al suo potere discrezionale (v. sentenze 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77,

15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 6; *Brasserie du pêcheur e Factortame*, citata, punto 55, e *British Telecommunications*, citata, punto 42) e, in secondo luogo, nell'ipotesi in cui lo Stato membro di cui trattasi, al momento in cui ha commesso la trasgressione, non si fosse trovato di fronte a scelte normative e disponesse di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente grave e manifesta (v. sentenza *Hedley Lomas*, citata, punto 28).

26. Pertanto, qualora, come nella causa *Francovich e a.*, uno Stato membro, in violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE], non prenda alcuno dei provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva, entro il termine fissato da quest'ultima, tale Stato membro viola, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri.

27. Di conseguenza, una siffatta violazione fa sorgere, a favore dei singoli, un diritto ad ottenere un risarcimento se il risultato imposto dalla direttiva comporta l'attribuzione, a loro favore, di diritti il cui contenuto possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva e se esiste un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi, senza che debbano essere prese in considerazione altre condizioni.

28. In particolare non si può subordinare il risarcimento del danno al presupposto di una previa constatazione, da parte della Corte, di un inadempimento del diritto comunitario imputabile allo Stato (v. sentenza *Brasserie du pêcheur*, punti 94-96) né all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento (v. punti 75-80 della stessa sentenza).

29. Occorre quindi risolvere l'ottava, la nona, la decima, l'undicesima e la dodicesima questione nel senso che la mancanza di qualsiasi provvedimento d'attuazione di una direttiva per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima entro il termine a tal fine stabilito costituisce di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e pertanto fa sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi qualora, da un lato, il risultato prescritto da una direttiva implichi l'attribuzione, a favore dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere individuato e, dall'altro, esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito».

4 luglio 2000, *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, causa C-424/97

Il Landgericht di Düsseldorf sottoponeva alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali sulle condizioni e le modalità di assunzione della responsabilità di uno Stato membro e, eventualmente, di un ente di diritto pubblico di tale Stato per danni provocati ai singoli da violazioni del diritto comunitario loro imputabili, nonché sulla legittimità della subordinazione della convenzione con un dentista, cittadino di un altro Stato membro, al requisito di una sufficiente conoscenza della lingua dello Stato membro di stabilimento. Tali questioni erano sollevate nell'ambito di un'azione proposta dal signor Haim, dentista, contro l'organismo di diritto pubblico Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (associazione dei medici dentisti convenzionati della Renania del Nord) al fine di ottenere il risarcimento per il mancato guadagno che egli affermava di aver subito per effetto della violazione del diritto comunitario da parte di quest'ultima. In particolare quanto alla prima questione che mirava ad accertare se il diritto comunitario ostasse a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario potesse sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso, la Corte ha osservato:

«26. In via preliminare, occorre ricordare che la responsabilità per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario imputabili ad una pubblica autorità nazionale costituisce un

principio, inerente al sistema del Trattato, che crea obblighi in capo agli Stati membri (sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 20, e 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories, Racc. pag. I-1531, punto 106).

27. Come hanno, in sostanza, rilevato tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte e la Commissione, e come risulta dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno degli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento (sentenza 1 giugno 1999, causa C-302/97, Konle, Racc. pag. I-3099, punto 62).

28. Gli Stati membri non possono pertanto sottrarsi a tale responsabilità né invocando la ripartizione interna delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel loro ordinamento giuridico interno, né facendo valere che l'autorità pubblica autrice della violazione del diritto comunitario non disponeva delle competenze, cognizioni o dei mezzi necessari.

29. Non risulta tuttavia dalla giurisprudenza citata nei punti 26 e 27 della presente sentenza che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario debba necessariamente provvedere lo Stato membro stesso perché i suoi obblighi comunitari siano adempiuti.

30. Infatti, per quanto riguarda gli Stati membri a struttura federale, la Corte ha già statuito che, purché le modalità procedurali in essere nell'ordinamento giuridico interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall'ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti agli stessi singoli dall'ordinamento interno, al risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario non deve necessariamente provvedere lo Stato federale perché gli obblighi comunitari dello Stato membro siano adempiuti (sentenza Konle, citata, punti 63 e 64).

31. Ciò vale del pari per gli Stati membri, a struttura federale o meno, nei quali talune funzioni legislative e amministrative sono assunte in maniera decentrata da enti locali dotati di una certa autonomia o da qualsiasi altro ente di diritto pubblico giuridicamente diverso dallo Stato. In tali Stati membri il risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti d'ordine interno adottati in violazione del diritto comunitario da un ente di diritto pubblico può quindi essere garantito da quest'ultimo.

32. Il diritto comunitario non osta neppure alla sussistenza della responsabilità di un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario accanto a quella dello Stato membro stesso.

33. A questo riguardo, si deve ricordare la giurisprudenza consolidata secondo la quale, con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario nel caso in cui le condizioni per la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenze citate Francovich e a., punti 41-43, e Norbrook Laboratories, punto 111).

34. Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la prima questione dichiarando che il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario

possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso.»

30 settembre 2003, *Köbler c. Austria*, causa C-224/01, Racc. I-10239.

Il signor Köbler, professore universitario di ruolo a Innsbruck, avviava davanti al Tribunale civile (Landgericht für Zivilrechtssacher), di Vienna, un'azione di responsabilità contro l'Austria per violazione di norme di diritto comunitario direttamente applicabili così come interpretate della Corte di giustizia (nelle sentenze in cui ha in particolare deliberato che un'identità speciale di anzianità di servizio non costituisce un premio di fedeltà). Il giudice adito sollevava dinnanzi alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali, inerenti, tra l'altro, la possibile configurazione della responsabilità di uno Stato membro per il pregiudizio subito da un singolo a causa di una sentenza di un giudice nazionale di ultimo grado pronunciata in violazione del diritto comunitario. Al riguardo, la Corte ha osservato:

«32. Se nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale viene considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo, tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione dei singoli (sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, [5 marzo 1996, cause riunite C-40/93 e C-48/93, Racc. pag. I-1029] punto 34).

33. In considerazione del ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che ai singoli derivano dalle norme comunitarie, 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 singoli possano, a talune condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti sono lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro.

34. Occorre sottolineare a tale riguardo che un organo giurisdizionale di ultimo grado costituisce per definizione l'ultima istanza dinanzi alla quale i singoli possono far valere i diritti ad essi riconosciuti dal diritto comunitario. Poiché normalmente non può più costituire oggetto di riparazione una violazione di questi diritti in una decisione di un tale organo giurisdizionale che divenuta definitiva, i singoli non possono essere privati della possibilità di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere in tal modo una tutela giuridica dei loro diritti.

35. Del resto, in particolare, al fine di evitare che siano violati diritti conferiti ai singoli dal diritto comunitario, l'art. 234, terzo comma, CE (ora divenuto art. 267, par. 3, TFUE), prevede che un giudice avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno è tenuto a rivolgersi alla Corte.

36. Pertanto, dalle esigenze relative alla tutela dei diritti dei singoli che fanno valere il diritto comunitario deriva che essi devono avere la possibilità di ottenere dinanzi ai giudici nazionali la riparazione del danno originato dalla violazione di questi diritti in seguito a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (v., in tal senso, sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 35). [...]

39. Occorre considerare tuttavia che il riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado non ha di per sé come conseguenza di rimettere in discussione l'autorità della cosa definitivamente giudicata di una tale decisione. Un procedimento inteso a far dichiarare la responsabilità dello Stato non ha lo stesso oggetto e non implica necessariamente le stesse parti del procedimento che ha dato luogo alla

decisione che ha acquisito l'autorità della cosa definitivamente giudicata. Infatti, il ricorrente in un'azione per responsabilità contro lo Stato ottiene, in caso di successo, la condanna di quest'ultimo a risarcire il danno subito, ma non necessariamente che sia rimessa in discussione l'autorità della cosa definitivamente giudicata della decisione giurisdizionale che ha causato il danno. In ogni caso, il principio della responsabilità dello Stato inerente all'ordinamento giuridico comunitario richiede un tale risarcimento, ma non la revisione della decisione giurisdizionale che ha causato il danno.

40. Ne deriva che il principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata non si oppone al riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado [...].

42. Per quanto riguarda l'indipendenza del giudice, occorre precisare che il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato. Ora, non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

43. Per quanto riguarda l'argomento relativo al rischio che l'autorità di un giudice di ultimo grado sia pregiudicata dal fatto che le sue decisioni divenuti definitive possano essere rimesse in discussione implicitamente mediante un procedimento che consente di far dichiarare la responsabilità dello Stato a causa di tali decisioni, occorre constatare che l'esistenza di un rimedio giuridico che consenta, a talune condizioni, la riparazione degli effetti dannosi di una decisione giurisdizionale erronea potrebbe senz'altro essere considerata nel senso che corrobora la qualità di un ordinamento giuridico e quindi in definitiva anche l'autorità del potere giurisdizionale. [...]

48. Occorre ancora aggiungere che, se considerazioni collegate al rispetto del principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata o dell'indipendenza dei giudici sistemi di diritto possono aver ispirato ai sistemi diritto nazionali restrizioni, talvolta severe, alla possibilità di far dichiarare la responsabilità dello Stato per danni causati da decisioni giurisdizionali erronee, considerazioni di tale tipo non sono state tali da escludere in maniera assoluta questa possibilità. Infatti, l'applicazione del principio della responsabilità dello Stato alle decisioni giurisdizionali è stata ammessa anche se sotto forme diverse dalla maggior parte degli Stati membri, come l'avvocato generale ha rilevato ai paragrafi 77-82 delle sue conclusioni, anche se solo a condizioni restrittive ed eterogenee.

49. Si può ancora rilevare che, nello stesso senso, la CEDU [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo], e più in particolare il suo art. 41, consente alla Corte europea dei diritti dell'uomo di condannare uno Stato che ha violato un diritto fondamentale a compensare i danni che sono derivati da questo comportamento per la parte lesa. Dalla giurisprudenza della detta Corte deriva che una tale compensazione può essere concessa anche allorché la violazione deriva dal contenuto di una decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado (v. sentenza Cour eur. D. H. 21 marzo 2000, Dulaurans/Francia, non ancora pubblicata).

50. Da quanto precede deriva che il principio secondo cui gli «Stati membri sono obbligati a riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che sono loro imputabili si applica anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado. Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative a tale risarcimento. [...]

59. Da tutto quanto precede risulta [...] che il principio secondo cui gli Stati membri sono obbligati a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili è applicabile anche allorché la violazione di cui trattasi deriva da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, sempreché la norma di diritto comunitario violata sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia sufficientemente caratterizzata e sussista un nesso causale diretto tra questa violazione e il danno subito dalle parti lese. Al fine di determinare se la violazione sia sufficientemente caratterizzata allorché deriva da una tale decisione, il giudice nazionale competente deve, tenuto conto della specificità della funzione giurisdizionale, accertare se tale

violazione presenti un carattere manifesto».

9 dicembre 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-129/00, Racc. I-14637.

La Commissione avviava, ai sensi dell'art. 226 Trattato CE (ora divenuto art. 258 TFUE), un procedimento con il quale chiedeva alla Corte di giustizia di accertare se l'Italia, mantenendo in vigore l'art. 29, secondo comma, della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (c.d. legge comunitaria per il 1990), così come interpretato ed applicato in sede amministrativa e giudiziaria, fosse venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal Trattato CE. Il suddetto art. 29 disponeva il rimborso dei dazi alle importazioni riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con le norme comunitarie qualora il relativo onere non fosse stato trasferito su altri soggetti. La disposizione è, di per sé, neutra ai fini del diritto comunitario quanto all'onere e alla modalità della prova del trasferimento del tributo. La Commissione contestava l'interpretazione data dalle autorità nazionali circa il regime probatorio della traslazione su terzi dell'importo di tributi percepiti in violazione di norme comunitarie; l'istituzione riteneva infatti che tale interpretazione rendesse il diritto al rimborso praticamente impossibile o comunque eccessivamente difficile, in contrasto con il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria. Precedentemente alla legge in questione, l'art. 19 del decreto legge 30 settembre 1982, n. 688, conv. in legge 27 novembre 1992, n. 873, sulla restituzione di tributi nazionali riscossi in contrasto con il diritto comunitario aveva dato origine a due sentenze della Corte di giustizia, una a seguito di rinvio pregiudiziale (9 novembre 1983, San Giorgio, causa 199/82, Racc. pag. 3595) l'altra nell'ambito di un ricorso per inadempimento contro l'Italia (24 marzo 1988, Commissione c. Italia, causa 104/86, Racc. pag. 1799). In tali occasioni, la Corte aveva stabilito l'obbligo di restituzione dei tributi così riscossi e l'incompatibilità con il diritto comunitario di modalità di prove eccessivamente difficili circa il non trasferimento su altri soggetti dei tributi in questione. L'art. 29 avrebbe dovuto trovare applicazione in linea con tale orientamento giurisprudenziale: l'onere della prova circa l'avvenuta traslazione del tributo su terzi, idonea a escludere la restituzione, avrebbe dovuto pertanto essere posto a carico dell'amministrazione. Sulla questione, a seguito di un ulteriore rinvio pregiudiziale, si era nuovamente pronunciata la Corte (sentenza 9 febbraio 1999, Dilexport, causa C-343/96, Racc. pag. I-579), sottolineando la contrarietà con il diritto comunitario di disposizioni (quali l'art. 29) che consentono di presumere traslata su terzi la ripercussione dei diritti e dei tributi illegittimamente pretesi o indebitamente riscossi e pongono a carico del ricorrente l'onere della prova contraria di tale presunzione. L'interpretazione e applicazione dell'art. 29, in sede amministrativa e giudiziaria, portavano allo stesso risultato dell'interpretazione e applicazione dell'art. 19, malgrado l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia. Sulla base di tali premesse, è stato avviato il procedimento di infrazione oggetto di analisi, nel quale la Corte ha accertato l'inadempimento in virtù del fatto che l'amministrazione e i giudici nazionali (compresi quelli di ultimo grado) interpretavano ed applicavano l'art. 29 in modo contrastante con il diritto comunitario. La Corte, in particolare, ha affermato:

«25. Come ricorda una consolidata giurisprudenza, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia di ripetizione di imposte nazionali indebitamente riscosse, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti in forza delle norme di diritto comunitario, purché le dette modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e, dall'altro, non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe, Racc. pag. 1989, punto 5, e 24 settembre 2002, causa C-255/00,

Grundig Italiana, Racc. pag. I-8003, punto 33).

26. Per quanto riguarda l'art. 29, secondo comma, della legge n. 428/1990, come ricordato al punto 7 di questa sentenza e tenuto conto delle differenti interpretazioni di questa disposizione, la citata sentenza Dilexport, resa nell'ambito di un procedimento pregiudiziale nel quale spettava al giudice nazionale decidere sulla controversia, ha indicato che, se esisteva una presunzione di ripercussione su altri soggetti dei diritti e dei tributi illegittimamente pretesi o indebitamente riscossi e se era a carico del ricorrente la prova contraria di tale presunzione per ottenere il rimborso del tributo, la disposizione in questione doveva considerarsi contraria al diritto comunitario.

27. Nell'ambito del presente ricorso per inadempimento spetta invece alla Corte decidere, essa stessa, tenuto conto degli elementi dedotti dalla Commissione, se l'applicazione che le autorità italiane hanno fatto dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 428/1990 determini effettivamente il sorgere di una siffatta presunzione o renda, in altro modo, praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al rimborso di tali tributi, nel qual caso occorrerebbe dichiarare l'inadempimento della Repubblica italiana.

28. Il motivo invocato dalla Commissione a sostegno del suo ricorso presenta tre aspetti. In primo luogo, vari giudici italiani, e in particolare, costantemente, la Corte suprema di cassazione, riterrebbero provata la traslazione dei tributi su terzi per il solo fatto che il ricorrente è un'impresa commerciale, aggiungendovi talvolta la motivazione che l'impresa non è fallita e che il tributo è stato riscosso per anni su tutto il territorio nazionale in assenza di contestazioni. In secondo luogo, l'amministrazione esigerebbe sistematicamente la produzione dei documenti contabili del ricorrente. I giudici aditi in caso di opposizione da parte di quest'ultimo accoglierebbero tale domanda sulla base dello stesso genere di motivazioni suddette e interpreterebbero in modo sfavorevole al ricorrente la mancata produzione dei detti documenti anche quando il termine legale di conservazione di questi ultimi sia scaduto. In terzo luogo, l'amministrazione riterrebbe che la mancata contabilizzazione dell'importo dei tributi in questione a partire dell'anno del loro versamento, a titolo di anticipazioni all'erario di tributi non dovuti, come crediti all'attivo nel bilancio dell'impresa che ne chiede il rimborso, dimostri che i detti tributi sono stati trasferiti su terzi.

29. L'inadempimento di uno Stato membro può essere in via di principio dichiarato ai sensi dell'art. 226 CE (ora divenuto art. 258 TFUE), indipendentemente dall'organo dello Stato la cui azione o inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendentemente (sentenza 5 maggio 1970, causa 77/69, Commissione/Belgio, Racc. pag. 237, punto 15).

30. La portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali si deve valutare tenendo conto dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali (v., in particolare, sentenza 8 giugno 1994, causa C-382/92, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-2435, punto 36).

31. Nel caso di specie è in discussione l'art. 29, secondo comma, della legge n. 428/1990, il quale dispone che i diritti e i tributi riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie siano rimborsati a meno che il relativo onere non sia stato trasferito su altri soggetti. Una tale disposizione è di per sé neutra, ai fini del diritto comunitario, sia per quanto riguarda l'onere di provare che il tributo è stato trasferito su altri soggetti, sia quanto alla modalità di prova a tal fine ammissibili. La sua portata deve pertanto essere determinata alla luce dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali.

32. A tale proposito, pronunce giurisdizionali isolate o fortemente minoritarie in un contesto giurisprudenziale caratterizzato da un diverso orientamento, o ancora un'interpretazione smentita dal supremo giudice nazionale, non possono essere prese in considerazione. Lo stesso non si può dire di un'interpretazione giurisprudenziale significativa non smentita dal detto supremo giudice, o addirittura da esso confermata.

33. Quando una normativa nazionale forma oggetto di divergenti interpretazioni giurisprudenziali che siano plausibili e che conducano, alcune, ad un'applicazione della detta normativa compatibile con il diritto comunitario, altre, ad un'applicazione incompatibile con esso, occorre dichiarare che,

per lo meno, tale normativa non è sufficientemente chiara per garantire un'applicazione compatibile con il diritto comunitario.

34. Nel caso di specie, il governo italiano non contesta che alcune sentenze della Corte suprema di cassazione pervengano, seguendo un ragionamento deduttivo, alla conclusione che, salvo prova contraria, diverse imprese commerciali che si trovano in condizioni normali trasferiscono a valle della catena delle vendite un tributo indiretto, in particolare se esso viene riscosso su tutto il territorio nazionale per un periodo rilevante e senza contestazioni. Il governo italiano, infatti si limita ad indicare che numerosi giudici di merito ritengono che tale ragionamento non sia sufficiente per considerare acquisita la prova di un siffatto trasferimento e fornisce solamente esempi di contribuenti che hanno ottenuto il rimborso di tributi in contrasto con il diritto comunitario, poiché in questi casi l'amministrazione non era riuscita a dimostrare al giudice adito che essi avevano trasferito i detti tributi.

35. Orbene, il ragionamento alla base delle richiamate sentenze della Corte suprema di cassazione si fonda anch'esso su una premessa che altro non è che una presunzione, vale a dire che le imposte indirette siano in via di principio trasferite a valle della catena delle vendite da parte degli operatori economici quando ne hanno la possibilità. Gli altri elementi presi in considerazione, cioè il carattere commerciale dell'attività del contribuente ed il fatto che la sua situazione finanziaria non sia deficitaria, nonché la riscossione del tributo in questione su tutto il territorio nazionale per un periodo rilevante e senza contestazioni, consentono, infatti di concludere che un'impresa che ha esercitato la sua attività in un tale contesto abbia effettivamente trasferito i tributi in questione solo se ci si fonda sulla premessa che ogni operatore economico si comporta in tal modo, salvo nei casi particolari di assenza di uno qualsiasi dei detti elementi. Tuttavia, come la Corte ha già dichiarato (v. sentenze San Giorgio, citata, punti 14 e 15; 25 febbraio 1988, cause riunite 331/85, 376/85 e 378/85, Bianco e Girard, Racc. I-1099, punto 17; Commissione/Italia, citata, punto 7, e Comateb e a., [14 gennaio 1997, cause riunite da C-192/95 a C-218/95, Racc. pag. I-165], punto 25), e per le ragioni di ordine economico ricordate dall'avvocato generale ai paragrafi 73-80 delle sue conclusioni, una siffatta premessa non si verifica in determinate circostanze e costituisce una semplice presunzione che non può essere ammessa in sede d'esame di domande di rimborso relative a imposte indirette in contrasto con il diritto comunitario.

36. Per quanto concerne la richiesta di esibizione dei documenti contabili dell'impresa che domanda il rimborso di tributi in contrasto con il diritto comunitario, posta come condizione preliminare a qualsiasi rimborso, occorre tener conto delle seguenti considerazioni.

37. Tale richiesta, relativa agli anni per i quali viene chiesto il rimborso e formulata nel periodo in cui i documenti contabili in questione devono obbligatoriamente essere conservati, non può essere considerata di per sé alla stregua di un'inversione, a scapito dei soggetti passivi, dell'onere della prova relativa alla mancata traslazione del tributo su terzi. Siffatti documenti forniscono infatti dati di fatto neutri, basandosi sui quali l'amministrazione può, in particolare, cercare di dimostrare che i tributi sono stati trasferiti su altri soggetti (v., in tal senso, sentenza 2 ottobre 2003, causa C-147/01, Weber's Wine World e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 115). Pertanto, salvo circostanze eccezionali di cui potrebbe avvalersi il ricorrente, la mancata produzione dei documenti contabili, quando essi sono stati richiesti dall'amministrazione, può essere considerata da quest'ultima o dal giudice un elemento di cui tener conto nella dimostrazione che i tributi sono stati trasferiti su terzi. Tuttavia tale elemento, da solo, non è sufficiente a far presumere che i detti tributi siano stati trasferiti su terzi, né, a maggior ragione, a far gravare sul ricorrente l'onere di confutare tale presunzione fornendo la prova contraria (v., in questo senso, sentenza Weber's Wine World e a., citata, punto 116).

38. In ogni caso, nelle situazioni in cui l'amministrazione chieda la produzione di tali documenti dopo la scadenza del loro termine legale di conservazione il soggetto passivo non li esibisca, trarne la conclusione che quest'ultimo abbia trasferito i tributi in esame su terzi, o trarne la medesima conclusione salvo prova contraria che spetti al soggetto passivo fornire, equivarrebbe ad istituire una

presunzione a carico di quest'ultimo, presunzione che renderebbe eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al rimborso di tributi incompatibili con il diritto comunitario.

39. Per quanto attiene al fatto che l'amministrazione reputa dimostrata la traslazione di un tributo su terzi quando l'importo del tributo in questione non è stato contabilizzato, a partire dall'anno del suo versamento, a titolo di anticipazione all'erario di tributi non dovuti, come credito all'attivo nel bilancio dell'impresa che ne chiede il rimborso, occorre dichiarare quanto segue.

40. Tale ragionamento porta ad istituire un'ingiustificata presunzione a danno del ricorrente. Tenuto conto delle condizioni alle quali interviene una domanda di rimborso del tributo, infatti, iscrivere l'importo di tale tributo tra le voci attive del bilancio a partire dall'anno del suo versamento presuppone che il soggetto passivo ritenga fin da subito di poter contestare, con buone probabilità di successo, il suo pagamento, mentre, ai sensi dello stesso art. 29, primo comma, della legge n. 428/1990, egli dispone di un termine di diversi anni per proporre tale domanda. Il soggetto passivo, inoltre, anche se contesta il pagamento del tributo, può benissimo ritenere che le sue probabilità di successo non siano tanto certe da fargli assumere il rischio di contabilizzare l'importo corrispondente tra le voci attive del bilancio. A tale riguardo, tenuto conto delle difficoltà nell'ottenere una risposta favorevole ad una domanda di rimborso alle condizioni esposte in questa causa, tale iscrizione potrebbe anche rivelarsi in contrasto con i principi di una contabilità regolare. Per di più, la considerazione che la traslazione del tributo su terzi è dimostrata perché il suo importo non è stato riportato come credito nell'attivo di bilancio si fonda già sulla presunzione che le imposte indirette siano normalmente trasferite a valle della catena delle vendite, presunzione dichiarata in contrasto con il diritto comunitario nell'ambito dell'analisi del primo aspetto criticato dalla Commissione.

41. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo modificato l'art., 29, secondo comma, della legge n. 428/1990, che viene interpretato e applicato in sede amministrativa e da una parte significativa degli organi giurisdizionali – compresa la Corte suprema di cassazione – in modo tale da rendere l'esercizio del diritto al rimborso di tributi riscossi in violazione del diritto comunitario eccessivamente difficile per il contribuente, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE ».

13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Italia*, causa C-173/03, Racc. I-5177.

Nel 1981, l'impresa di trasporti marittimi Traghetti del Mediterraneo SpA (in prosieguo: la « TDM ») citava in giudizio dinanzi al competente giudice italiano (Tribunale di Napoli) l'impresa concorrente Tirrenia di Navigazione, al fine di ottenere il risarcimento del danno che, a suo avviso, quest'ultima le aveva arrecato a causa della politica di prezzi bassi sul mercato del cabotaggio marittimo tra l'Italia continentale e le isole della Sardegna e della Sicilia che aveva praticato grazie al conseguimento di sovvenzioni pubbliche. La TDM sosteneva, in particolare, che il comportamento della Tirrenia costituisse un'ipotesi di concorrenza sleale e di abuso di posizione dominante, vietati dal Trattato CE, ma la sua domanda di risarcimento veniva respinta da tutti i giudici investiti della controversia, ovvero, dopo il Tribunale, la Corte d'Appello di Napoli e la Corte di Cassazione. Ritenendo che la sentenza di quest'ultimo giudice fosse fondata su un'errata interpretazione delle norme comunitarie, il curatore fallimentare della TDM (nel frattempo messa in liquidazione) ha citato in giudizio, dinanzi al Tribunale di Genova, la Repubblica italiana, chiedendo il risarcimento del danno che la TDM avrebbe subito a causa degli errori di interpretazione commessi dal giudice supremo e, in particolare, per la sua violazione dell'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 Trattato CE (ora divenuto art. 267 TFUE). Il giudice adito ha quindi sottoposto alla Corte diverse questioni pregiudiziali, di fatto chiedendole di verificare se il diritto comunitario e, in particolare, i principi sanciti dalla Corte nella sentenza Köbler (30 settembre 2003, causa C-224/01, Racc. pag. I-10239) ostino ad una normativa nazionale, quale la legge italiana (13 aprile 1988, n. 117,

sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati) che, da un lato, esclude ogni responsabilità dello Stato membro per i danni causati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario commessa da un organo giurisdizionale nazionale qualora tale violazione risulti da un'interpretazione delle norme di diritto o da una valutazione dei fatti e delle prove nell'esercizio dell'attività giudiziaria e che, dall'altro lato, limita tale responsabilità ai soli casi di dolo e di colpa grave del giudice. La Corte, dopo aver ricordato che il principio per cui uno Stato membro è obbligato a risarcire i danni arrecati ai singoli per violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili vale rispetto a qualsiasi ipotesi di violazione di tale diritto e qualunque sia l'organo dello Stato la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione, ha osservato:

«31. [...] fondandosi in particolare sul ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che derivano ai singoli dalle norme comunitarie, nonché sulla circostanza che un organo giurisdizionale di ultimo grado costituisce, per definizione, l'ultima istanza dinanzi alla quale essi possono far valere i diritti che il diritto comunitario conferisce loro, la Corte ne ha dedotto che la tutela di tali diritti sarebbe indebolita e la piena efficacia delle norme comunitarie che conferiscono simili diritti sarebbe rimessa in questione se fosse escluso che i singoli potessero ottenere, a talune condizioni, il risarcimento dei danni loro arrecati da una violazione del diritto comunitario imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (v. sentenza Köbler, cit., punti 33-36).

32. E' vero che, considerate la specificità della funzione giurisdizionale nonché le legittime esigenze della certezza del diritto, la responsabilità dello Stato, in un caso del genere, non è illimitata. Come la Corte ha affermato, tale responsabilità può sussistere solo nel caso eccezionale in cui l'organo giurisdizionale che ha statuito in ultimo grado abbia violato in modo manifesto il diritto vigente. Al fine di determinare se questa condizione sia soddisfatta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento danni deve, a tal riguardo, tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione sottoposta al suo sindacato, e, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, della posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché della mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE (ora divenuto, art. 267, par. 3, TFUE) (sentenza Köbler, cit., punti 53-55).

33. Considerazioni analoghe, connesse alla necessità di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro, ostano, allo stesso modo, a che la responsabilità dello Stato non possa sorgere per il solo motivo che una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado risulti dall'interpretazione delle norme di diritto effettuata da tale organo giurisdizionale.

34. Da un lato, infatti, l'interpretazione delle norme di diritto rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale poiché, qualunque sia il settore di attività considerato, il giudice, posto di fronte a tesi divergenti o antinomiche, dovrà normalmente interpretare le norme giuridiche pertinenti nazionali e/o comunitarie al fine di decidere la controversia che gli è sottoposta.

35. Dall'altro lato, non si può escludere che una violazione manifesta del diritto comunitario vigente venga commessa, appunto, nell'esercizio di una tale attività interpretativa, se, per esempio, il giudice dà a una norma di diritto sostanziale o procedurale comunitario una portata manifestamente erronea, in particolare alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte in tale materia (v., a questo riguardo, la summenzionata sentenza Köbler, punto 56), o se interpreta il diritto nazionale in modo da condurre, in pratica, alla violazione del diritto comunitario vigente.

36. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, escludere, in simili circostanze, ogni responsabilità dello Stato a causa del fatto che la violazione del diritto comunitario deriva da un'operazione di interpretazione delle norme giuridiche effettuata da un organo

giurisdizionale equivarrebbe a privare della sua stessa sostanza il principio sancito dalla Corte nella citata sentenza Köbler. Tale constatazione vale, a maggior ragione, per gli organi giurisdizionali di ultimo grado, incaricati di assicurare a livello nazionale l'interpretazione uniforme delle norme giuridiche.

37. Si deve giungere ad analoga conclusione nel caso di una legislazione che escluda, in maniera generale, la sussistenza di una qualunque responsabilità dello Stato allorché la violazione imputabile ad un organo giurisdizionale di tale Stato risulti da una valutazione dei fatti e delle prove.

38. Da un lato, infatti, una simile valutazione costituisce, così come l'attività di interpretazione delle norme giuridiche, un altro aspetto essenziale dell'attività giurisdizionale poiché, indipendentemente dall'interpretazione effettuata dal giudice nazionale investito di una determinata causa, l'applicazione di dette norme al caso di specie spesso dipenderà dalla valutazione che egli avrà compiuto sui fatti del caso di specie così come sul valore e sulla pertinenza degli elementi di prova prodotti a tal fine dalle parti in causa.

39. Dall'altro lato, una tale valutazione – che richiede a volte analisi complesse – può condurre ugualmente, in certi casi, ad una manifesta violazione del diritto vigente, sia essa effettuata nell'ambito dell'applicazione di specifiche norme relative all'onere della prova, al valore di tali prove o all'ammissibilità dei mezzi di prova, ovvero nell'ambito dell'applicazione di norme che richiedono una qualificazione giuridica dei fatti.

40. Escludere, in tali casi, ogni possibilità di sussistenza della responsabilità dello Stato poiché la violazione contestata al giudice nazionale riguarda la valutazione effettuata da quest'ultimo su fatti o prove equivarrebbe altresì a privare di effetto utile il principio sancito nella summenzionata sentenza Köbler, per quanto riguarda le manifeste violazioni del diritto comunitario che sarebbero imputabili agli organi giurisdizionali nazionali di ultimo grado.

41. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 87-89 delle sue conclusioni, ciò avviene, in particolare, in materia di aiuti di Stato. Escludere, in tale settore, qualunque responsabilità dello Stato poiché la violazione del diritto comunitario commessa da un organo giurisdizionale nazionale risulterebbe da una valutazione dei fatti rischia di condurre a un indebolimento delle garanzie procedurali offerte ai singoli in quanto la salvaguardia dei dritti che essi traggono dalle pertinenti disposizioni del Trattato dipende, in larga misura, da successive operazioni di qualificazione giuridica dei fatti. Orbene, nell'ipotesi in cui la responsabilità dello Stato fosse esclusa in maniera assoluta, a seguito delle valutazioni operate su determinati fatti da un organo giurisdizionale, tali singoli non beneficerebbero di alcuna protezione giurisdizionale ove un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado commettesse un errore manifesto nel controllo delle summenzionate operazioni di qualificazione giuridica dei fatti.

42. Riguardo, infine, alla limitazione della responsabilità dello Stato ai soli casi il dolo o di colpa grave del giudice, occorre ricordare, come rilevato al punto 32 della presente sentenza, che la Corte, nella summenzionata sentenza Köbler, ha dichiarato che la responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli a causa di una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado poteva sorgere nel caso eccezionale in cui tale organo giurisdizionale avesse violato in modo manifesto il diritto vigente.

43. Tale violazione manifesta si valuta, in particolare, alla luce di un certo numero di criteri quali il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere scusabile o inescusabile dell'errore di diritto commesso, o la mancata osservanza da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, CE (ora divenuto, art. 267, par. 3^m TFUE), ed è presunta, in ogni caso, quando la decisione interessata interviene ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia (sentenza Köbler, cit., punti 53-56).

44. Pertanto, se non si può escludere che il diritto nazionale precisi i criteri relativi alla natura o al grado di una violazione, da soddisfare affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado,

tali criteri non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della summenzionata sentenza Köbler.

45. Il diritto al risarcimento sorgerà, dunque, se tale ultima condizione è soddisfatta, non appena sarà stato stabilito che la norma di diritto violata ha per oggetto il conferimento di diritti ai singoli e che esiste un nesso di causalità diretto tra la violazione manifesta invocata e il danno subito dall'interessato (v., segnatamente, a tale riguardo, le [...] sentenze Francovich e a [19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357], punto 40; Brasserie du pêcheur e Factortame, [5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. pag. I-1029], punto 51, nonché Köbler, [cit.], punto 51). Come risulta, in particolare, dal punto 57 della citata sentenza Köbler, tali tre condizioni sono, in effetti, necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, senza tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive in base al diritto nazionale.

46. Alla luce di quanto sopra considerato, si deve quindi risolvere la questione proposta dal giudice del rinvio, [...] nel senso che il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale. Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della citata sentenza Köbler ».

24 marzo 2009, *Danske Slagterier c. Germania*, causa C-445/06

La Danske Slagterier, associazione di categoria di imprese danesi di macelli, organizzate in cooperative, e di allevatori di suini, che agisce in base al diritto ad essa delegato dai propri membri, contestava alla Repubblica federale di Germania di aver subito un notevole danno economico a seguito del divieto imposto dal 1993 al 1999 all'importazione di carni di suini maschi non castrati in territorio tedesco, divieto ritenuto contrario alla normativa comunitaria (in particolare all'art. 28 CE - oggi art. 34 TFUE - e alla direttiva 64/433, relativa alle condizioni sanitarie per la produzione e l'immissione sul mercato di carni fresche, come modificata dalla direttiva 91/497, e alla direttiva 89/662, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno. Il progetto «Male-Pig-Projekt», lanciato in Danimarca agli inizi degli anni '90 per all'allevamento di suini maschi non castrati, che consente il calcolo, in fase di macellazione, dell'odore sessuale che la carne dei suini può emanare in caso di riscaldamento ed è finalizzato a scartare la carne che presenta l'odore in questione, mediante equipaggiamento di tutte le linee di macellazione di strumenti di misurazione di tale odore (tenore di scatolo), non era infatti considerato idoneo per immettere in consumo le carni dalla Germania, che riteneva che detta intensità olfattiva potesse essere evitata tramite la castrazione in una fase precedente alla macellazione, e che vietava, appunto, l'importazione dei suini macellati in Danimarca secondo il metodo descritto. La Danske Slagterier adiva pertanto il giudice tedesco competente (tribunale di Bonn) per chiedere il risarcimento dei danni dovuti per violazione del diritto comunitario. Il giudizio giungeva dinanzi al giudice supremo (Corte federale di cassazione tedesca), dopo che erano considerate prescritte in primo grado alcune richieste di risarcimento anteriori ad una certa data e invece accolta complessivamente la domanda di risarcimento per tutti i periodi considerati in

secondo grado. Nel mentre, la Corte di giustizia accertava, a conclusione di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti della Repubblica tedesca, che tale Stato era venuto meno ad una serie di obblighi imposti dalle direttive sopra richiamate (cfr. sentenza 12 novembre 1998, causa C-102/96, Commissione c. Germania, Racc., pag. I-6871). Il giudice investito della causa decideva così di sospendere il procedimento dinanzi ad esso pendente, investendo di diverse questioni pregiudiziali la Corte di giustizia. Essa era chiamata, in primo luogo, a verificare se la violazione di obblighi imposti dalle suddette direttive, o comunque del citato art. 28 CE [ora art. 34 TFUE] potesse far sorgere in capo ai commercianti di carni suine un diritto al risarcimento del danno da parte dello Stato, fondato sull'ordinamento comunitario; quindi, avrebbe dovuto valutare, sostanzialmente, i rapporti tra tale diritto al risarcimento e l'eventuale previo accertamento dell'infrazione da parte della Corte di giustizia, nonché la prescrizione di tale diritto in base alle norme nazionali, alla luce dell'eventuale sospensione o interruzione del termine di prescrizione in caso di avvio di una procedura di infrazione, stabilendo il momento a partire dal quale deve ritenersi decorrere il termine di prescrizione e la possibilità che il diritto al risarcimento venga meno se, ad esempio, il soggetto leso dall'inadempimento dello Stato ha dolosamente o colposamente omesso di far ricorso alle vie giudiziarie per evitare il danno. Dopo aver dichiarato che i soggetti lesi dalla trasposizione e dall'applicazione carenti delle direttive 64/433 e 89/662 possono avvalersi del diritto alla libera circolazione delle merci per chiamare in causa la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, la Corte di giustizia, con riguardo alle altre tre questioni sottoposte, ha osservato:

«27. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto comunitario imponga che, quando la Commissione delle Comunità europee avvia un procedimento per inadempimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], il termine di prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti dello Stato che si sia reso responsabile di una violazione del diritto comunitario, previsto dalla normativa nazionale, sia interrotto o sospeso durante tale procedimento, quando nello Stato interessato non esistono rimedi giuridici efficaci che consentano di esigere da quest'ultimo la trasposizione di una direttiva.

28. Una cronologia dei fatti della causa principale consente di chiarire detta questione. Dalla decisione di rinvio risulta infatti che il procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica federale di Germania, all'origine della citata sentenza Commissione/Germania, è stato avviato il 27 marzo 1996. I primi effetti dannosi sono stati subiti dai soggetti lesi a partire dal 1993, ma è solamente nel dicembre 1999 che questi ultimi hanno proposto ricorso per far valere la responsabilità dello Stato. Se, come prospettato dal giudice del rinvio, si applicasse il termine di prescrizione di tre anni di cui all'art. 852, n. 1, del BGB [codice civile tedesco], il decorso di detto termine inizierebbe dalla metà del 1996, data in cui, secondo tale giudice, i soggetti lesi hanno avuto conoscenza del danno e dell'identità della persona su cui gravava la responsabilità. Pertanto, nella causa principale, il diritto al risarcimento nei confronti dello Stato sarebbe prescritto. Alla luce di ciò, è rilevante per la soluzione della controversia accertare se il deposito di un ricorso per inadempimento da parte della Commissione abbia avuto effetti sul termine di prescrizione in parola.

29. Tuttavia, per poter fornire una risposta utile al giudice a quo occorre verificare, in via preliminare, la questione implicitamente sollevata da quest'ultimo, ossia se il diritto comunitario osti all'applicazione per analogia del termine di prescrizione di tre anni di cui all'art. 852, n. 1, del BGB nella causa principale.

30. Relativamente all'applicazione dell'art. 852, n. 1, del BGB, la Danske Slagterier ha, infatti, lamentato una mancanza di chiarezza dell'ordinamento giuridico tedesco quanto alla norma nazionale sulla prescrizione applicabile al diritto al risarcimento nei confronti dello Stato che si sia reso responsabile di una violazione del diritto comunitario, dato che detta questione non è ancora stata oggetto di misure legislative né di decisioni delle corti supreme e che la dottrina è parimenti divisa su tale argomento, essendo ipotizzabili vari fondamenti giuridici. L'applicazione, per la prima

volta e per analogia, del termine ex art. 852 del BGB ai ricorsi per far valere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario costituirebbe una violazione dei principi di certezza e chiarezza del diritto, così come dei principi di effettività e di equivalenza.

31. In proposito si deve rilevare che, secondo costante giurisprudenza, in mancanza di una normativa comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico nazionale di ogni Stato membro designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la piena tutela dei diritti conferiti alle persone dal diritto comunitario. È quindi nell'ambito del diritto nazionale in tema di responsabilità che allo Stato incombe porre rimedio alle conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni, segnatamente quanto ai termini, stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano azioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) (v., in particolare, sentenze Francovich e a. [19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357], punti 42 e 43, nonché 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani, Racc. pag. I-4025, punto 27).

32. Per quanto concerne quest'ultimo principio, la Corte ha riconosciuto compatibile con il diritto comunitario la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia del contribuente sia dell'amministrazione interessata (v. sentenza 17 novembre 1998, causa C-228/96, Aprile, Racc. pag. I-7141, punto 19 e giurisprudenza ivi citata). Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario. A tal proposito appare ragionevole un termine nazionale di decadenza triennale (v., in particolare, sentenze Aprile, cit., punto 19, nonché 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer, Racc. pag. I-6325, punto 35).

33. Ciò posto, dal punto 39 della menzionata sentenza Marks & Spencer risulta parimenti che un termine di prescrizione, per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, dev'essere stabilito previamente. Orbene, una situazione caratterizzata da un'incertezza normativa significativa può costituire una violazione del principio di effettività, poiché il risarcimento dei danni causati alle persone da violazioni del diritto comunitario imputabili ad un Stato membro potrebbe essere resa eccessivamente gravosa nella pratica, se detti soggetti non potessero determinare il termine di prescrizione applicabile con un ragionevole grado di certezza.

34. Spetta al giudice nazionale, tenuto conto del complesso degli elementi che caratterizzano la situazione di fatto e di diritto all'epoca dei fatti di cui alla causa principale, verificare, alla luce del principio d'effettività, se l'applicazione per analogia del termine ex art. 852, n. 1, del BGB alle domande di risarcimento dei danni provocati a seguito della violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro interessato fosse sufficientemente prevedibile dai soggetti.

35. Peraltro, relativamente alla compatibilità dell'applicazione per analogia del termine in parola con il principio di equivalenza, spetta parimenti al giudice nazionale accertare se, considerata siffatta applicazione, le condizioni per il risarcimento dei danni causati ai soggetti dalla violazione del diritto comunitario da parte di detto Stato membro non siano state meno favorevoli rispetto a quelle applicabili al risarcimento di danni analoghi di natura interna.

36. Quanto all'interruzione o sospensione del termine di prescrizione in occasione della presentazione di un ricorso per inadempimento, dalle considerazioni che precedono risulta che spetta agli Stati membri disciplinare detto tipo di modalità procedurali, purché siano osservati i principi di equivalenza e di effettività.

37. Al riguardo va rilevato che non si può subordinare il risarcimento del danno al presupposto di una previa constatazione, da parte della Corte, di un inadempimento del diritto comunitario imputabile allo Stato (v. [...] sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, [5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. pag. I-1029] punti 94-96, e Dillenkofer e a., [8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845] punto 28).

38. Infatti, la constatazione dell'inadempimento è certo un elemento significativo, ma non

indispensabile per verificare che sia soddisfatta la condizione secondo cui la violazione del diritto comunitario dev'essere sufficientemente qualificata. Inoltre, i diritti conferiti ai soggetti non possono dipendere dalla valutazione della Commissione in ordine all'opportunità di avviare un procedimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] nei confronti di uno Stato membro, né dalle eventuali sanzioni della Corte che dichiara l'inadempimento (v. sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punti 93 e 95).

39. Un soggetto può quindi presentare una domanda di risarcimento osservando le modalità previste a tal fine dal diritto nazionale senza dover attendere la pronuncia di una sentenza che dichiara la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro. Di conseguenza, la circostanza che un ricorso per inadempimento non abbia l'effetto di interrompere o sospendere il termine di prescrizione non rende impossibile o eccessivamente difficile, per il soggetto, esercitare i diritti conferitigli dal diritto comunitario.

40. La *Danske Slagterier*, peraltro, fa valere una violazione del principio di equivalenza, in quanto il diritto tedesco prevede l'interruzione del termine di prescrizione qualora venga azionato in parallelo un rimedio giuridico nazionale conformemente all'art. 839 del BGB; ebbene, un ricorso ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] dev'essere assimilato a siffatto genere di rimedio giuridico.

41. In proposito occorre rilevare che, al fine di una pronuncia sull'equivalenza delle norme procedurali, si deve accertare in modo oggettivo ed astratto l'analogia delle norme di cui trattasi in considerazione della loro rilevanza nel procedimento complessivamente inteso, dello svolgimento del procedimento medesimo e delle specificità di tali norme (v., in tal senso, sentenza 16 maggio 2000, causa C-78/98, *Preston e a.*, Racc. pag. I-3201, punto 63).

42. Nella valutazione dell'analogia delle norme in parola occorre tenere conto delle particolarità della procedura ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE].

43. A tale riguardo va ricordato che, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], la Commissione non è tenuta a dimostrare il proprio interesse ad agire (v. sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione/Francia*, Racc. pag. 359, punto 15, e 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, *Commissione/Germania*, Racc. pag. I-3609, punto 29). La Commissione, infatti, ha il compito di vigilare d'ufficio e nell'interesse generale sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del diritto comunitario e di far dichiarare l'esistenza di eventuali inadempimenti degli obblighi che ne derivano, allo scopo di farli cessare (v. citate sentenze *Commissione/Francia*, punto 15, e 10 aprile 2003, *Commissione/Germania*, punto 29).

44. L'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] non è dunque inteso a tutelare i diritti propri della detta istituzione. Spetta soltanto ad essa decidere se sia opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento e, se del caso, per quale comportamento od omissione tale procedimento debba essere intrapreso (sentenza 2 giugno 2005, causa C-394/02, *Commissione/Grecia*, Racc. pag. I-4713, punto 16 e giurisprudenza ivi citata). In proposito la Commissione dispone quindi di un potere discrezionale, che esclude il diritto dei soggetti di esigere dalla stessa istituzione di decidere in un senso determinato (v. sentenza 14 febbraio 1989, causa 247/87, *Star Fruit/Commissione*, Racc. pag. 291, punto 11).

45. Occorre, pertanto, constatare che il principio di equivalenza è rispettato da una normativa nazionale che non prevede l'interruzione o la sospensione del termine di prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti dello Stato che si sia reso responsabile di una violazione del diritto comunitario quando la Commissione abbia avviato un procedimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE].

46. Alla luce di tutte le considerazioni precedenti si deve pertanto risolvere la terza questione dichiarando che il diritto comunitario non richiede che, quando la Commissione avvia un procedimento per inadempimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], il termine di prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti dello Stato che si sia reso responsabile di una violazione del diritto comunitario, previsto dalla normativa nazionale, sia interrotto o sospeso durante tale procedimento. [...]

47. [Così, c]on la quarta questione il giudice del rinvio chiede se il termine di prescrizione di un'azione di risarcimento nei confronti dello Stato, basata sulla carente trasposizione di una direttiva, inizi a decorrere, a prescindere dal diritto nazionale applicabile, unicamente a partire dalla completa trasposizione di tale direttiva, o se il termine in parola cominci a decorrere, conformemente al diritto nazionale, dalla data in cui i primi effetti lesivi di detta scorretta trasposizione si siano verificati e ne siano prevedibili altri. Qualora la completa trasposizione incida sul decorso del termine di prescrizione di cui trattasi, il giudice a quo chiede se ciò valga in generale o soltanto quando la direttiva attribuisca un diritto ai soggetti dell'ordinamento.

48. In proposito giova ricordare che, come menzionato ai punti 31 e 32 della presente sentenza, in mancanza di una normativa comunitaria, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi diretti a garantire la piena tutela dei diritti conferiti ai soggetti dal diritto comunitario, norme sulla prescrizione incluse, purché tali modalità rispettino i principi di equivalenza e di effettività. Occorre inoltre ricordare che la fissazione di termini di ricorso ragionevoli, a pena di decadenza, rispetta siffatti principi e, in particolare, non si può ritenere che renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

49. Nemmeno la circostanza che il termine di prescrizione previsto dal diritto nazionale inizi a decorrere dal momento in cui si sono verificati i primi effetti lesivi, e che siano prevedibili ulteriori effetti analoghi, è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

50. La sentenza 13 luglio 2006, cause riunite da C-295/04 a C-298/04, Manfredi e a. (Racc. pag. I-6619), cui fa riferimento la Danske Slagterier, non è tale da inficiare detta conclusione.

51. Ai punti 78 e 79 della citata sentenza, la Corte ha considerato che non è da escludersi che un termine di prescrizione breve per la proposizione di un ricorso per risarcimento danni, decorrente dal giorno in cui un'intesa o una pratica concordata è stata posta in essere, possa rendere praticamente impossibile l'esercizio del diritto di chiedere il risarcimento del danno causato da tale intesa o pratica vietata. In caso di infrazioni continuate o ripetute, non è quindi impossibile che il termine di prescrizione si estingua addirittura prima che sia cessata l'infrazione e, in tal caso, chiunque abbia subito danni dopo la scadenza del termine di prescrizione si troverebbe nell'impossibilità di presentare un ricorso.

52. Orbene, ciò non si verifica nella fattispecie della causa principale. Dalla decisione di rinvio, infatti, risulta che il termine di prescrizione di cui trattasi nella presente controversia non può cominciare a decorrere prima che il soggetto leso abbia avuto conoscenza del danno e dell'identità della persona tenuta al risarcimento. In siffatte circostanze è quindi impossibile che un soggetto che ha subito un danno si trovi in una situazione nella quale il termine di prescrizione inizi a decorrere, e addirittura si estingua, senza che detto soggetto nemmeno sappia di essere stato leso, caso che invece si sarebbe potuto verificare nel contesto della controversia all'origine della citata sentenza Manfredi e a., ove il termine di prescrizione cominciava a decorrere dal momento in cui veniva posta in essere l'intesa o la pratica concordata, e di cui taluni interessati potevano avere conoscenza unicamente in un momento decisamente successivo.

53. Quanto alla possibilità di stabilire il momento iniziale del termine di prescrizione prima della completa trasposizione della direttiva in parola, è vero che, al punto 23 della sentenza 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott (Racc. pag. I-4269), la Corte ha dichiarato che, al momento della trasposizione corretta della direttiva, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un soggetto al fine di tutelare i diritti che ad esso riconoscono le disposizioni della direttiva, e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento.

54. Tuttavia, come confermato dalla sentenza 6 dicembre 1994, causa C-410/92, Johnson (Racc. pag. I-5483, punto 26), dalla sentenza 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neerings (Racc. pag. I-5475), deriva che la soluzione elaborata nella menzionata sentenza Emmott era giustificata

dalle circostanze proprie di detta causa, dove la decadenza dai termini arrivava a privare totalmente la ricorrente nella causa principale della possibilità di far valere il suo diritto alla parità di trattamento in virtù di una direttiva comunitaria (v., altresì, sentenze 17 luglio 1997, causa C-90/94, Haahr Petroleum, Racc. pag. I-4085, punto 52, e cause riunite C-114/95 e C-115/95, Texaco e Oliegesellschaft Danmark, Racc. pag. I-4263, punto 48, nonché 15 settembre 1998, cause riunite da C-279/96 a C-281/96, Ansaldo Energia e a., Racc. pag. I-5025, punto 20).

55. Orbene, nella causa principale, né dal fascicolo né dai dibattimenti nel corso della fase orale risulta che l'esistenza del termine controverso abbia condotto, come nella causa all'origine della citata sentenza Emmott, a privare totalmente i soggetti lesi della possibilità di far valere i loro diritti dinanzi ai giudici nazionali.

56. La quarta questione va pertanto risolta dichiarando che il diritto comunitario non osta a che il termine di prescrizione di un'azione di risarcimento nei confronti dello Stato, basata sulla carenza di trasposizione di una direttiva, inizi a decorrere dalla data in cui i primi effetti lesivi di detta scorretta trasposizione si siano verificati e ne siano prevedibili altri, anche qualora tale data sia antecedente alla corretta trasposizione della direttiva in parola.

57. Alla luce della risposta data alla prima parte della quarta questione, non è necessario risolvere la seconda parte della stessa. [...]

58. [Infine, c]on la quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto comunitario osti ad una disposizione come quella di cui all'art. 839, n. 3, del BGB, la quale prevede che un soggetto non possa ottenere il risarcimento del danno di cui abbia omesso, dolosamente o colposamente, di evitare la realizzazione mediante le azioni in giudizio a sua disposizione. Il giudice a quo precisa la sua questione, chiedendo se siffatta disciplina nazionale sia contraria al diritto comunitario nella misura in cui sia applicata a condizione che il ricorso a tale mezzo di tutela giuridica possa ritenersi ragionevolmente a disposizione dell'interessato. Il giudice del rinvio vorrebbe infine sapere se agire in giudizio possa considerarsi ragionevole qualora sia probabile che il giudice adito sollevi una questione pregiudiziale ex art. 234 CE [ora art. 267 TFUE], o qualora sia stato avviato un procedimento per inadempimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE].

59. Come ricordato nell'ambito delle soluzioni alle due questioni precedenti, in mancanza di una normativa comunitaria in materia, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali delle azioni in giudizio dirette a garantire la tutela dei diritti conferiti ai soggetti dal diritto comunitario, purché tali modalità rispettino i principi di equivalenza e di effettività.

60. Relativamente all'impiego delle vie giudiziarie disponibili, la Corte ha dichiarato, al punto 84 della citata sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, per quanto riguarda la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario, che il giudice nazionale poteva verificare se il soggetto leso avesse dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità e, in particolare, se esso avesse tempestivamente esperito tutti i rimedi giuridici a sua disposizione.

61. Invero, in forza di un principio generale comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la persona lesa, per evitare di doversi accollare il danno, deve dimostrare di avere agito con ragionevole diligenza per limitarne l'entità (sentenze 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, *Mulder e a./Consiglio e Commissione*, Racc. pag. I-3061, punto 33, e *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 85).

62. Sarebbe tuttavia contrario al principio di effettività imporre ai soggetti lesi di esperire sistematicamente tutti i mezzi di tutela giudiziaria a loro disposizione, tenendo conto che ciò causerebbe difficoltà eccessive o non si potrebbe ragionevolmente esigerlo da loro.

63. Nella sua sentenza 8 marzo 2001, cause riunite C-397/98 e C-410/98, *Metallgesellschaft e a.* (Racc. pag. I-1727, punto 106), la Corte ha infatti dichiarato che l'esercizio dei diritti che le norme del diritto comunitario direttamente applicabili conferiscono ai privati sarebbe reso impossibile o eccessivamente difficoltoso se le loro domande di risarcimento, fondate sulla violazione del diritto comunitario, dovessero essere respinte o ridotte per il solo motivo che i privati non abbiano richiesto di beneficiare del diritto ad essi conferito dalle norme comunitarie, e negato loro dalla legge

nazionale, impugnando il rifiuto dello Stato membro con i mezzi di ricorso previsti a tale scopo, richiamandosi al primato e all'applicabilità diretta delle disposizioni del diritto comunitario. In tal caso non sarebbe stato ragionevole esigere dai soggetti lesi che azionassero i mezzi di ricorso a loro disposizione, dal momento che dette persone avrebbero dovuto effettuare in ogni caso anticipatamente il pagamento controverso e che, anche qualora il giudice nazionale avesse dichiarato il carattere anticipato di tale pagamento incompatibile con il diritto comunitario, i soggetti di cui trattasi non avrebbero potuto ottenere gli interessi dovuti su detto importo e si sarebbero esposti ad un'eventuale sanzione (v., in tal senso, sentenza *Metallgesellschaft e a., cit.*, punto 104).

64. Di conseguenza si deve concludere che il diritto comunitario non osta all'applicazione di una disciplina nazionale quale quella ex art. 839, n. 3, del BGB, a condizione che si possa ragionevolmente esigere dal soggetto leso l'utilizzo dell'azione in giudizio in parola. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del complesso delle circostanze della causa principale, se tale caso si verifichi nella fattispecie.

65. Quanto alla possibilità che la via giudiziaria così intrapresa sia lo spunto per la proposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale e all'incidenza che ciò possa avere sulla ragionevolezza di detta via giudiziaria, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il procedimento ex art. 234 CE [ora art. 267 TFUE] costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (v. sentenze 16 luglio 1992, causa C-83/91, *Meilicke*, Racc. pag. I-4871, punto 22, e 5 febbraio 2004, causa C-380/01, *Schneider*, Racc. pag. I-1389, punto 20). I chiarimenti così ottenuti dal giudice nazionale consentono quindi di agevolare ad esso l'applicazione del diritto comunitario, cosicché l'utilizzo di tale strumento di cooperazione non contribuisce assolutamente a rendere eccessivamente difficile per il soggetto l'esercizio dei diritti attribuitigli dal diritto comunitario. Non sarebbe pertanto ragionevole non utilizzare un'azione in giudizio per il solo motivo che in seguito ad essa venga probabilmente proposta una domanda di pronuncia pregiudiziale.

66. Ne risulta che la forte probabilità che in seguito a un'azione in giudizio venga proposta una domanda di pronuncia pregiudiziale non costituisce di per sé un motivo per concludere che l'utilizzo di detto mezzo non sia ragionevole.

67. Quanto alla ragionevolezza dell'obbligo di utilizzare i mezzi di ricorso disponibili quando un ricorso per inadempimento sia pendente dinanzi alla Corte, basti constatare che il procedimento ex art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] è assolutamente indipendente dai procedimenti nazionali e non li sostituisce. Come esposto relativamente alla soluzione della terza questione, un ricorso per inadempimento costituisce, infatti, un sindacato obiettivo di legittimità nell'interesse comune. Anche se il risultato di un ricorso del genere può essere funzionale agli interessi del soggetto, resta ciò nondimeno ragionevole che quest'ultimo cerchi di evitare la realizzazione del danno azionando tutti i mezzi a sua disposizione, ossia utilizzando le vie giudiziarie disponibili.

68. Da ciò deriva che l'esistenza di un ricorso per inadempimento pendente dinanzi alla Corte o la probabilità che la Corte sia investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale non possono costituire, di per sé, un motivo sufficiente per concludere nel senso dell'irragionevolezza del ricorso ad un mezzo di tutela per via giudiziaria.

69. Si deve pertanto risolvere la quinta questione dichiarando che il diritto comunitario non osta all'applicazione di una disciplina nazionale, la quale prevede che un soggetto non possa ottenere il risarcimento del danno di cui abbia omesso, dolosamente o colposamente, di evitare la realizzazione mediante le azioni in giudizio a sua disposizione, a condizione che si possa ragionevolmente esigere dal soggetto leso l'utilizzo dell'azione in parola, il che spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del complesso delle circostanze della causa principale. La probabilità che il giudice nazionale proponga una domanda di pronuncia pregiudiziale ex art. 234 CE [ora art. 267 TFUE] o l'esistenza di un ricorso per inadempimento pendente dinanzi alla Corte non possono costituire, di per sé, un motivo sufficiente per concludere che non sia ragionevole far ricorso a un'azione in giudizio».

6 ottobre 2009, *Asturcom Telecomunicaciones SL c. Cristina Rodríguez Nogueira*, causa C-40/08, Racc. I-9579.

Nel maggio 2004 la società Asturcom Telecomunicaciones SL (in prosieguo: la «Asturcom») e la signora Rodríguez Nogueira stipulavano un contratto di abbonamento di telefonia mobile, che conteneva una clausola compromissoria secondo cui ogni controversia concernente l'esecuzione del contratto stesso avrebbe dovuto essere sottoposta all'arbitrato della Associazione europea per l'arbitrato secondo diritto e secondo equità (Asociación Europea de Arbitraje de Derecho y Equidad, in prosieguo: l'«AEADE»). Poiché la signora Rodríguez Nogueira non saldava alcune fatture e recedeva dal contratto prima dello scadere della durata minima convenuta dell'abbonamento, la Asturcom avviava nei suoi confronti un procedimento arbitrale dinanzi alla AEADE. Il lodo arbitrale, emesso nell'aprile 2005, condannava la signora Rodríguez Nogueira al pagamento di una somma di EUR 669,60 e poiché la signora non proponeva alcuna azione di annullamento contro tale lodo, esso diveniva definitivo. Nell'ottobre 2007 l'Asturcom adiva, così, il giudice competente (Juzgado de Primera Instancia n. 4 de Bilbao) chiedendo l'esecuzione forzata del lodo. Tale giudice riscontrava, però, il carattere abusivo della clausola compromissoria per diverse ragioni, ma rilevava altresì che la normativa nazionale sull'arbitrato (ovvero la del 23 dicembre 2003 n. 60) non consentiva agli arbitri di rilevare d'ufficio la nullità delle clausole compromissorie abusive, così come la legge 7 gennaio 2000, n. 1 sulla procedura civile non prevedeva alcuna disposizione relativa alla valutazione del carattere abusivo delle clausole compromissorie ad opera del giudice competente a statuire su un ricorso per l'esecuzione forzata di un lodo arbitrale divenuto definitivo. Perciò, tale giudice, nutrendo dubbi sulla compatibilità delle suddette norme procedurali interne con il diritto comunitario, sospendeva il procedimento dinanzi ad esso pendente, chiedendo alla Corte di giustizia di verificare se la tutela dei consumatori garantita dalla direttiva 93/13, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, implichi che il giudice chiamato a pronunciarsi su una domanda di esecuzione forzata di un lodo arbitrale definitivo, emesso in assenza del consumatore, rilevi d'ufficio la nullità della convenzione d'arbitrato e, di conseguenza, annulli il lodo, in quanto la detta convenzione arbitrale contiene una clausola abusiva pregiudizievole per il consumatore. In proposito, la Corte ha osservato:

«29. Per rispondere alla questione posta, va ricordato anzitutto che il sistema di tutela istituito dalla direttiva 93/13 è fondato sull'idea che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione, situazione che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse (sentenze 27 giugno 2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, Racc. pag. I-4941, punto 25, e 26 ottobre 2006, causa C-168/05, Mostaza Claro, Racc. pag. I-10421, punto 25).

30. In considerazione di siffatta situazione di inferiorità, l'art. 6, n. 1, della stessa direttiva prevede che le clausole abusive non vincolano il consumatore. Come risulta dalla giurisprudenza, si tratta di una norma imperativa che mira a sostituire all'equilibrio formale che il contratto determina fra i diritti e gli obblighi delle parti un equilibrio reale, finalizzato a ristabilire l'uguaglianza delle parti stesse (sentenze Mostaza Claro, cit., punto 36, e 4 giugno 2009, causa C-243/08, Pannon GSM, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 25).

31. Per garantire la tutela voluta dalla direttiva 93/13, la Corte ha altresì più volte sottolineato che la disuguaglianza tra il consumatore e il professionista può essere riequilibrata solo grazie a un intervento positivo da parte di soggetti estranei al rapporto contrattuale (sentenze citate Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, punto 27, e Mostaza Claro, punto 26).

32. È sulla base di tali principi che la Corte ha così statuito che il giudice nazionale è tenuto ad esaminare d'ufficio il carattere abusivo di una clausola contrattuale (sentenza Mostaza Claro, cit.,

punto 38).

33. La causa in esame si distingue tuttavia da quella che ha dato luogo alla citata sentenza *Mostaza Claro* per il fatto che la sig.ra Rodríguez Nogueira è rimasta completamente passiva nel corso dei diversi procedimenti relativi alla controversia che la oppone alla Asturcom e, in particolare, non ha proposto un'azione diretta ad ottenere l'annullamento del lodo arbitrale emesso dalla AEADE invocando il carattere abusivo della clausola compromissoria, cosicché tale lodo ha ormai acquisito autorità di cosa giudicata.

34. Va pertanto stabilito se l'esigenza di sostituire all'equilibrio formale che il contratto determina fra i diritti e gli obblighi delle parti un equilibrio reale, finalizzato a ristabilire l'uguaglianza delle parti stesse, imponga al giudice dell'esecuzione di garantire una tutela assoluta del consumatore, anche in assenza di qualsiasi azione giudiziaria proposta da quest'ultimo per far valere i propri diritti e nonostante le norme procedurali nazionali che attuano il principio dell'autorità della cosa giudicata.

35. A tal proposito è necessario anzitutto rammentare l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico comunitario sia negli ordinamenti giuridici nazionali.

36. La Corte, infatti, ha già avuto occasione di precisare che, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per questi ricorsi non possano più essere rimesse in discussione (sentenze 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, Racc. pag. I-10239, punto 38; 16 marzo 2006, causa C-234/04, *Kapferer*, Racc. pag. I-2585, punto 20, e 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 22).

37. Di conseguenza, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto comunitario non impone ad un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio ad una violazione di una disposizione, di qualsiasi natura essa sia, del diritto comunitario da parte di tale decisione (v., in particolare, sentenze 1 giugno 1999, causa C-126/97, *Eco Swiss*, Racc. pag. I-3055, punti 47 e 48; *Kapferer*, cit., punto 21, e *Fallimento Olimpiclub*, cit., punto 23).

38. In assenza di una normativa comunitaria in materia, le modalità di attuazione del principio dell'autorità di cosa giudicata rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi. Esse non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né essere strutturate in modo da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, citate sentenze *Kapferer*, punto 22, e *Fallimento Olimpiclub*, punto 24).

39. Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio di effettività, occorre ricordare che la Corte ha già affermato che ciascun caso in cui si pone la questione se una norma procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (sentenze 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, Racc. pag. I-4599, punto 14, e *Fallimento Olimpiclub*, cit., punto 27).

40. Nella fattispecie, il lodo arbitrale di cui trattasi nella causa principale è divenuto definitivo per il fatto che il consumatore interessato non ha proposto ricorso d'annullamento avverso detto lodo entro il termine all'uopo previsto.

41. In proposito, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, è compatibile con il diritto comunitario la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza nell'interesse

della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral, Racc. pag. 1989, punto 5; 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani, Racc. pag. I-4025, punto 28, e 12 febbraio 2008, causa C-2/06, Kempster, Racc. pag. I-411, punto 58). Infatti, termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v., in tal senso, sentenza 24 settembre 2002, causa C-255/00, Grundig Italiana, Racc. pag. I-8003, punto 34).

42. Si deve pertanto verificare la ragionevolezza di un termine di due mesi, quale quello previsto all'art. 41, n. 4, della legge 60/2003, scaduto il quale, in assenza di ricorso d'annullamento, un lodo arbitrale diviene definitivo e acquisisce quindi autorità di cosa giudicata.

43. Nella fattispecie, si deve constatare, da un lato, che, come la Corte ha già rilevato, un termine di ricorso di 60 giorni non è di per sé censurabile (v., in tal senso, sentenza Peterbroeck, cit., punto 16).

44. In effetti, siffatto termine di decadenza appare ragionevole nel senso che permette tanto di valutare se sussistano motivi per contestare un lodo arbitrale quanto, eventualmente, di preparare il ricorso d'annullamento contro detto lodo. A tal proposito, è necessario rilevare che, nella presente causa, non è stato in alcun modo sostenuto che le norme procedurali nazionali che disciplinano la proposizione del ricorso d'annullamento di un lodo arbitrale, e in particolare il termine di due mesi a tal fine previsto, siano irragionevoli.

45. D'altro canto, si deve precisare che, ai termini dell'art. 41, n. 4, della legge 60/2003, il termine inizia a decorrere dalla notifica della sentenza arbitrale. Nella causa principale, quindi, il consumatore non può trovarsi in una situazione in cui il termine di prescrizione inizi a decorrere, o addirittura sia scaduto, senza che egli abbia neppure avuto conoscenza degli effetti della clausola compromissoria abusiva nei suoi confronti.

46. In tali circostanze, siffatto termine di ricorso risulta conforme al principio di effettività, in quanto non è idoneo, di per sé, a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti che i consumatori traggono dalla direttiva 93/13 (v., in tal senso, sentenza 27 febbraio 2003, causa C-327/00, Santex, Racc. pag. I-1877, punto 55).

47. In ogni caso, il rispetto del principio di effettività non può, in circostanze come quelle della causa principale, giungere al punto di esigere che un giudice nazionale debba non solo compensare un'omissione procedurale di un consumatore ignaro dei propri diritti, come nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Mostaza Claro, ma anche supplire integralmente alla completa passività del consumatore interessato che, come la convenuta nella causa principale, non ha partecipato al procedimento arbitrale e neppure proposto un'azione d'annullamento contro il lodo arbitrale divenuto per tale fatto definitivo.

48. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve constatare che le norme procedurali stabilite dal sistema spagnolo di tutela dei consumatori contro le clausole contrattuali abusive non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai consumatori dalla direttiva 93/13.

49. Per quanto riguarda, in secondo luogo, il principio di equivalenza, quest'ultimo esige che le condizioni imposte dal diritto nazionale per applicare d'ufficio una norma di diritto comunitario non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano l'applicazione d'ufficio delle norme di pari rango del diritto nazionale (v., in questo senso, in particolare, sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, van Schijndel e van Veen, Racc. pag. I-4705, punti 13 e 17, e la giurisprudenza citata).

50. Al fine di verificare se detto principio sia rispettato nella causa di cui è investito il giudice nazionale, spetta a quest'ultimo, il solo a disporre della conoscenza diretta delle modalità procedurali dei ricorsi nell'ambito dell'ordinamento nazionale, esaminare tanto l'oggetto quanto gli elementi essenziali dei ricorsi di natura interna con i quali si asserisce che sussista un'analogia (v., in particolare, sentenza 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a., Racc. pag. I-3201, punti 49 e 56). Tuttavia, ai fini della valutazione che il giudice nazionale dovrà compiere, la Corte può fornirgli

taluni elementi relativi all'interpretazione del diritto comunitario (v. sentenza Preston, cit., punto 50).

51. Orbene, com'è stato ricordato al punto 30 della presente sentenza, occorre precisare che l'art. 6, n. 1, della direttiva 93/13 è una norma imperativa. Si deve, inoltre, rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, tale direttiva, nella sua integralità, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. t), CE, costituisce un provvedimento indispensabile per l'adempimento dei compiti affidati alla Comunità europea e, in particolare, per l'innalzamento del livello e della qualità della vita al suo interno (sentenza Mostaza Claro, cit., punto 37).

52. Così, considerate la natura e l'importanza dell'interesse pubblico sul quale si fonda la tutela che la direttiva 93/13 garantisce ai consumatori, si deve constatare che il suo art. 6 deve essere considerato come una norma equivalente alle disposizioni nazionali che occupano, nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno, il rango di norme di ordine pubblico.

53. Ne consegue che, qualora un giudice nazionale investito di una domanda per l'esecuzione forzata di un lodo arbitrale definitivo debba, secondo le norme procedurali interne, valutare d'ufficio la contrarietà di una clausola compromissoria con le norme nazionali d'ordine pubblico, egli è parimenti tenuto a valutare d'ufficio il carattere abusivo di detta clausola alla luce dell'art. 6 della direttiva 93/13, a partire dal momento in cui dispone degli elementi di diritto e di fatto necessari a tal fine (v., in tal senso, sentenza Pannon GSM, cit., punto 32).

54. Siffatto obbligo incombe del pari al giudice nazionale quando, nell'ambito del sistema giurisdizionale interno, dispone di una mera facoltà di valutare d'ufficio la contrarietà di una clausola del genere con le norme nazionali d'ordine pubblico (v., in tal senso, citate sentenze van Schijndel e van Veen, punti 13, 14 e 22, nonché Kempter, punto 45).

55. Orbene, per quel che riguarda la causa principale, secondo il governo spagnolo, il giudice dell'esecuzione di un lodo arbitrale divenuto definitivo è competente a valutare d'ufficio la nullità di una clausola compromissoria, contenuta in un contratto stipulato tra un consumatore e un professionista, per essere tale clausola contraria alle norme nazionali di ordine pubblico. Siffatta competenza sarebbe stata peraltro ammessa in numerose sentenze recenti dell'Audiencia Provincial de Madrid, nonché dell'Audiencia Nacional.

56. Spetta pertanto al giudice del rinvio verificare se ciò sia così nella controversia di cui è investito.

57. Infine, per quanto riguarda le conseguenze della constatazione da parte del giudice dell'esecuzione dell'esistenza di una clausola compromissoria abusiva in un contratto stipulato da un professionista con un consumatore, si deve ricordare che l'art. 6, n. 1, della direttiva 93/13 esige che gli Stati membri prevedano che le clausole abusive non vincolano i consumatori, «alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali».

58. Pertanto, come suggerito dal governo ungherese nelle sue osservazioni scritte, spetta al giudice del rinvio trarre, conformemente al diritto nazionale, tutte le conseguenze che comporta, per il lodo arbitrale, l'esistenza di una clausola compromissoria, purché tale clausola non sia in grado di vincolare il consumatore.

59. Alla luce di quanto precede, la questione posta va risolta dichiarando che la direttiva 93/13 deve essere interpretata nel senso che un giudice nazionale investito di una domanda per l'esecuzione forzata di un lodo arbitrale che ha acquisito autorità di cosa giudicata, emesso in assenza del consumatore, è tenuto, a partire dal momento in cui dispone degli elementi di diritto e di fatto necessari a tal fine, a valutare d'ufficio il carattere abusivo della clausola compromissoria contenuta in un contratto stipulato tra un professionista e un consumatore, qualora, secondo le norme procedurali nazionali, egli possa procedere a tale valutazione nell'ambito di ricorsi analoghi di natura interna. In tal caso, incombe a detto giudice di trarre tutte le conseguenze che ne derivano secondo il diritto nazionale affinché il consumatore di cui trattasi non sia vincolato da detta clausola».

12 novembre 2009, *Commissione c. Spagna*, causa C-154/08,

La Commissione avviava una procedura di infrazione nei confronti della Spagna, imputandole la violazione degli obblighi imposti dagli artt. 2 e 4, parr. 1 e 2, della sesta direttiva del Consiglio 77/388, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme - in considerazione del fatto che i servizi prestati ad una Comunità autonoma dai cc.dd. «registradores de la propiedad» in qualità di liquidatori titolari di un ufficio di liquidazione di distretto ipotecario (ovvero di una «oficina liquidadora de distrito hipotecario», in prosieguito: «bureau de liquidation») non erano soggetti alla tassa sul valore aggiunto (in prosieguito: la «TVA»). Il Supremo Tribunale dello Stato (che adotta decisioni non impugnabili), senza ritenere necessario un intervento della Corte di giustizia, aveva interpretato la rilevante normativa spagnola nel senso del non assoggettamento dei summenzionati servizi alla tassa in parola, così confermando un orientamento invalso anche tra le giurisdizioni di grado inferiore (cfr. punti 29-34 della sentenza ivi riportata). E tra le varie argomentazioni a sostegno della propria difesa, la Spagna ha invocato proprio il fatto che la difficoltà di porre fine all'inadempimento contestato dalla Commissione discendeva da tale giurisprudenza del Supremo Tribunale. La Corte di giustizia, accertata l'effettiva incompatibilità della normativa controversa con il diritto comunitario, su questo aspetto della difesa ha in particolare osservato:

«125. Il convient, à cet égard, de relever qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'un manquement d'un État membre peut être, en principe, constaté au titre de l'article 226 CE quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante (arrêt du 9 décembre 2003, *Commission/Italie*, C-129/00, Rec. p. I-14637, point 29 et jurisprudence citée).

126. Dans ledit arrêt, la Cour a également relevé que, si des décisions de justice isolées ou fortement minoritaires dans un contexte jurisprudentiel marqué par une autre orientation, ou encore une interprétation démentie par la juridiction suprême nationale, ne sauraient être prises en compte, il n'en est pas de même d'une interprétation jurisprudentielle significative non démentie par ladite juridiction suprême voire confirmée par celle-ci (arrêt *Commission/Italie*, précité, point 32).

127. Au vu des [toutes] considérations qui précèdent, il y a donc lieu de constater que, en considérant que les services fournis à une Communauté autonome par les «registradores de la propiedad» en qualité de liquidateurs titulaires d'un bureau de liquidation ne sont pas soumis à la TVA, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 4, paragraphes 1 et 2, de la sixième directive».

26 gennaio 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL c. Administración del Estado*, causa C-118/08, non ancora pubblicata in Raccolta.

*La Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL (in prosieguito: la «Transportes Urbanos») aveva effettuato versamenti di IVA per gli esercizi annuali 1999 e 2000, in base a dichiarazioni periodiche presentate ai sensi della legge spagnola 28 dicembre 1992, n. 37, relativa all'imposta sul valore aggiunto (in prosieguito: le «autoliquidazioni»). Tale legge, nella misura in cui dispone determinate limitazioni della detraibilità dell'IVA, era stata dichiarata incompatibile, dalla Corte di giustizia, con gli artt. 17, nn. 2 e 5, e 19 della sesta direttiva 77/388, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, come modificata nel 1995 (cfr. sentenza 6 ottobre 2005, causa C-204/03, *Commissione c. Spagna*, Racc. pag. I-8389). Benché in base ad una normativa nazionale del*

2003, il soggetto passivo avesse il diritto di chiedere la rettifica delle sue autoliquidazioni e, eventualmente, di esigere il rimborso dei versamenti non dovuti, tale diritto non veniva esercitato dalla Transportes Urbanos, essendosi prescritto, in base alla stessa normativa richiamata, all'epoca della sentenza della Corte di giustizia. La società avviava, però, un'azione di responsabilità nei confronti dello Stato spagnolo dinanzi al Consiglio dei Ministri, sostenendo di aver subito un ingente danno a causa della violazione, da parte del legislatore spagnolo, della sesta direttiva, violazione constatata dallo stesso giudice di Lussemburgo con la citata sentenza Commissione c. Spagna. Il Consiglio dei Ministri respingeva la domanda della Transportes Urbanos, considerando che la mancata presentazione nei termini, da parte di quest'ultima, della domanda di rettifica di dette autoliquidazioni aveva fatto venir meno il nesso di causalità diretto tra la violazione del diritto dell'Unione europea contestata allo Stato spagnolo ed il danno asseritamente subito da detta società e fondando la propria decisione, in particolare, su due sentenze del Tribunal Supremo, del 29 gennaio 2004 e del 24 maggio 2005 (in prosieguo: la «giurisprudenza controversa»), secondo cui le azioni di responsabilità nei confronti dello Stato per violazione del diritto dell'Unione sono soggette ad una norma di previo esaurimento dei rimedi, amministrativi e giurisdizionali, nei confronti dell'atto amministrativo che arreca pregiudizio adottato in applicazione di una legge nazionale contraria a tale diritto. La Transportes Urbanos ricorreva avverso tale decisione dinanzi al Tribunal Supremo, che, rilevando la discriminazione derivante dal fatto che l'esercizio di un'azione di responsabilità nei confronti dello Stato fondata sul carattere incostituzionale di una legge non è soggetto, contrariamente alla medesima azione fondata sull'incompatibilità di tale legge con il diritto dell'Unione, ad alcuna condizione di previo esaurimento dei rimedi dell'atto amministrativo che arreca pregiudizio, fondato su tale legge, ha deciso di sospendere il giudizio di cui era investito per interrogare, con un rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia. Quest'ultima, chiamata sostanzialmente ad accertare se il diritto dell'Unione europea (nella specie, i principi di equivalenza ed effettività) osti(no) ad una regola di uno Stato membro in forza della quale le azioni di responsabilità dello Stato fondate su una violazione di tale diritto da parte di una legge nazionale siano subordinate ad una condizione di previo esaurimento dei rimedi contro l'atto amministrativo lesivo, sebbene le stesse azioni non siano subordinate ad una condizione siffatta qualora siano fondate su una violazione della Costituzione da parte della stessa legge, ha in particolare osservato:

«29. Per risolvere tale questione occorre preliminarmente ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai soggetti dell'ordinamento da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei trattati sui quali quest'ultima è fondata (v., in tal senso, sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, Danske Slagterier, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).

30. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che ai soggetti lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione in parola e il danno subito dai soggetti lesi (v., in tal senso, sentenza Danske Slagterier, cit., punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

31. La Corte ha altresì avuto modo di precisare che, fatto salvo il diritto al risarcimento, che si fonda direttamente sul diritto dell'Unione qualora siano soddisfatte tali condizioni, è nell'ambito della normativa interna sulla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno arrecato, restando inteso che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenze 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler, Racc. pag. I-10239, punto 58, e

13 marzo 2007, causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, Racc. pag. I-2107, punto 123).

32. Come ha rilevato il giudice del rinvio, è quindi alla luce di tali principi che dev'essere esaminata la questione sottoposta. [...]

33. Per quanto riguarda il principio di equivalenza, va rammentato che, secondo una giurisprudenza costante, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli simili fondati sulla violazione del diritto interno (v., in tal senso, sentenze 15 settembre 1998, causa C-231/96, *Edis*, Racc. pag. I-4951, punto 36; 1 dicembre 1998, causa C-326/96, *Levez*, Racc. pag. I-7835, punto 41; 16 maggio 2000, causa C-78/98, *Preston e a.*, Racc. pag. I-3201, punto 55, nonché 19 settembre 2006, cause riunite C-392/04 e C-422/04, *i-21 Germany e Arcor*, Racc. pag. I-8559, punto 62).

34. Tuttavia, tale principio non può essere interpretato nel senso che esso obbliga uno Stato membro a estendere il suo regime nazionale più favorevole a tutte le azioni proposte in un certo ambito giuridico (sentenze *Levez*, cit., punto 42; 9 febbraio 1999, causa C-343/96, *Dilexport*, Racc. pag. I-579, punto 27, e 29 ottobre 2009, causa C-63/08, *Pontin*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 45).

35. Per verificare se il principio di equivalenza sia rispettato nella causa principale occorre quindi esaminare se, alla luce del loro oggetto e dei loro elementi essenziali, possano essere considerate simili tra loro l'azione di responsabilità avviata dalla *Transportes Urbanos*, fondata sulla violazione del diritto dell'Unione, e quella che tale società avrebbe potuto avviare fondandosi su un'eventuale violazione della Costituzione (v., in tal senso, sentenza *Preston e a.*, cit., punto 49).

36. Orbene, per quanto riguarda l'oggetto delle due azioni di responsabilità menzionate al punto precedente, va rilevato che esse attengono esattamente allo stesso oggetto, cioè il risarcimento del danno subito dal soggetto leso a causa di un atto o di un'omissione dello Stato.

37. Quanto ai loro elementi essenziali, va rammentato che la regola del previo esaurimento di cui trattasi nella causa principale comporta una distinzione tra tali azioni, in quanto esige che il ricorrente abbia previamente esaurito i rimedi contro l'atto amministrativo lesivo solo allorquando l'azione di responsabilità sia fondata sulla violazione del diritto dell'Unione da parte della legge nazionale in applicazione della quale tale atto è stato adottato.

38. Orbene, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sembrano suggerire taluni sviluppi della giurisprudenza controversa [per cui l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione che può comportare la responsabilità dello Stato dovrebbe essere accertata da una pronuncia pregiudiziale della Corte. Orbene, gli effetti di una sentenza pronunciata da quest'ultima ai sensi dell'art. 267 TFUE non sarebbero paragonabili a quelli di una sentenza del Tribunal Constitucional che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge, nel senso che solo la decisione di quest'ultima comporterebbe la nullità di tale legge con effetto retroattivo], il risarcimento del danno causato da una violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro non è subordinato alla condizione che l'esistenza di una violazione siffatta risulti da una sentenza pronunciata dalla Corte in via pregiudiziale (v., in tal senso, sentenze *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punti 94-96; 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, *Dillenkofer e a.*, Racc. pag. I-4845, punto 28, nonché *Danske Slagterier*, cit., punto 37).

39. Si deve tuttavia constatare che, nella causa principale, la *Transportes Urbanos* ha espressamente fondato la sua azione di responsabilità sulla citata sentenza Commissione/Spagna, pronunciata in forza dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], in cui la Corte ha constatato la violazione della sesta direttiva da parte della legge n. 37/1992.

40. Risulta inoltre dalla decisione di rinvio che la *Transportes Urbanos* ha investito di tale azione il Consiglio dei Ministri, in quanto i termini per la presentazione di una domanda di rettifica delle autoliquidazioni effettuate per gli esercizi 1999 e 2000 erano scaduti alla data in cui è stata pronunciata la detta sentenza Commissione/Spagna.

41. Cionondimeno, [...] detta azione è stata respinta dal Consiglio dei Ministri proprio in

considerazione del fatto che la Transportes Urbanos non aveva chiesto la rettifica delle sue autoliquidazioni prima di avviare tale azione.

42. Se invece, secondo la decisione di rinvio, la Transportes Urbanos avesse potuto fondare la propria azione di responsabilità su una sentenza del Tribunal Constitucional che dichiara la nullità di detta legge per violazione della Costituzione, tale azione avrebbe potuto avere esito positivo, indipendentemente dal fatto che detta società non avesse chiesto la rettifica di tali autoliquidazioni prima della scadenza dei termini previsti a tal fine.

43. Dalle considerazioni che precedono emerge che, nel particolare contesto all'origine della causa principale come descritto nella decisione di rinvio, l'unica differenza esistente tra le due azioni menzionate al punto 35 della presente sentenza consiste nella circostanza che le violazioni di diritto su cui esse si fondano sarebbero constatate, per una di esse, dalla Corte in una sentenza pronunciata in forza dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] e, per l'altra, da una sentenza del Tribunal Constitucional.

44. Orbene, tale unica circostanza, in mancanza di qualsiasi menzione, nella decisione di rinvio, di altri elementi che consentano di concludere nel senso dell'esistenza di altre differenze tra l'azione di responsabilità dello Stato effettivamente avviata dalla Transportes Urbanos e quella che quest'ultima avrebbe potuto avviare sul fondamento di una violazione della Costituzione constatata dal Tribunal Constitucional, non può essere sufficiente per constatare una distinzione tra tali due azioni alla luce del principio di equivalenza.

45. In una situazione siffatta, occorre rilevare che le due azioni sopramenzionate possono essere considerate simili tra loro ai sensi del punto 35 della presente sentenza.

46. Ne consegue che, considerate le circostanze descritte nella decisione di rinvio, il principio di equivalenza osta all'applicazione di una regola come quella di cui trattasi nella causa principale.

47. Tenuto conto di tale conclusione, non è necessario esaminare la regola del previo esaurimento dei rimedi in questione alla luce del principio di effettività.

48. Emerge da quanto precede che la questione sollevata dev'essere risolta dichiarando che il diritto dell'Unione osta all'applicazione di una regola di uno Stato membro in forza della quale un'azione di responsabilità dello Stato fondata su una violazione di tale diritto da parte di una legge nazionale, constatata da una sentenza della Corte pronunciata ai sensi dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], può avere esito positivo solo qualora il ricorrente abbia previamente esaurito tutti i rimedi interni diretti a contestare la validità dell'atto amministrativo lesivo adottato sulla base di tale legge, sebbene una regola siffatta non sia applicabile ad un'azione di responsabilità dello Stato fondata sulla violazione della Costituzione da parte di tale stessa legge, constatata dal giudice competente».

24 novembre 2011, *Commissione c. Italia*, causa C-379/10, Racc. I-180

La Legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati è incompatibile con la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione europea da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado perché, da un lato, essa esclude qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuata dall'organo giurisdizionale medesimo, e, dall'altro, essa limita tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave. In particolare, la Corte, adita dalla Commissione per il tramite di una procedura di infrazione, ha osservato:

« 27 Si deve rilevare, in limine, che la Repubblica italiana non contesta l'applicabilità dell'art. 2 della legge n. 117/88 alle azioni di responsabilità proposte da singoli nei confronti dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei suoi organi giurisdizionali di

ultimo grado.

28 Le parti dissentono, tuttavia, sulla questione della conformità di tale articolo con il diritto dell'Unione e, in particolare, con la giurisprudenza della Corte.

29 Come rammentato da costante giurisprudenza, nell'ambito del procedimento per inadempimento ex art. 258 TFUE, se è pur vero che incombe alla Commissione dimostrare l'esistenza del preteso inadempimento, spetta allo Stato membro convenuto, una volta che la Commissione abbia fornito elementi sufficienti a dimostrare la veridicità dei fatti contestati, confutare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti e le conseguenze che ne derivano (v. sentenze 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 4875, punto 21; 7 luglio 2009, causa C-369/07, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5703, punto 75, e 6 ottobre 2009, causa C-335/07, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-9459, punto 47).

30 Si deve rilevare che, al di fuori dei casi di dolo e di diniego di giustizia, l'art. 2, primo comma, della legge n. 117/88 prevede che la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione può sorgere qualora un magistrato abbia commesso «colpa grave» nell'esercizio delle proprie funzioni. Quest'ultima nozione viene definita nel successivo terzo comma, lett. a), quale «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile». Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'interpretazione di norme di diritto né la valutazione dei fatti e delle prove.

31 In primo luogo, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di escludere, per effetto dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88, qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni causati a singoli derivanti da una violazione del diritto dell'Unione compiuta da uno dei suoi organi giurisdizionali di ultimo grado, qualora tale violazione derivi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dal giudice medesimo.

32 A sostegno di tale primo addebito la Commissione deduce che tale disposizione costituisce una clausola di esclusione di responsabilità autonoma rispetto al disposto di cui ai commi 1 e 3 del medesimo art. 2.

33 Si deve ricordare, a tal riguardo, che, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 117/88, la normativa italiana in materia di responsabilità dello Stato per i danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie prevede, da un lato, ai commi 1 e 3 di tale articolo, che tale responsabilità è limitata ai casi di dolo, di colpa grave e di diniego di giustizia, e, dall'altro, al secondo comma dell'articolo stesso, che «non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove». Dall'esplicito tenore di quest'ultima disposizione emerge che tale responsabilità resta esclusa, in via generale, nell'ambito dell'interpretazione del diritto e della valutazione dei fatti e delle prove.

34 Negli stessi termini il giudice del rinvio ha d'altronde esposto l'art. 2 della legge n. 117/88 nelle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella causa da cui è scaturita la menzionata sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, come emerge dal punto 20 della medesima.

35 Orbene, ai punti 33-40 di tale sentenza, la Corte ha affermato che il diritto dell'Unione osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulti da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale.

36 La Repubblica italiana deduce, richiamandosi alle due sentenze della suprema Corte di cassazione menzionate supra al punto 16, che l'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 117/88 operata dalla Commissione è erronea.

37 Tuttavia, a prescindere dal significato da attribuire al fatto che la motivazione della sentenza della suprema Corte di cassazione del 18 marzo 2008 non fa riferimento all'art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88 nonché al passo della sentenza della Corte medesima del 5 luglio 2007, secondo cui le «ipotesi specifiche» previste all'art. 2 di tale legge hanno quale «comune fattore» una

negligenza inescusabile, si deve rilevare che, a fronte dell'esplicito tenore dell'art. 2, secondo comma, di tale legge, lo Stato membro convenuto non ha fornito alcun elemento in grado di dimostrare validamente che, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, tale disposizione venga interpretata dalla giurisprudenza quale semplice limite posto alla sua responsabilità qualora la violazione risulti dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e non quale esclusione di responsabilità.

38 Il primo addebito della Commissione deve essere conseguentemente accolto.

39 In secondo luogo, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di limitare, in casi diversi dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, la possibilità di invocare la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado ai soli casi di dolo o di colpa grave, il che non sarebbe conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte. A tal riguardo, la Commissione sostiene, segnatamente, che la nozione di «colpa grave», di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, viene interpretata dalla suprema Corte di cassazione in termini coincidenti con il «carattere manifestamente aberrante dell'interpretazione» effettuata dal magistrato e non con la nozione di «violazione manifesta del diritto vigente» postulata dalla Corte ai fini del sorgere della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione.

40 Si deve ricordare, a tal riguardo, che, secondo costante giurisprudenza della Corte, tre sono le condizioni in presenza delle quali uno Stato membro è tenuto al risarcimento dei danni causati ai singoli per violazione del diritto dell'Unione al medesimo imputabile, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (v. sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. pag. I-1029, punto 51; 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, Racc. pag. I-5123, punto 36, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier*, Racc. pag. I-2119, punto 20).

41 La responsabilità dello Stato per i danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che violi una norma di diritto dell'Unione è disciplinata dalle stesse condizioni, ove la Corte ha tuttavia precisato che, in tale contesto, la seconda di dette condizioni dev'essere intesa nel senso che consenta di invocare la responsabilità dello Stato solamente nel caso eccezionale in cui il giudice abbia violato in maniera manifesta il diritto vigente (v. sentenza Köbler, cit., punti 52 e 53).

42 Dalla giurisprudenza della Corte emerge, inoltre, che, se è pur vero che non si può escludere che il diritto nazionale precisi i criteri relativi alla natura o al grado di una violazione, criteri da soddisfare affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato in un'ipotesi di tal genere, tali criteri non possono, in nessun caso, imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente (v. sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, cit., punto 44 nonché la giurisprudenza ivi citata).

43 Nella specie, si deve rilevare che la Commissione ha fornito, alla luce, segnatamente, degli argomenti riassunti supra al punto 16, elementi sufficienti da cui emerge che la condizione della «colpa grave», di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, che deve sussistere affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato italiano, viene interpretata dalla suprema Corte di cassazione in termini tali che finisce per imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di «violazione manifesta del diritto vigente».

44 In risposta a tale argomento della Commissione la Repubblica italiana si limita, sostanzialmente, ad affermare, da un lato, che le sentenze della suprema Corte di cassazione menzionate supra al punto 16 non riguardano una violazione del diritto dell'Unione e, dall'altro, che l'art. 2 della legge n. 117/88 può essere oggetto di interpretazione conforme al diritto dell'Unione medesimo e che la nozione di «colpa grave» di cui al detto articolo è, in realtà, equivalente a quella di

«violazione manifesta del diritto vigente».

45 Orbene, indipendentemente dalla questione se la nozione di «colpa grave», ai sensi della legge n. 117/88, malgrado il rigoroso contesto in cui essa si colloca all'art. 2, terzo comma, della legge medesima, possa essere effettivamente interpretata, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado dello Stato membro convenuto, in termini tali da corrispondere al requisito di «violazione manifesta del diritto vigente» fissato dalla giurisprudenza della Corte, si deve rilevare che la Repubblica italiana non ha richiamato, in ogni caso, nessuna giurisprudenza che, in detta ipotesi, vada in tal senso e non ha quindi fornito la prova richiesta quanto al fatto che l'interpretazione dell'art. 2, commi 1 e 3, di tale legge accolta dai giudici italiani sia conforme alla giurisprudenza della Corte.

46 Alla luce della giurisprudenza citata supra al punto 29, si deve concludere che la Repubblica italiana non ha confutato in termini sufficientemente sostanziali e dettagliati l'addebito contestatole dalla Commissione, secondo cui la normativa italiana limita, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove, la responsabilità dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado in modo non conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

47 Alla luce delle suesposte considerazioni, il secondo addebito della Commissione deve essere accolto ed il ricorso dalla medesima proposto deve ritenersi fondato.

48 Conseguentemente si deve dichiarare che:

- escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e

- limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado».

9 settembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e a. c. Portogallo*, causa C-160/14, ECLI:EU:C:2015:565

I signori Ferreira da Silva e Brito, nonché altri 96 lavoratori dell'AIA, una società fallita controllata dalla compagnia di bandiera portoghese TAP, impugnano dinanzi al Tribunale del lavoro di Lisbona il proprio licenziamento collettivo, chiedendo la propria riassunzione nella società madre TAP nonché il pagamento delle retribuzioni. Il Tribunale del lavoro di Lisbona accoglie il loro ricorso, sulla base, inter alia, della sussistenza di un trasferimento di stabilimento all'interno delle operazioni societarie operate dalla TAP con la propria controllata AIA che hanno portato al licenziamento collettivo impugnato. La Corte di appello di Lisbona rovescia il giudizio; i lavoratori licenziati propongono dunque ricorso in cassazione dinanzi alla Corte suprema portoghese che, negando la sussistenza di un trasferimento di stabilimento, statuisce che il licenziamento collettivo non era viziato da alcuna illegittimità. Tuttavia, tale conclusione è raggiunta senza sollevare alcun quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia in relazione al tema della libertà di stabilimento, giudicato privo di dubbi rilevanti nell'interpretazione del diritto dell'Unione. I lavoratori licenziati, dunque, adiscono il Tribunale di primo grado di Lisbona proponendo ricorso per responsabilità civile extracontrattuale contro lo Stato portoghese e chiedendo che quest'ultimo sia condannato al risarcimento dei danni patrimoniali da loro subiti. A sostegno del proprio ricorso, i lavoratori licenziati adducono l'illegittimità della sentenza della Corte suprema nella parte in cui interpreta erroneamente la nozione di «trasferimento di uno stabilimento» di cui alla direttiva 2001/23/CE e non adempie all'obbligo di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali di diritto

dell'Unione pertinenti. Lo stato portoghese, viceversa, contesta la pretesa addotta sulla base del fatto che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della Lei n. 67/2007 - Aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas («RRCEE»), la pretesa di risarcimento deve fondarsi sulla previa revoca della decisione lesiva da parte del giudice competente e, di riflesso, sulla base del fatto che, non essendo stata revocata la sentenza in questione, non può aver luogo alcun risarcimento. Il Tribunale di primo grado sospende il giudizio e solleva tre quesiti pregiudiziali alla Corte, relativi alla rilevanza della disciplina del diritto di stabilimento, alla sussistenza di un obbligo di esperire rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza e, ed è quanto più interessa in questa sede, in relazione alla compatibilità della RRCEE con la giurisprudenza in materia di responsabilità dello Stato membro per fatto del giudice. A tale ultimo proposito, la Corte ha osservato:

« 46 Con la terza questione, il giudice del rinvio intende sapere, in sostanza, se il diritto dell'Unione e, in particolare, i principi sanciti dalla Corte in materia di responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione commessa da un organo giurisdizionale avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che richiede, come previa condizione, l'annullamento della decisione lesiva emessa da tale organo, allorché un simile annullamento è, in pratica, escluso.

47 A questo proposito, va ricordato che, in considerazione del ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che ai singoli derivano dalle norme del diritto 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 singoli possano, a talune condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti sono lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro (v. sentenza Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punto 33).

48 Il giudice del rinvio s'interroga sulla compatibilità con tali principi della norma di cui all'articolo 13, paragrafo 2, dell'RRCEE, la quale prevede che una domanda di risarcimento per detta responsabilità «[debba] essere fondata» sul previo annullamento della decisione lesiva da parte del giudice competente.

49 Conseguenza da tale norma che ogni azione per far valere la responsabilità dello Stato per violazione dell'obbligo derivante dal mancato rispetto dell'obbligo previsto all'articolo 267, terzo comma, TFUE è irricevibile se manca l'annullamento della decisione lesiva.

50 Occorre ricordare che, qualora siano soddisfatte le condizioni che fanno sorgere la responsabilità dello Stato, il che spetta ai giudici nazionali stabilire, è nell'ambito della normativa nazionale sulla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno arrecato, restando inteso che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) (v. sentenza Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

51 Orbene, una norma di diritto nazionale, quale quella di cui all'articolo 13, paragrafo 2, dell'RRCEE, può rendere eccessivamente difficile ottenere il risarcimento dei danni arrecati dalla violazione del diritto dell'Unione di cui trattasi.

52 Infatti, si evince dal fascicolo a disposizione della Corte e dalle discussioni in sede di udienza che le ipotesi in cui le decisioni del Supremo Tribunal de Justiça possono essere riesaminate sono estremamente limitate.

53 Il governo portoghese sostiene, al riguardo, che la disposizione del diritto nazionale in parola obbedisce a preoccupazioni legate al principio del giudicato e del principio della certezza del diritto. Tale governo sottolinea, in particolare, che, nella situazione di cui trattasi nel procedimento

principale, il riesame della valutazione che ha svolto un organo giurisdizionale di ultimo grado è incompatibile con la funzione di tale organo giurisdizionale, posto che l'obiettivo delle sue decisioni consiste nel porre un termine definitivo a una controversia, a pena di rimettere in discussione il primato del diritto e il rispetto delle decisioni giurisdizionali, indebolendo la gerarchizzazione del potere giudiziario.

54 È vero che la Corte ha sottolineato l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali, precisando che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di tale principio rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi (v., in tal senso, sentenza *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, punti 22 e 24).

55 Quanto all'incidenza del principio dell'autorità di cosa giudicata sulla situazione di cui trattasi nel procedimento principale, è sufficiente ricordare che il riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado non ha di per sé come conseguenza di rimettere in discussione l'autorità della cosa definitivamente giudicata di una tale decisione. Un procedimento inteso a far dichiarare la responsabilità dello Stato non ha lo stesso oggetto e non implica necessariamente le stesse parti del procedimento che ha dato luogo alla decisione che ha acquisito l'autorità della cosa definitivamente giudicata. Infatti, in un'azione per responsabilità contro lo Stato, il ricorrente ottiene, in caso di successo, la condanna di quest'ultimo a risarcire il danno subito, ma non ottiene necessariamente che sia rimessa in discussione l'autorità della cosa definitivamente giudicata annessa alla decisione giurisdizionale che ha causato tale danno. In ogni caso, il principio della responsabilità dello Stato inerente all'ordinamento giuridico dell'Unione richiede un simile risarcimento, ma non impone la revisione della decisione giurisdizionale che ha causato il danno (v. sentenza *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, punto 39).

56 Per quanto attiene all'argomento attinente al mancato riconoscimento del principio della certezza del diritto, occorre rilevare che, anche supponendo che tale principio possa essere preso in considerazione in una situazione giuridica quale quella controversa nel procedimento principale, esso non può in alcun modo soverchiare il principio della responsabilità dello Stato per danni causati alle persone da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili.

57 Infatti, tener conto del principio della certezza del diritto avrebbe la conseguenza, quando una decisione emessa da un giudice di ultimo grado si fonda su un'interpretazione manifestamente errata del diritto dell'Unione, di impedire al singolo di far valere i diritti che può trarre dall'ordinamento giuridico dell'Unione e, in particolare, quelli che derivano da tale principio della responsabilità dello Stato.

58 Orbene, quest'ultimo principio è inerente al sistema dei trattati sul quale è fondata l'Unione (v., in tal senso, sentenza *Specht e a.*, da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, punto 98 e giurisprudenza ivi citata).

59 Date tali circostanze, un ostacolo importante, quale quello che risulta dalla norma del diritto nazionale controverso nel procedimento principale, all'effettiva applicazione del diritto dell'Unione e, in particolare, di un principio così fondamentale quale quello della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione non può essere giustificato né dal principio dell'autorità di cosa giudicata né dal principio della certezza del diritto.

60 Dalle considerazioni che precedono risulta che alla terza questione occorre rispondere dichiarando che il diritto dell'Unione e, in particolare, i principi sanciti dalla Corte in materia di responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione commessa da un organo giurisdizionale avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che richiede, come previa condizione, l'annullamento della decisione lesiva emessa da tale organo, allorché un simile annullamento è, in pratica, escluso».

3.4. Proporzionalità

13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland - Pfals*, causa 44/79, Racc. 3727.

Per la parte in fatto si rinvia alla sezione 3.1 di questo capitolo dedicata al rispetto dei diritti fondamentali.

Dopo aver constatato che, secondo i principi generali del diritto comunitario, è lecito assoggettare a limitazioni il diritto di proprietà, la Corte ha osservato:

«23. [...] anche se non si può contestare, in linea di principio, la facoltà della Comunità di stabilire limiti all'esercizio del diritto di proprietà nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato e ai fini di una politica strutturale, occorre altresì esaminare se le limitazioni imposte dalla normativa controversa siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un intervento inaccettabile e sproporzionato rispetto ai fini perseguiti, nelle prerogative del proprietario, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto di proprietà. Questa è infatti la censura formulata dalla ricorrente nella causa principale, la quale sostiene che solamente nell'ambito di una politica volta al miglioramento qualitativo il legislatore può porre limiti alla disponibilità della proprietà dei fondi destinati alla viticoltura, sicché, essendo il suo fondo idoneo alla viticoltura, il suo diritto sarebbe intangibile. Occorre pertanto individuare gli obiettivi perseguiti col regolamento controverso, onde valutare se esista un rapporto ragionevole fra i provvedimenti disposti con detto regolamento e gli obiettivi perseguiti dalla Comunità.

24. Le norme del regolamento n. 1162/76 vanno considerate nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, la quale è strettamente connessa alla politica strutturale della Comunità nel settore di cui trattasi. Gli scopi di questa sono enunziati nel regolamento 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 99, p. 1) – sul quale si fonda il regolamento controverso – e nel regolamento 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 54, p. 1), che ha dato organica sistemazione al complesso delle norme che reggono l'organizzazione comune di questo mercato. Il titolo III di detto regolamento, intitolato «norme relative alla produzione e al controllo dello sviluppo degli impianti», contiene attualmente la disciplina giuridica di base in materia. Un altro elemento che consente di individuare la politica seguita dalla Comunità in materia è la risoluzione del Consiglio del 21 aprile 1975, concernente i nuovi orientamenti intesi ad equilibrare il mercato dei vini da pasto (GU n. C 90, p. 1).

25. Dall'insieme di queste norme risulta che questa politica, inaugurata e parzialmente attuata dalla Comunità, consiste nell'organizzazione comune dei mercati legata al miglioramento delle strutture del settore vitivinicolo. Tale azione mira, nell'ambito degli orientamenti enunziati dall'art. 39 [ora art. 39 TFUE] del Trattato CEE, a un duplice obiettivo: stabilizzare durevolmente il mercato vinicolo ad un livello di prezzi remunerativo per i produttori ed equo per i consumatori, e migliorare la qualità dei vini messi in commercio. Per il conseguimento di questi due obiettivi, l'equilibrio quantitativo e il miglioramento qualitativo, la normativa comunitaria sul mercato vitivinicolo ha previsto un'ampia gamma di interventi tanto nella fase della produzione che in quella della distribuzione dei vini. [...]

26. Onde venire incontro a questa duplice esigenza, il Consiglio ha sancito, con il regolamento n. 1162/76, il divieto generale di nuovi impianti, senza operare, salvo che per alcune ipotesi ben individuate di carattere eccezionale, alcuna distinzione in relazione alla natura dei terreni. Va rilevato che il provvedimento del Consiglio, nella sua struttura generale, ha carattere temporaneo, in quanto

volto a far fronte sul momento ad una eccedenza congiunturale, ed a consentire al tempo stesso l'elaborazione di provvedimenti definitivi di carattere strutturale.

27. Così inteso, il provvedimento controverso non stabilisce alcuna illecita limitazione dell'esercizio del diritto di proprietà. Infatti lo sfruttamento dei nuovi vigneti, in una situazione caratterizzata da una sovrapproduzione durevole, avrebbe, sotto il profilo economico, l'unico effetto di aumentare le eccedenze; inoltre, l'estensione delle aree coltivate comporterebbe, in questa fase, il rischio di rendere più difficile l'attuazione della politica strutturale a livello comunitario, qualora questa fosse fondata su criteri più severi di quelli contemplati dalle attuali normative nazionali per quanto concerne la scelta dei terreni idonei alla viticoltura.

28. Da quanto esposto consegue che il divieto di nuovi impianti di viti, stabilito, per un periodo delimitato, dal regolamento n. 1162/76, costituisce una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà che è giustificata dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non lede la sostanza del diritto di proprietà riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario».

La Corte ha poi affrontato il medesimo tema relativo ai limiti e alla proporzionalità degli stessi con riferimento all'esercizio dell'attività professionale, osservando:

«31. La ricorrente nella causa principale sostiene poi che il divieto di nuovi impianti, sancito dal regolamento n. 1162/76, viola un suo diritto fondamentale in quanto ha l'effetto di limitare la sua libertà di esercitare la propria attività professionale di viticoltrice.

32. Come la Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza 14 maggio 1974, Nold, [causa 4/73, Racc. pag. 491], benché l'ordinamento costituzionale di vari Stati membri tuteli il libero esercizio delle attività professionali, i diritti riconosciuti in materia, lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati anch'essi alla luce della funzione sociale delle attività oggetto della tutela. Nel caso di specie, va rilevato che il provvedimento comunitario controverso non incide in alcun modo sull'accesso alla professione di viticoltore, né sul libero esercizio di questa professione sui terreni attualmente destinati alla viticoltura. Qualora il divieto di nuovi impianti dovesse incidere sul libero esercizio della professione di viticoltore, tale restrizione sarebbe semplicemente una conseguenza dei limiti posti all'esercizio del diritto di proprietà e si confonderebbe con questi. La limitazione del libero esercizio della professione di viticoltore, qualora esistesse, sarebbe dunque giustificata dagli stessi motivi che giustificano le restrizioni dell'esercizio del diritto di proprietà».

13 novembre 1990, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Secretary of State for Health, ex parte Fedesa*, causa C-331/88,

Si discuteva nel caso di specie della direttiva 88/146, che vietava l'uso di talune sostanze ad azione ormonica da parte degli allevatori, adottata dal Consiglio in base al solo art. 43 del Trattato [ora art. 43 TFUE]. Questa direttiva, nel disciplinare le condizioni di produzione e di messa in commercio della carne al fine di migliorarne la qualità, pur tendendo nel contempo a ridurre la produzione eccedente, rientrava nell'ambito delle misure previste dalle organizzazioni comuni dei mercati della carne e contribuisce così alla realizzazione degli obiettivi enunciati dall'art. 39 del Trattato [ora art. 39 TFUE]. La Corte di giustizia ha osservato:

«13. In forza del principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario (corsivo aggiunto), la legittimità del divieto di un'attività economica è subordinata alla condizione che il provvedimento sia idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.

14. Quanto al controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, occorre tuttavia precisare che in materia di politica agricola comune il legislatore comunitario dispone di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, rispetto allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento. (v. in particolare la sentenza 11 luglio 1989, Schrader, causa 265/87, punti 21 e 22 della motivazione, Racc. pag. 2237)».

27 ottobre 1993, *Dott. Pamela Maria Enderby c. Frenchay Health Authoirty e Secretary of State for Health*, causa C-127/92, Racc. I-05535

La Corte di giustizia nel caso in esame si trovava a dover chiarire al giudice nazionale (la Court of Appeal inglese) se il principio della parità di trattamento fra uomini e donne imponesse al datore di lavoro di provare, attraverso una giustificazione obiettiva, che una differenza di retribuzione tra due attività che si presumono essere di uguale valore, delle quali una è esercitata pressoché esclusivamente da donne e l'altra principalmente da uomini, non costituisca una discriminazione fondata sul sesso. Dopo aver risposto in senso affermativo, chiariva che spettava al giudice nazionale, applicando se necessario il principio di proporzionalità, stabilire se ed in quale misura la mancanza di candidati per un'attività e la necessità di attirarli con compensi più elevati potessero costituire un motivo economico obiettivamente giustificato per la differenza di retribuzione per le due attività in questione. La Corte ha infatti osservato

« 27. (...) È opportuno ricordare, in effetti, che il principio di proporzionalità si impone alle autorità nazionali quando devono applicare il diritto comunitario »

12 marzo 2002, *The Queen c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, ex parte: *Omega Air Ltd e Omega Air Ltd e a c. Irish Aviation Authority*, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Racc. I-2569.

La Omega Air Ltd, società operante nel settore del commercio degli aerei ed in attività connesse (manutenzione dei motori di aerei) chiedeva ai giudici del Regno Unito e dell'Irlanda (rispettivamente, High Court of Justice [England & Wales], Queen's Bench Division [Crown Office] e la High Court) di sollevare una questione pregiudiziale di validità in merito all'art. 2, punto 2, del regolamento del Consiglio n. 925/1999, relativo all'immatricolazione e all'impiego, nella Comunità, di alcuni aerei subsonici civili a reazione, modificati e certificati conformemente alle norme previste dalla Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile (requisiti previsti, precisamente, dal cap. 3, vol. I, parte II dell'allegato 16). Il regolamento era stato adottato a seguito dell'aggravarsi della situazione acustica e ambientale degli aeroporti comunitari e, in particolare, vietava l'impiego di aerei che non rispondessero ai requisiti relativi alla riduzione del rumore "delle emissioni gassose e del consumo di combustibili". I criteri previsti dal regolamento erano più restrittivi rispetto a quelli dettati dalla Convenzione di Chicago (cap. 3 dell'allegato 16 citato). Infatti, il Consiglio aveva ritenuto che le modifiche apportate agli aerei per renderle conformi alla Convenzione fossero meno soddisfacenti di quelli ottenuti da aerei moderni, dotati di motori di concezione interamente nuova. La società Omega intentava azioni giudiziarie contro le autorità del Regno Unito e dell'Irlanda responsabili dell'aviazione civile, lamentando i danni provocati dal regolamento alla propria attività (senza peraltro procurare un corrispondente vantaggio alla

Comunità) dato che gli aerei da essa commercializzati erano comunque conformi ai requisiti previsti dalla predetta Convenzione. La Corte, ritenendo la norma del regolamento valida, ha osservato:

« 62. [...] secondo la costante giurisprudenza della Corte il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in particolare, sentenze 13 novembre 1990, causa C 331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13 [5 maggio 1998, causa C-180/96], Regno Unito/Commissione, [Racc. pag. I-2265], punto 96 e 16 dicembre 1999, causa C-101/98, UDL, Racc. pag. I-8841, punto 30).

63. Risulta pure da una giurisprudenza costante che, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto precedente, il legislatore comunitario dispone, in materia di politica comune dei trasporti, di un ampio potere normativo quanto all'adozione di norme comuni adeguate (v., in questo senso, in particolare sentenza 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffahrt e Stapf, Racc. pag. I-4475, punto 23).

64. Sindacando l'esercizio di tale competenza, il giudice non può sostituire la sua valutazione a quella del legislatore comunitario, ma deve limitarsi ad esaminare se essa non sia viziata da errore manifesto o sviamento di potere o se l'autorità in questione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., in particolare, citata sentenza SAM Schiffahrt e Stapf, punto 24).

65. Inoltre, risulta dalla giurisprudenza della Corte che allorché l'attuazione di una politica comune implica, da parte del Consiglio, come nel caso di specie, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che esso può eventualmente fondarsi su accertamenti globali (v., in particolare, citata sentenza SAM Schiffahrt e Stapf, punto 25).

66. Nel caso di specie, il Consiglio non ha superato il suo margine di discrezionalità ritenendo che il riferimento ad un coefficiente di diluizione pari o superiore a 3 fosse idoneo a contribuire a realizzare l'obiettivo della riduzione dei danni per l'ambiente causati dal traffico aereo in termini sia di rumore sia di consumo di combustibile e di emissioni gassose. [...]

71. La Omega sostiene inoltre che si sarebbero potuto adottare misure alternative meno dannose per la sua attività economica e che il rumore degli aerei può provenire da fonti diverse dai motori.

72. Al riguardo, anche supponendo che misure del genere siano adatte a concorrere in maniera sufficiente alla riduzione dei danni per l'ambiente causati dal traffico aereo, il Consiglio ha ragionevolmente potuto prendere in considerazione il fatto che l'applicazione di criteri distinti relativi alla riduzione delle emissioni sonore, del consumo di combustibile e delle emissioni gassose avrebbe rappresentato un'operazione molto complessa, non giustificata dal limitato numero di aerei del titolo di quelli riequipaggiati con nuovi motori dalla Omega. Analogamente, esso ha potuto ragionevolmente considerare che il riferimento ad un solo criterio tecnico permetteva di eliminare le incertezze che norme specifiche avrebbero potuto lasciare sussistere. Così, per il solo problema del rumore, se si dovessero ponderare i valori ottenuti al decollo, all'atterraggio e lateralmente, potrebbe aprirsi anche la questione se non si debba tenere conto dell'influenza differenziata dei volumi acustici. Per queste ragioni, il Consiglio non ha commesso manifesti errori di valutazione prendendo in considerazione nella sua scelta dei criteri il fatto che il coefficiente di diluizione si rivela più praticabile perché richiede minori prove e misure, sia in termini di concezione, sia di controllo.

73. Di conseguenza, non risulta che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo necessario autorizzare il riequipaggiamento di aerei solo con nuovi motori aventi un coefficiente di diluizione pari o superiore a 3».

18 giugno 2015, *Repubblica di Estonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-508/13

La Repubblica d'Estonia presentava ricorso alla Corte di giustizia chiedendo l'annullamento parziale dell'articolo 4, paragrafi 6 e 8, e, in toto, degli articoli 6, paragrafo 3, e 16, paragrafo 3, della direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese. In particolare, con il primo motivo di ricorso la Repubblica di Estonia deduceva una violazione del principio di proporzionalità relativamente alle disposizioni che limitano la possibilità per gli Stati membri di derogare al divieto di imporre requisiti supplementari alle piccole imprese (art. 4, par. 6 e 8, e art. 16, par. 3, della direttiva), facendo valere che esse non attuassero misure adeguate ai due obiettivi perseguiti dalla direttiva e non costituissero le misure meno vincolanti per la realizzazione di tali obiettivi.

Con il secondo motivo di ricorso la Repubblica di Estonia deduceva, invece, una violazione del principio di sussidiarietà da parte del legislatore dell'Unione, in primo luogo, poiché, sebbene un'azione a livello dell'Unione fosse necessaria per garantire la comparabilità dei bilanci delle imprese, la direttiva non attuasse tale azione in modo adeguato; in secondo luogo, perché l'obiettivo di riduzione dell'onere amministrativo a carico delle piccole imprese avrebbe potuto essere meglio raggiunto a livello degli Stati membri; in terzo luogo, per la mancanza, negli elementi allegati al progetto di direttiva, della scheda di valutazione dell'osservanza del principio di sussidiarietà, prevista dal protocollo n. 2; in quarto luogo, perché la giustificazione della direttiva alla luce del principio di sussidiarietà avrebbe dovuto essere effettuata per ciascuna delle sue disposizioni, e, in quinto luogo, perché la situazione particolare di ogni Stato membro in relazione al principio di sussidiarietà, nel caso di specie non sarebbe stata presa in considerazione.

Investita della questione, la Corte ha disatteso il primo motivo di ricorso vertente su un'asserita violazione del principio di proporzionalità, osservando quanto segue:

« 28. In via preliminare, occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli strumenti predisposti da una norma siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo [v., in particolare, sentenze *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 122, nonché *Digital Rights Ireland e a.*, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 46 e giurisprudenza ivi citata].

29. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto precedente, occorre riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore come quello del caso di specie, che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura [v. sentenze *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 123, nonché *Vodafone e a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, punto 52 e giurisprudenza ivi citata].

30. Riguardo all'obiettivo perseguito dalla direttiva, occorre rilevare che, come risulta in particolare dai suoi articoli 4, 6 e 16 nonché dai suoi considerando 8, 10, 38 e 55, quest'ultima mira, da un lato, a stabilire norme armonizzate sulle informazioni finanziarie che devono essere messe a disposizione del pubblico per migliorare la comparabilità dei bilanci d'esercizio delle imprese

nell'insieme dell'Unione e, dall'altro, ad evitare che l'applicazione di tali norme costituisca un onere per le piccole imprese, prevedendo talune deroghe riguardo ad esse.

31. A tal fine, il legislatore dell'Unione ha previsto, in particolare, due tipi di misure di cui la Repubblica di Estonia contesta la conformità al principio di proporzionalità.

32. Da un lato, gli articoli 4, paragrafi 6 e 8, e 16, paragrafo 3, della direttiva limitano le possibilità concesse agli Stati membri di richiedere alle piccole imprese di includere nei propri bilanci conti economici e note integrative, obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla direttiva in modo armonizzato. In proposito, la direttiva vieta, per principio, agli Stati membri di imporre alle imprese di cui trattasi siffatti obblighi supplementari, e a tale divieto deroga unicamente imponendo limiti precisi alle eccezioni che essa prevede. Tra questi limiti figura il requisito, prescritto al suo articolo 4, paragrafo 6, che gli obblighi supplementari imposti dallo Stato membro siano già previsti nella normativa fiscale nazionale e ai soli fini dell'esazione fiscale.

33. Nel porre tale limite, basato su criteri oggettivi, il legislatore dell'Unione ha inteso sostanzialmente evitare che le piccole imprese fossero tenute a fornire documenti o informazioni di ordine contabile oltre, da un lato, agli obblighi informativi previsti dalla direttiva e, dall'altro, agli obblighi dichiarativi contenuti nelle normative fiscali nazionali.

34. Un limite di questo tipo è manifestamente idoneo a realizzare uno degli obiettivi previsti dalla direttiva, consistente nel limitare l'imposizione di un maggiore onere amministrativo a carico delle piccole imprese.

35. Inoltre, la Repubblica di Estonia non dimostra in che modo il legislatore dell'Unione, nel porre detto limite, avrebbe adottato una misura che eccederebbe quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in particolare perché essa pregiudicherebbe in modo manifestamente eccessivo l'interesse dei destinatari dei bilanci a fronte dei potenziali benefici in materia di onere amministrativo a carico delle piccole imprese.

36. Dall'altro lato, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva consente agli Stati membri di esentare le imprese, nell'elaborazione dei rispettivi bilanci, dall'osservanza del principio contabile della «prevalenza della sostanza sulla forma». Questa possibilità è giustificata, in particolare, dal fatto che l'onere amministrativo di un contabile è ridotto se quest'ultimo può limitarsi ad illustrare la forma giuridica di una transazione piuttosto che la sua sostanza commerciale.

37. Orbene, riguardo a tale possibilità, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che la Repubblica di Estonia abbia, come era tenuta a fare in considerazione del controllo svolto dalla Corte e richiamato al punto 29 della presente sentenza, corredato il proprio motivo di elementi sufficienti che consentissero di dimostrare la manifesta inidoneità delle misure adottate dal legislatore dell'Unione in relazione all'obiettivo di migliorare la comparabilità e la chiarezza dei bilanci delle imprese previsto dalla direttiva.

38. Pertanto, dall'analisi delle misure menzionate ai punti 32 e 36 della presente sentenza non risulta che il legislatore dell'Unione, nell'adottarle, abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

39. Infine, per quanto concerne l'argomento della Repubblica di Estonia secondo cui il principio di proporzionalità sarebbe stato violato in quanto il legislatore dell'Unione non avrebbe tenuto conto della sua situazione particolare di Stato membro avanzato in materia di amministrazione elettronica, occorre rilevare che la direttiva 2013/34 ha un impatto in tutti gli Stati membri e presuppone che sia garantito un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale direttiva. Di conseguenza, la ricerca di un siffatto equilibrio che non prenda in considerazione la situazione particolare di un solo Stato membro, ma quella dell'insieme degli Stati membri dell'Unione, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità.

40. Da quanto precede risulta che il primo motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, deve essere disatteso».

Nel 2005 la Ezernieki dichiarava 10,20 ettari di terreni agricoli ai fini dell'ottenimento di un aiuto allo sviluppo dell'agricoltura biologica nell'ambito della misura agroambientale prevista dal regolamento n. 1257/1999. Nel 2006, ai fini del conseguimento del medesimo aiuto, essa dichiarava 2,30 ettari in più di superficie, ossia 12,50 ettari. Tale aumento comportava un nuovo periodo di impegno quinquennale. Nel 2010 la ricorrente presentava domanda di pagamento per superficie. Essa non presentava, invece, alcuna domanda diretta a ottenere l'aiuto agroambientale, ritenendo terminato il periodo di impegno quinquennale.

Il 9 agosto 2011 il servizio lettone di sostegno al mondo rurale adottava una decisione che imponeva alla Ezernieki di restituire la totalità dell'aiuto agroambientale versato per una somma pari circa a 4.800,00 euro. Tale decisione si basava sul fatto che, avendo dichiarato nel 2006 una superficie maggiore ai fini dell'aiuto agroambientale, si doveva ritenere che l'impegno iniziale fosse stato sostituito da un nuovo impegno nel periodo 2006-2010. Successivamente al decorso di tale periodo, non avendo la Ezernieki chiesto il versamento di detto aiuto nel 2010, si sarebbe dovuto ritenere che la stessa aveva posto fine al periodo di impegno, con conseguente obbligo di restituzione degli aiuti già percepiti.

La Ezernieki proponeva quindi ricorso diretto all'annullamento di detta decisione dinanzi all'Administratīvā Rajona Tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia), che lo ha accoglieva.

Adita in appello dal servizio di sostegno al mondo rurale, l'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia) dichiarava che dall'omessa presentazione, nel 2010, della domanda annuale di concessione dell'aiuto era derivata la cessazione degli impegni, con conseguente obbligo di restituzione da parte della Ezernieki degli aiuti percepiti per la superficie di cui trattasi.

Avverso la sentenza emessa dall'Administratīvā apgabaltiesa la Ezernieki proponeva quindi ricorso per cassazione avanti l'Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (Corte Suprema, sezione per il contenzioso amministrativo, Lettonia), la quale, nutrendo dubbi sulla conformità al diritto dell'Unione dell'obbligo di restituzione degli aiuti percepiti, quale imposto dalla normativa nazionale nel procedimento principale, decideva di sospendere il procedimento e rivolgere alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali volte sostanzialmente a chiarire se l'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento CE della Commissione n. 817/2004 (recante disposizioni di applicazione del regolamento CE n. 1257/1999) dovesse essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che preveda l'obbligo, per il beneficiario di un aiuto concesso a fronte dell'assunzione di impegni agroambientali pluriennali, di restituire integralmente l'aiuto già erogato, a causa dell'omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all'ultimo anno del periodo quinquennale di impegno, qualora, da un lato, tale periodo quinquennale ne abbia sostituito uno precedente in conseguenza dell'aumento della superficie dell'azienda e, dall'altro, detto beneficiario non abbia cessato di adempiere i propri obblighi relativi all'utilizzo della superficie dichiarata prima di tale aumento.

Investita della questione, la Corte di giustizia, con particolare riferimento al principio di proporzionalità e di equità, ha statuito quanto segue:

« 52. [...] il giudice del rinvio, con la quarta questione, si chiede se sia possibile non applicare la normativa nazionale oggetto del procedimento principale, adottata nel rispetto del diritto dell'Unione, laddove la sua applicazione risulti contraria al principio di proporzionalità, quale interpretato nell'ordinamento giuridico nazionale.

53. Va rilevato, in proposito, che, in base al principio del primato del diritto dell'Unione, è inammissibile che norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, possano menomare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione (sentenze del 17 dicembre 1970, Internationale

Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punto 3; del 13 dicembre 1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, punto 14, nonché del 15 gennaio 2013, Kri an e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punto 70).

54. In considerazione dell'interpretazione accolta [...] in ordine alla conformità con il diritto dell'Unione e, in particolare, con il principio di proporzionalità dell'obbligo di restituzione di tutti gli aiuti agroambientali da parte della ricorrente nel procedimento principale, il giudice del rinvio non può escludere l'applicazione delle conseguenze giuridiche previste dalla normativa nazionale in esame nel procedimento principale adottata nel rispetto del diritto dell'Unione.

55. Una deroga all'applicazione delle disposizioni conformi al diritto dell'Unione non può nemmeno essere ammessa sul fondamento della nozione di «equità» cui il giudice del rinvio fa altresì riferimento.

56. Occorre rilevare, in proposito, che, secondo costante giurisprudenza, fatti salvi casi particolari espressamente previsti dal legislatore dell'Unione, il diritto dell'Unione ignora un principio giuridico generale secondo il quale una norma vigente del diritto dell'Unione possa essere disapplicata da un'autorità nazionale qualora tale norma implichi, per l'interessato, un rigore che il legislatore dell'Unione avrebbe manifestamente cercato di evitare se avesse tenuto presente tale ipotesi nel momento di adozione della norma stessa (sentenza del 26 ottobre 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, punto 63 e giurisprudenza ivi citata). L'equità non consente, dunque, di derogare all'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione al di fuori dei casi previsti dalla normativa dell'Unione o nell'ipotesi in cui la normativa stessa sia dichiarata invalida (sentenza del 26 ottobre 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

57. Dall'insieme dei suesposti rilievi risulta che occorre rispondere alle questioni sottoposte dichiarando che l'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento n. 817/2004, in considerazione dell'obiettivo dei regolamenti nn.1257/1999 e 817/2004, del principio di proporzionalità e degli articoli 17 e 52 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che preveda l'obbligo, per il beneficiario di un aiuto concesso in cambio dell'assunzione di impegni agroambientali pluriennali, di restituire integralmente l'aiuto già erogato, per effetto dell'omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all'ultimo anno del periodo di impegno quinquennale, qualora, da un lato, tale periodo quinquennale ne abbia sostituito uno precedente in conseguenza dell'aumento della superficie della sua azienda e, dall'altro, detto beneficiario non abbia cessato di adempiere i propri obblighi relativi all'utilizzo della superficie dichiarata prima di tale aumento».

2 giugno 2016, *Kapnoviomichania Karelia AE c. Ypourgos Oikonomikon*, causa C-81/15

La Karelia, società di diritto greco attiva nella fabbricazione di prodotti del tabacco con la qualità di depositario autorizzato, nel 1994 si accingeva ad esportare 760 cartoni di sigarette, merce sottoposta ad un regime sospensivo dei diritti di accisa, verso la Bulgaria, che non era ancora uno Stato membro dell'Unione europea, in favore della società Bulgakommerz. A tal fine la Karelia depositava una dichiarazione di esportazione presso l'ufficio doganale.

Tale carico, tuttavia, non giungeva a destinazione, posto che un'indagine condotta dal servizio delle dogane rilevava che l'autocarro che avrebbe dovuto trasportare il carico era partito verso la Bulgaria vuoto e che il carico era stato trasbordato su un altro autocarro.

A conclusione delle indagini, le autorità doganali emettevano un avviso di accertamento relativo al contrabbando dei 760 cartoni di sigarette di cui trattasi, nel quale erano dichiarati coautori di tale contrabbando, segnatamente, i soggetti che avevano ordinato le sigarette in nome della Bulgakommerz presso il direttore delle esportazioni della Karelia. Nel medesimo avviso di

accertamento, la Karelia veniva dichiarata civilmente responsabile in solido del versamento delle somme dovute a titolo di imposta maggiorata, nonché dei diritti di accise maggiorati sul tabacco. Avverso tale avviso di accertamento, la Karelia proponeva, vittoriosamente, ricorso al Dioikitiko Protodikeio Peiraia (Tribunale amministrativo di primo grado del Pireo, Grecia). Il provvedimento di tale autorità giudiziaria, tuttavia, veniva ribaltato in sede di appello e, per tale ragione, la Karelia impugnava la sentenza resa dal Dioikitiko Efeteio Peiraia (Corte amministrativa d'appello del Pireo) dinanzi al Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia). Il Consiglio di Stato greco decideva di sospendere il procedimento avanti a sé per rivolgere alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale con la quale chiedeva, in sostanza, se la direttiva 92/12/CEE (relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa), letta alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione e, in particolare, dei principi di certezza del diritto e di proporzionalità, dovesse essere interpretata nel senso che essa ostasse a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale [n.d.r: gli artt. 99, paragrafo 2, 108 e 109 del codice doganale greco, i quali permettono di dichiarare responsabili in solido, per il pagamento delle somme corrispondenti alle sanzioni pecuniarie inflitte in caso di infrazione commessa nel corso della circolazione dei prodotti in regime di sospensione dei diritti di accisa, in particolare i proprietari di tali prodotti allorché detti proprietari sono legati agli autori dell'infrazione da un vincolo contrattuale che li rende loro mandatar], in forza della quale il depositario autorizzato è dichiarato responsabile in solido per il pagamento di tali somme, anche se, secondo le norme del diritto nazionale, tale depositario non deteneva tali prodotti al momento della commissione dell'infrazione e non era legato agli autori di quest'ultima da vincolo contrattuale, che li rendeva suoi mandatar]. Investita della questione, la Corte di giustizia, con particolare riguardo al principio di proporzionalità, ha statuito quanto segue:

« 48. Per quanto concerne [...] il principio di proporzionalità, secondo una giurisprudenza costante, in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale legislazione, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v. sentenza del 29 luglio 2010, Profaktor Kulesza, Frankowski, Jó wiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, punto 29).

49. Per quanto attiene alle misure volte a prevenire l'evasione fiscale, la Corte ha statuito, in materia di imposta sul valore aggiunto, che la suddivisione del rischio, in seguito ad una frode commessa da un terzo, non è compatibile col principio di proporzionalità, quando un regime fiscale faccia ricadere l'intera responsabilità del pagamento sul fornitore, indipendentemente dal coinvolgimento o meno di quest'ultimo nella frode commessa dall'acquirente (sentenza del 21 febbraio 2008, Netto Supermarkt, C-271/06, EU:C:2008:105, punti 22 e 23).

50. Inoltre, la Corte ha già considerato che i provvedimenti nazionali che danno luogo, de facto, ad un sistema di responsabilità solidale oggettiva eccedono quanto è necessario per preservare i diritti dell'Erario. Pertanto, essa ha ritenuto che far ricadere la responsabilità del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto su un soggetto diverso dal debitore di quest'ultima, per quanto tale soggetto sia un depositario fiscale autorizzato tenuto ad adempiere obblighi specifici indicati nella direttiva 92/12, senza che possa sottrarvisi fornendo la prova di essere completamente estraneo alla condotta di tale debitore dell'imposta, deve essere ritenuto incompatibile con il principio di proporzionalità ed ha aggiunto che risulterebbe chiaramente sproporzionato imputare, in modo incondizionato, a tale soggetto i mancati introiti causati dalla condotta di un soggetto passivo terzo, sulla quale egli non ha alcuna influenza (sentenza del 21 dicembre 2011, Vlaamse Oliemaatschappij, C-499/10, EU:C:2011:871, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

51. Occorre considerare che il rispetto di questi stessi requisiti è necessario anche per una misura quale l'attribuzione, al depositario autorizzato, della responsabilità delle conseguenze pecuniarie degli atti di contrabbando.

[...]

53. Risulta dalle precedenti considerazioni che un regime di responsabilità aggravata, come quello oggetto del procedimento principale, può rispettare i requisiti derivanti dai principi di certezza del diritto e di proporzionalità solo a condizione che sia chiaramente ed espressamente previsto dalla legislazione nazionale e che riservi al depositario autorizzato una possibilità effettiva di esimersi dalla propria responsabilità.

54. Si deve pertanto rispondere alla questione sollevata affermando che la direttiva 92/12, letta alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione europea, tra cui, in particolare, i principi di certezza del diritto e di proporzionalità, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale – come quella oggetto del procedimento principale, che permette di dichiarare responsabili in solido, per il pagamento delle somme corrispondenti alle sanzioni pecuniarie inflitte in caso infrazione commessa nel corso della circolazione dei prodotti in regime di sospensione dei diritti di accisa, segnatamente, i proprietari di tali prodotti allorquando detti proprietari sono legati agli autori dell'infrazione da un vincolo contrattuale che li rende loro mandatari – in forza della quale il depositario autorizzato è dichiarato responsabile in solido per il pagamento di tali somme, senza che possa sottrarsi a tale responsabilità fornendo la prova di essere completamente estraneo alla condotta degli autori dell'infrazione, anche se, secondo la normativa nazionale, tale depositario non deteneva tali prodotti al momento della commissione dell'infrazione e non era legato agli autori di quest'ultima da un contratto, che li rendeva suoi mandatari».

4 ottobre 2018, causa C-384/17, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N contro Budapest Rend rf kapitánya*, ECLI:EU:C:2018:810

In data 29 ottobre 2015, un autotreno utilizzato da un'impresa macedone (la Link Logistik N&N) circolava in Ungheria su un tratto di strada a pedaggio senza un valido titolo e senza aver pagato un importo proporzionale alla distanza percorsa su tale tratto. Lo stesso giorno, il conducente di tale veicolo versava, di propria iniziativa, il pedaggio dell'importo di circa EUR 63 dovuti per l'intero tratto stradale a pedaggio, continuando il proprio tragitto. Sulla base di tali elementi, il comandante in capo della polizia di Budapest confermava la decisione di irrogare alla Link Logistik N&N una sanzione amministrativa pari a circa EUR 532, in applicazione della legge ungherese relativa ai trasporti su strada, per aver il veicolo in questione circolato senza previa corresponsione del pedaggio richiesto. In particolare, il comandante in capo rilevava che la normativa ungherese applicabile, per quanto riguarda l'importo dell'ammenda, non lascia alcun margine di discrezionalità all'autorità amministrativa. Infatti, la stessa può basarsi unicamente su elementi previsti dalla legge, tra cui non figurano né le circostanze invocate dalla società ricorrente – quale l'acquisto ex post, entro un breve termine, di un biglietto stradale per l'intero tratto a pedaggio – né le circostanze che potrebbero aver eventualmente impedito l'acquisto di un biglietto stradale prima di accedere al tratto a pedaggio. Avverso la decisione del comandante in capo della polizia di Budapest, la Link Logistik N&N ricorreva dinanzi al giudice del rinvio (il

Tribunale amministrativo e del lavoro ungherese di Szombathely), deducendo, in particolare, che la normativa ungherese non sarebbe conforme al diritto dell'Unione, considerato che l'ammenda inflittale è d'importo pari a quello imposto alle imprese prive di biglietto stradale. Chiamato a risolvere la controversia di cui al procedimento principale, il giudice del rinvio chiede se il requisito di proporzionalità delle sanzioni adottate dagli Stati membri in relazione alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate a norma della direttiva 1999/62, previsto all'articolo 9 bis di detta direttiva, costituisca una disposizione direttamente applicabile e, in caso di risposta negativa, se i giudici e le autorità amministrative dello Stato membro in questione possano o debbano, ai fini di un'interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione, integrare, senza l'intervento del legislatore nazionale, la normativa nazionale in questione alla luce dei criteri sostanziali definiti dalla giurisprudenza della Corte. La Corte, rispondendo ai due quesiti formulati dal Tribunale amministrativo ungherese, ha rilevato:

47. Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli sono legittimati a farle valere nei confronti di uno Stato membro dinanzi ai giudici di quest'ultimo, sia quando tale Stato abbia ommesso di recepire entro i termini la direttiva nell'ordinamento nazionale, sia quando esso l'abbia recepita in modo non corretto (sentenza del 15 febbraio 2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, punto 13).

48. A tal riguardo occorre esaminare la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi (sentenza del 4 dicembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punto 12). Ricorre tale ipotesi, in particolare, quando la disposizione della direttiva in questione stabilisce un obbligo non soggetto ad eventuali riserve o condizioni, che, per sua natura, non richiede l'intervento di alcun atto delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, e che non lascia loro, per la sua attuazione, alcun margine di discrezionalità (v., in particolare, sentenze del 4 dicembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punti 6 e 13, e del 22 dicembre 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 79).

49. Occorre pertanto verificare, nel caso di specie, se il requisito di proporzionalità di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 appaia, dal punto di vista del suo contenuto, incondizionato e sufficientemente preciso per poter essere invocato da un singolo nei confronti di uno Stato membro dinanzi alle autorità nazionali di tale Stato.

50. Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri stabiliscono il regime di sanzioni applicabile alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in base a detta direttiva, sanzioni che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

51. Pertanto, perché sia attuato il principio di proporzionalità nell'ambito della direttiva 1999/62, gli Stati membri devono adottare i necessari atti giuridici ai sensi del diritto interno, l'articolo 9 bis di tale direttiva enuncia un obbligo che, per sua natura, richiede l'intervento di un atto degli Stati membri, i quali dispongono di un ampio margine di discrezionalità al momento di trasporre tale obbligo.

52. Si deve rilevare, in tale contesto, che la direttiva de qua non contiene norme più precise per quanto attiene alla fissazione delle sanzioni nazionali e non stabilisce, in particolare, alcun criterio esplicito in ordine alla valutazione della proporzionalità delle sanzioni medesime (sentenza del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punto 38).

53. Pertanto, l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, considerato che richiede l'intervento degli Stati membri conferendo loro un notevole margine di discrezionalità, non può essere considerato, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionato e sufficientemente preciso, il che esclude una sua efficacia diretta.

54. Un'interpretazione contraria condurrebbe, in pratica, all'eliminazione del potere discrezionale conferito ai soli legislatori nazionali, ai quali spetta predisporre un adeguato regime sanzionatorio, nell'ambito delle disposizioni di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62.

55. Ne consegue che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, il requisito della proporzionalità delle sanzioni di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 non può essere interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di sostituirsi al legislatore nazionale.

56. Pertanto, l'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 non ha effetto diretto e non conferisce ai singoli, in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale, il diritto di invocarlo dinanzi alle autorità nazionali.

57. Va tuttavia ricordato che, secondo consolidata giurisprudenza, l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di raggiungere il risultato ivi previsto, nonché il loro dovere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 288 TFUE, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi di tali Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali (v., segnatamente, sentenze del 14 settembre 2016, Martínez Andrés e Castrejana López, C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, punto 50 e giurisprudenza ivi citata, e del 24 gennaio 2018, Pantuso e a., C-616/16 e C-617/16, EU:C:2018:32, punto 42).

58. Per attuare tale obbligo, il principio d'interpretazione conforme esige che le autorità nazionali si adoperino al meglio, nei limiti delle loro competenze, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi d'interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo (v., in particolare, sentenze del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 43, e del 28 giugno 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

59. Tuttavia, tale principio d'interpretazione conforme del diritto nazionale è soggetto a taluni limiti. Così, l'obbligo, per il giudice nazionale, di fare riferimento al contenuto del diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto interno trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (sentenza del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

60. Tuttavia, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta dagli atti sottoposti alla Corte che un'interpretazione del diritto nazionale conforme all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62 potrebbe condurre a un'interpretazione *contra legem*, in quanto il giudice medesimo dovrebbe

ridurre l'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente nel procedimento principale sebbene la normativa ungherese in materia di infrazioni stradali stabilisca con precisione l'importo delle ammende, senza prevedere la possibilità di ridurle, o esigere che esse rispettino il principio di proporzionalità.

61. Tuttavia, da giurisprudenza parimenti consolidata emerge che, laddove tale interpretazione conforme non sia possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, eventualmente disapplicando ogni disposizione nazionale la cui applicazione, date le circostanze di specie, conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione (sentenza del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

62. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dichiarando, da un lato, che non si può ritenere che il requisito di proporzionalità, di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62, possieda effetto diretto e, dall'altro lato, che il giudice nazionale, in virtù del proprio obbligo di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire il rispetto di tale disposizione, deve interpretare il diritto nazionale conformemente alla disposizione medesima, o, qualora tale interpretazione conforme non risulti possibile, disapplicare ogni disposizione nazionale laddove, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione di tale disposizione conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione.

3.5. Sussidiarietà

13 maggio 1997, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, causa C-233/94, Racc. I-2405.

La Repubblica federale di Germania proponeva, nel caso di specie, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (ora divenuto art. 263 TFUE), un ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. A sostegno delle proprie conclusioni formulate in via principale, dirette all'annullamento totale della direttiva, il governo federale deduceva due motivi, relativi, il primo, all'erroneo fondamento giuridico della direttiva e, il secondo, alla violazione dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CE (ora art. 296 TFUE). Dopo aver respinto il motivo relativo all'erroneità del fondamento giuridico, la Corte di giustizia, sul motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione, ha osservato:

« 22. Il governo federale sostiene che la direttiva dev'essere annullata per violazione dell'obbligo di motivazione enunciato dall'art. 190 del Trattato [ora art. 296 TFUE]. Essa non fornirebbe, infatti, alcuna giustificazione in ordine alla sua compatibilità con il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 3 B, secondo comma, del Trattato [ora art. 5 TUE]. Il governo tedesco aggiunge che, poiché questo principio limita le competenze della Comunità e la Corte è competente a verificare che il legislatore comunitario non abbia ecceduto le sue competenze, questo principio deve essere assoggettato al sindacato giurisdizionale della Corte. Per giunta, l'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 [ora art. 296 TFUE] imporrebbe di tener conto delle considerazioni essenziali, di fatto e di diritto, sulle quali si fonda un atto normativo e tra le quali rientrerebbe il rispetto del principio di sussidiarietà.

23. In ordine al contenuto concreto dell'obbligo di motivazione alla luce del principio di sussidiarietà, il governo tedesco precisa che le istituzioni comunitarie devono indicare in maniera circostanziata i motivi per i quali la Comunità è l'unica autorizzata a intervenire nel settore considerato, con esclusione degli Stati membri. Orbene, nel caso di specie, la direttiva non indicherebbe né per quale motivo i suoi obiettivi non avrebbero potuto essere conseguiti in modo adeguato mediante un'azione intrapresa a livello degli Stati membri né i motivi per i quali era indispensabile un'azione della Comunità.

24. Occorre preliminarmente rilevare che, nell'ambito di tale motivo, il governo ricorrente non fa valere che la direttiva è in contrasto con il principio di sussidiarietà, ma si limita a contestare al legislatore comunitario di non aver indicato una motivazione idonea a dimostrare la conformità del suo operato a tale principio.

25. In ordine all'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 190 del Trattato [ora art. 296 TFUE], va ricordato che esso implica che tutti gli atti considerati contengano un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni comunitarie hanno fatto applicazione del Trattato (v., segnatamente, sentenza 17 maggio 1994, causa C-41/93, Francia/Commissione, Racc. pag. I-1829, punto 34).

26. Nel caso di specie, si deve prendere atto che, al secondo “considerando” della direttiva, il Parlamento e il Consiglio hanno ritenuto « opportuno preoccuparsi della situazione che può instaurarsi in caso di indisponibilità dei depositi degli enti creditizi che hanno succursali in altri Stati membri » e che era « indispensabile assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi dovunque essi si trovino all'interno della Comunità ». Queste considerazioni dimostrano la convinzione del legislatore comunitario che l'obiettivo della sua azione potesse, date le dimensioni dell'azione considerata, essere meglio realizzato a livello comunitario. Il medesimo ragionamento riaffiora nel terzo “considerando”, da cui emerge che la decisione in merito al sistema di garanzia competente in caso di insolvenza di una succursale situata in uno Stato membro diverso da quello della sede sociale dell'ente creditizio produce effetti che vengono avvertiti oltre le frontiere di ciascuno Stato membro.

27. Inoltre, al quinto “considerando”, il Parlamento e il Consiglio hanno rilevato come le misure adottate dagli Stati membri in seguito alla raccomandazione della Commissione non avessero permesso di conseguire pienamente i risultati auspicati. Il legislatore comunitario ha preso conseguentemente atto che l'obiettivo della sua azione non poteva essere conseguito in modo adeguato dagli Stati membri.

28. Da tali considerazioni emerge che, in ogni caso, il Parlamento e il Consiglio hanno indicato i motivi per i quali reputavano la loro azione conforme al principio di sussidiarietà e che essi hanno pertanto ottemperato all'obbligo di motivazione enunciato dall'art. 190 del Trattato [ora art. 296 TFUE]. Al riguardo, non può pretendersi che questo principio venga menzionato espressamente.

29. Ciò posto, il motivo relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione è di fatto infondato e va pertanto respinto».

3 luglio 2001, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, causa C-378/98, Racc. I-7079.

I Paesi Bassi proponevano ricorso per annullamento avverso la direttiva 6 luglio 1998, n. 44 del Parlamento e del Consiglio sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, sostenendo tra l'altro la violazione del principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 3 B (ora divenuto art. 5 TUE) Trattato CE e, in ogni caso, l'assenza di una motivazione sufficiente per provare che questa previsione era stata tenuta in considerazione nel procedere all'adozione dell'atto. In proposito, la Corte ha osservato:

«31. Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3B, secondo comma, del Trattato (ora divenuto art. 5 TUE) nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono quindi, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

32. L'obiettivo perseguito dalla direttiva, consistente nel garantire il buon funzionamento del mercato interno evitando, o meglio eliminando, talune divergenze tra le legislazioni e le prassi dei diversi Stati membri nell'ambito della protezione delle invenzioni biotecnologiche, non sarebbe stato raggiungibile con un'azione avviata a livello dei soli Stati membri. Poiché la portata di questa protezione ha effetti immediati sul commercio e, di conseguenza, sul commercio intracomunitario, e' peraltro lampante che l'obiettivo di cui trattasi, viste le dimensioni e gli effetti dell'azione progettata, poteva essere realizzato meglio a livello comunitario.

33. Per quanto concerne la giustificazione dell'osservanza della sussidiarietà, essa e' implicitamente ma incontestabilmente fornita nei 'considerando' quinto, sesto e settimo della direttiva, i quali rilevano che, in mancanza di un intervento comunitario, lo sviluppo delle legislazioni e delle prassi nazionali osta al buon funzionamento del mercato interno. La direttiva appare pertanto sufficientemente motivata su tale punto.

34. Di conseguenza, il [...] motivo dev'essere respinto».

10 dicembre 2002, *The Queen c. Secretary of State for Health*, ex parte: *British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco*, causa C-491/01, Racc. I-11453.

La British American Tobacco (Investments) Ltd e la Imperial Tobacco, produttrici di manufatti del tabacco nel Regno Unito, contestavano, davanti al giudice inglese (Queen's Bench Division della High Court), il progetto con il quale il governo britannico intendeva recepire nell'ordinamento interno la direttiva n. 37/2001, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e legislative degli Stati membri circa la lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco. Le ricorrenti sostenevano, infatti, l'illegittimità della direttiva sotto diversi profili, tra i quali, in particolare, la violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 Trattato CE (ora divenuto art. 296 TFUE) e la violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 Trattato CE (ora divenuto art. 5, par.3, TUE). La Corte di giustizia, adita con un rinvio pregiudiziale di validità dal giudice inglese, con riferimento alla prima questione, ha osservato:

«165. Occorre ricordare che, anche se la motivazione prescritta dall'art. 253 CE (ora divenuto art. 296 TFUE) deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto controverso, per consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e per permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo, non si richiede tuttavia che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti (v., in particolare, sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29).

166. L'adempimento dell'obbligo di motivazione va peraltro valutato con riferimento non solo al testo dell'atto criticato, ma anche al contesto di quest'ultimo e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Di conseguenza, se l'atto contestato fa emergere, per l'essenziale, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (v., in particolare, sentenza 5 luglio 2001, causa C-100/99, Italia/Consiglio e Commissione, Racc., pag. I-5217, punto 64).

167. Orbene, per quanto riguarda la direttiva, si deve contestare che i suoi 'considerando' mostrano chiaramente che le misure che essa prevede sono dirette, ravvicinando le norme applicabili

in materia, ad eliminare gli ostacoli risultanti dalle differenze che, malgrado le misure di armonizzazione già adottate, ancora esistono tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e che ostacolano il funzionamento del mercato interno. [...]

170. L'argomento secondo il quale la direttiva avrebbe dovuto fare riferimento a riscontri scientifici per giustificare le nuove disposizioni che contiene rispetto alle misure comunitarie adottate anteriormente non può essere accolto. [...]

171. Quanto all'argomento secondo cui la direttiva non è correttamente motivata nella parte in cui prevede un divieto di fabbricazione delle sigarette destinate ad essere esportate verso paesi terzi, esso va parimenti disatteso, dal momento che costituisce una motivazione sufficiente a tale proposito l'indicazione che compare all'undicesimo 'considerando' della direttiva, secondo cui, per quanto riguarda tali prodotti, si dovrebbero adottare norme per assicurare che le disposizioni relative al mercato interno non siano pregiudicate.

172. Dalle considerazioni che precedono [...], risulta che la direttiva non è invalida per violazione dell'obbligo di motivazione previsto all'art. 253 CE (ora divenuto art. 296 TFUE) ».

Con riferimento alla violazione del principio di sussidiarietà, la Corte ha poi osservato che esso:

«177. [...] è enunciato all'art. 5, secondo comma, CE (ora divenuto art. 5 par. 2 TUE), ai sensi del quale, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

178. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea, precisa, al suo paragrafo 3, che il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferire alla Comunità del Trattato, come interpretato dalla Corte.

179. In via preliminare si deve sottolineare che il principio di sussidiarietà si applica quando il legislatore comunitario ricorre all'art. 95 CE (ora divenuto art. 114 TFUE), in quanto tale disposizione non gli attribuisce una competenza esclusiva a regolamentare le attività economiche nel mercato interno, ma solo una competenza per migliorare le condizioni di realizzazione e di funzionamento di quest'ultimo, attraverso l'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione di servizi nonché l'eliminazione di distorsioni della concorrenza. [...]

180. Per quanto riguarda la questione se la direttiva sia stata adottata in conformità al principio di sussidiarietà, occorre esaminare, in primo luogo, se l'obiettivo dell'azione progettata potesse essere meglio realizzato a livello comunitario.

181. A tale riguardo si deve ricordare che la Corte ha dichiarato [...] che la direttiva ha l'obiettivo di eliminare gli ostacoli risultanti dalle differenze che ancora sussistono tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco, assicurando nel contempo un livello di protezione elevato in materia di tutela della salute.

182. Un simile obiettivo non può essere realizzato in modo soddisfacente mediante un'azione intrapresa a livello dei singoli Stati membri e presuppone un'azione a livello comunitario, come è dimostrato dall'evoluzione eterogenea delle legislazioni nazionali nel caso di specie. [...]

183. Ne consegue che, nel caso della direttiva, l'obiettivo dell'azione progettata poteva essere realizzato meglio a livello comunitario.

184. Occorre rilevare, in secondo luogo, che l'intensità dell'azione intrapresa dalla Comunità nel caso di specie ha parimenti rispettato i dettami del principio di sussidiarietà in quanto essa [...] non ha oltrepassato la misura necessaria per realizzare l'obiettivo cui tale azione è diretta.

185. Dalle considerazioni che procedono [...], risulta che la direttiva non è invalida per violazione

del principio di sussidiarietà».

8 giugno 2010, *Vodafone e a. c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, causa C-58/08, Racc. I-04999.

Nell'ambito di una controversia tra diversi operatori di reti pubbliche di telefonia mobile attivi nel Regno Unito, nell'Unione europea e in altri mercati internazionali (tra cui la Vodafone Ltd) e il Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Segretario di Stato per gli affari economici, l'industria e la riforma legislativa) in merito alla validità delle disposizioni di applicazione del regolamento n. 717/2007 (relativo al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE) adottate dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, il giudice investito della risoluzione della medesima (High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division - Administrative Court) ha sollevato dinanzi alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento in parola. In particolare, si è chiesto alla Corte di verificare se tale regolamento sia invalido, in tutto o in parte, per inadeguatezza dell'art. 95 CE (oggi art. 114 TFUE) quale fondamento normativo e per violazione del principio di proporzionalità e/o il principio di sussidiarietà (in virtù del fatto che l'art. 4, in combinato disposto con gli artt. 2, par. 1, lett. a), e 6, par. 3, nella parte in cui fa riferimento all'eurotariffa e agli obblighi ivi connessi, prevede l'imposizione di tariffe massime di roaming al dettaglio). Dopo aver riconosciuto l'idoneità di base giuridica del regolamento (e quindi, sotto tale profilo la sua validità) e aver affermato che esso non viola il principio di proporzionalità, escludendo che il legislatore dell'Unione sia andato oltre i limiti del potere discrezionale riconosciutogli, quanto alla presunta violazione del principio di sussidiarietà, la Corte di giustizia ha in particolare osservato:

«72. A tal riguardo si deve ricordare che il principio di sussidiarietà è enunciato all'art. 5, secondo comma, CE [ora art. 5 TUE], e concretizzato dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato, a termini del quale la Comunità interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, potendo essere dunque meglio realizzati, in considerazione delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, a livello comunitario. Detto protocollo stabilisce parimenti, al n. 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti.

73. Per quanto attiene agli atti legislativi, detto protocollo precisa, ai nn. 6 e 7, che la Comunità legifera soltanto per quanto necessario e che le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato.

74. Nel precedente n. 3 viene inoltre precisato che il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, nell'interpretazione data dalla Corte.

75. Quanto all'art. 95 CE [ora art. 114 TFUE], la Corte ha affermato che il principio di sussidiarietà si applica quando il legislatore comunitario ricorre a tale fondamento normativo, in quanto tale disposizione non gli attribuisce una competenza esclusiva a regolamentare le attività economiche nel mercato interno [v. sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, [10 dicembre 2002, causa C-491/01, Racc. pag. I-11453,], punto 179].

76. A tal riguardo, si deve rammentare che il legislatore comunitario, nell'intento di preservare la concorrenza tra operatori di telefonia mobile, ha istituito, con l'adozione del regolamento n. 717/2007, un approccio comune, al fine di contribuire, in particolare, al funzionamento armonizzato del mercato interno, consentendo a tali operatori di agire nell'ambito di un solo contesto normativo coerente.

77. Come emerge dal quattordicesimo ‘considerando’ di detto regolamento, l’interdipendenza tra i prezzi al dettaglio e i prezzi all’ingrosso dei servizi di roaming riveste un’importanza significativa, di modo che qualsiasi misura volta unicamente a ridurre i prezzi al dettaglio senza influire sul livello dei costi di fornitura all’ingrosso dei servizi di roaming intracomunitario sarebbe stata tale da perturbare il corretto funzionamento del mercato del roaming intracomunitario. Il legislatore comunitario ne ha tratto la conclusione che la sua azione necessitava di un approccio comune al livello tanto dei prezzi all’ingrosso quanto dei prezzi al dettaglio, al fine di contribuire al funzionamento armonizzato del mercato interno di tali servizi.

78. Da tale interdipendenza deriva che il legislatore comunitario poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse parimenti implicare un intervento al livello dei prezzi al dettaglio. Così, in considerazione degli effetti e dell’approccio comune istituito dal regolamento n. 717/2007, l’obiettivo da questo perseguito poteva essere meglio realizzato al livello comunitario.

79. Pertanto, le disposizioni degli artt. 4 e 6, n. 3, del regolamento n. 717/2007 non sono invalide per violazione del principio di sussidiarietà.

80. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la seconda questione pregiudiziale dev’essere risolta nel senso che il suo esame non ha rivelato elementi idonei ad inficiare la validità delle disposizioni degli artt. 4 e 6, n. 3, del regolamento n. 717/2007».

12 maggio 2011, Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea, causa C-176/09

Con ricorso del 18 maggio 2009, il Granducato di Lussemburgo chiedeva alla Corte di annullare la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/12/CE, concernente i diritti aeroportuali, in quanto ritenuta lesiva dei principi di parità di trattamento, di proporzionalità e di sussidiarietà. In particolare, nel terzo motivo di ricorso il Granducato di Lussemburgo sosteneva che il fatto di disciplinare a livello dell’Unione una situazione che avrebbe potuto essere regolamentata a livello nazionale, fosse incompatibile con il principio di sussidiarietà. A riprova di ciò deduceva che l’aeroporto di Lussemburgo-Findel rientrava nell’ambito soggettivo di applicazione della predetta direttiva sebbene avesse una media annua di passeggeri pari a 1.7 milioni, assai più bassa rispetto a quella di grandi aeroporti regionali di altri Stati membri i quali, pur avendo soglie annue di passeggeri anche più elevate, non erano destinatari degli obblighi nascenti dalla direttiva 2009/12. Investita della questione, la Corte ha osservato che:

« 76. A tal riguardo, si deve ricordare che il principio di sussidiarietà è enunciato all’art. 5, secondo comma, CE [ora art. 5, par. 2 TUE], e concretizzato dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato, a termini del quale la Comunità interviene soltanto, nei settori non rientranti nella sua competenza esclusiva, se e nei limiti in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione prospettata, essere realizzati meglio a livello comunitario. Detto protocollo stabilisce parimenti, al n. 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti [...].

77. Per quanto attiene agli atti legislativi, detto protocollo precisa, ai nn. 6 e 7, che la Comunità legifera soltanto per quanto necessario e che le misure comunitarie devono lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato [...].

78. Inoltre, esso specifica, al n. 3, che il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, nell’interpretazione data dalla Corte.

79. Il principio di sussidiarietà si applica quando il legislatore dell’Unione ricorre all’art. 80 CE [ora art. 100 TFUE], come fondamento normativo, in quanto tale disposizione non gli attribuisce una competenza esclusiva ad adottare norme in materia di trasporto aereo.

80. Nella fattispecie, il Granducato di Lussemburgo non ha chiarito dettagliatamente il suo terzo motivo, in modo da consentire un sindacato giurisdizionale sulla questione relativa alla misura in cui una normativa nazionale potrebbe realizzare sufficientemente l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2009/12 in uno Stato membro in cui il principale aeroporto non raggiunge la soglia minima prevista dall'art. 1, n. 2, di tale direttiva.

81. Inoltre, l'argomento formulato da detto Stato membro a sostegno del suo terzo motivo, in base al quale non è necessario un quadro comune nei confronti degli aeroporti aventi un traffico passeggeri annuale inferiore ai 5 milioni, non può essere accolto [...]. Risulta infatti [...] che non soltanto gli aeroporti aventi un traffico passeggeri annuale di oltre 5 milioni, ma anche quelli che costituiscono l'aeroporto principale del loro Stato membro, indipendentemente dal numero concreto annuale di passeggeri si presume dispongano di una posizione privilegiata.

82. La circostanza che una parte degli aeroporti aventi un traffico annuale passeggeri inferiore ai 5 milioni non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/12 non può, da parte sua, essere utilmente addotta per dimostrare una violazione del principio di sussidiarietà, in quanto una siffatta circostanza può dimostrare soltanto che il legislatore dell'Unione ha ritenuto, legittimamente [...], che non fosse necessario includere in questo ambito di applicazione siffatti aeroporti quando essi non costituiscono l'aeroporto principale del loro Stato membro.

83. Pertanto, il terzo motivo dedotto dal Granducato di Lussemburgo a sostegno del suo ricorso, concernente una violazione del principio di sussidiarietà, va respinto in quanto infondato».

18 giugno 2015, Repubblica di Estonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, causa C-508/13

Per il riassunto delle circostanze fattuali si rimanda al presente capitolo, sezione 3.4. "Proporzionalità"

Relativamente al secondo motivo di ricorso, vertente su un'asserita violazione del principio di sussidiarietà, la Corte ha osservato che:

« 44. Occorre ricordare che il principio di sussidiarietà è enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, ai sensi del quale l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, possono essere meglio realizzati a livello dell'Unione. Inoltre, il protocollo n. 2 stabilisce, all'articolo 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti (sentenza Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-176/09, EU:C:2011:290, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

45. Trattandosi di un settore, nel caso di specie il miglioramento delle condizioni della libertà di stabilimento, che non figura tra quelli in cui l'Unione dispone di una competenza esclusiva, occorre esaminare se l'obiettivo dell'azione progettata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione [v. sentenza British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 180].

46. In proposito [...], la direttiva persegue un doppio obiettivo, consistente non solo nell'armonizzare i bilanci delle imprese dell'Unione affinché i destinatari dei bilanci dispongano di dati confrontabili, ma anche nel farlo tenendo conto, mediante un regime speciale, anch'esso ampiamente armonizzato, della situazione particolare delle piccole imprese, sulle quali l'applicazione dei requisiti contabili previsti per le medie e grandi imprese imporrebbe un onere amministrativo eccessivo.

47. Orbene, anche supponendo che, come sostiene la Repubblica di Estonia, il secondo di questi due obiettivi possa essere meglio raggiunto mediante un'azione a livello degli Stati membri, resta cionondimeno il fatto che il perseguimento di tale obiettivo ad un siffatto livello potrebbe

consolidare, se non generare, situazioni in cui taluni Stati membri ridurrebbero maggiormente o in modo differente rispetto ad altri l'onere amministrativo a carico delle piccole imprese, andando così all'esatto opposto dell'obiettivo principale della direttiva, consistente nella creazione di condizioni giuridiche equivalenti minime per la contabilità di imprese concorrenti.

48. Dall'interdipendenza dei due obiettivi considerati dalla direttiva risulta che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse implicare un regime speciale delle piccole imprese e che, in ragione di tale interdipendenza, questo doppio obiettivo poteva essere meglio realizzato a livello dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 78).

49. Di conseguenza, la direttiva non è stata adottata in violazione del principio di sussidiarietà.

50. L'argomento addotto dalla Repubblica di Estonia sul modo asseritamente insufficiente in cui il legislatore dell'Unione si sarebbe accertato dell'osservanza del principio di sussidiarietà prima di avviare la propria azione non è idoneo a inficiare tale conclusione.

51. In proposito, la Repubblica di Estonia non può utilmente sostenere che la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà avrebbe dovuto essere effettuata non per la direttiva nel suo insieme, ma per ciascuna delle sue disposizioni in particolare [...].

52. Infine, sebbene la Repubblica di Estonia sostenga che il legislatore dell'Unione non ha preso sufficientemente in considerazione la situazione di ciascuno degli Stati membri e, pertanto, la propria, siffatto argomento non può essere accolto.

53. Infatti, il principio di sussidiarietà non è inteso a limitare la competenza dell'Unione in funzione della situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato, ma impone solamente che l'azione prevista possa, a motivo della sua portata o dei suoi effetti, essere meglio realizzata a livello dell'Unione, tenuto conto dei suoi obiettivi, elencati nell'articolo 3 TUE, e delle disposizioni particolari riguardanti i differenti settori, in particolare le diverse libertà, come la libertà di stabilimento, previste dai Trattati.

54. Ne consegue che il principio di sussidiarietà non può avere l'effetto di invalidare un atto dell'Unione a causa della situazione particolare di uno Stato membro, fosse pure più avanzato di altri in relazione a un obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, poiché quest'ultimo, come nel caso di specie, ha ritenuto sulla base di elementi dettagliati e senza commettere alcun errore di valutazione che l'interesse generale dell'Unione potesse essere meglio tutelato da un'azione a livello di quest'ultima.

55. Dalle suesposte considerazioni risulta che il secondo motivo, relativo alla violazione del principio di sussidiarietà, deve essere disatteso».

14 maggio 2016, *Repubblica di Polonia c. Parlamento e Consiglio*, causa C-358/14

Con ricorso ex art. 263 TFUE del 22 luglio 2014, la Polonia, sostenuta dalla Romania, chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento degli articoli 2, punto 25; 6, paragrafo 2, lettera b); 7, paragrafi da 1 a 5, 7, prima frase, e da 12 a 14; nonché 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/40/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE. In sostanza, la Polonia contestava: la validità del divieto di commercializzazione delle sigarette al mentolo, così come imposto dalla predetta normativa; la validità delle disposizioni della direttiva relative alle procedure di standardizzazione dell'etichettatura e del confezionamento dei prodotti del tabacco; infine, la validità delle disposizioni della medesima direttiva recanti un regime specifico per la commercializzazione delle sigarette elettroniche.

A sostegno del proprio ricorso, lo Stato membro ricorrente deduceva tre motivi, relativi, rispettivamente ad un'asserita violazione dell'art. 114 TFUE, del principio di proporzionalità e del principio di sussidiarietà.

Con sentenza resa il 4 maggio 2015, la Corte di giustizia ha rigettato interamente il ricorso e confermato la validità delle disposizioni della direttiva da essa esaminate. In particolare, con specifico riferimento all'asserita violazione del principio di sussidiarietà, ha statuito quanto segue:

« 111. Il principio di sussidiarietà è enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, ai sensi del quale l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, possono essere meglio realizzati a livello dell'Unione. Inoltre, il protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, stabilisce, all'articolo 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti (sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 44).

112. Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà è esercitato, in prima battuta, a livello politico, da parte dei parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite a tal fine dal protocollo.

113. In seconda battuta, tale controllo spetta al giudice dell'Unione che deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo.

114. Per quanto riguarda, in primo luogo, il controllo giurisdizionale del rispetto delle condizioni sostanziali previste all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, la Corte deve verificare se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione.

115. Nel caso di specie, trattandosi di un settore, quale il miglioramento del funzionamento del mercato interno, che non figura tra quelli in cui l'Unione dispone di una competenza esclusiva, occorre esaminare se l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40 potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione [v., in tal senso, sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punti 179 e 180].

116. A tal proposito [...] detta direttiva persegue il duplice obiettivo di favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, assicurando al contempo un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani.

117. Orbene, anche a voler ammettere che il secondo profilo del citato obiettivo potrebbe essere meglio conseguito a livello degli Stati membri, come affermato dalla Repubblica di Polonia, resta tuttavia il fatto che il perseguimento di detto obiettivo ad un simile livello potrebbe consolidare, se non generare, situazioni in cui taluni Stati membri autorizzerebbero l'immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti certi aromi caratterizzanti, mentre altri la vieterebbero, determinando così effetti esattamente opposti rispetto all'obiettivo primario della direttiva stessa, ossia il miglioramento del funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati.

118. Dall'interdipendenza dei due obiettivi considerati dalla direttiva 2014/40 risulta che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse implicare l'introduzione di un regime di immissione sul mercato dell'Unione di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante e che, in ragione di tale interdipendenza, questo doppio obiettivo potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione (v., per analogia, sentenze *Vodafone e a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, punto 78, nonché *Estonia/Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 48).

119. Si deve anche rilevare che il principio di sussidiarietà non è inteso a limitare la competenza dell'Unione in funzione della situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato, ma impone solamente che l'azione prevista possa, a motivo della sua portata o dei suoi

effetti, essere meglio realizzata a livello dell'Unione, tenuto conto dei suoi obiettivi, elencati nell'articolo 3 TUE, e delle disposizioni particolari riguardanti i differenti settori, in particolare il mercato interno, previste dai Trattati (v., in tal senso, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 53).

120. In ogni caso, si deve precisare che gli elementi di cui dispone la Corte non dimostrano, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Polonia, che il consumo di prodotti mentolati del tabacco sarebbe essenzialmente limitato alla Polonia, alla Slovacchia e alla Finlandia, mentre sarebbe trascurabile in altri Stati membri. Infatti, secondo i dati prodotti dalla Repubblica di Polonia nel suo ricorso, in almeno otto altri Stati membri la quota di mercato nazionale di tali prodotti è superiore alla loro quota di mercato a livello dell'Unione.

121. Pertanto, gli argomenti invocati dalla Repubblica di Polonia per dimostrare che l'obiettivo della tutela della salute umana avrebbe potuto esser meglio perseguito a livello nazionale per quanto concerne specificamente il divieto di immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti mentolo, tenuto conto del fatto che gli effetti di tali prodotti sarebbero limitati ad un piccolo numero di Stati membri, devono essere respinti.

122. Per quanto concerne, in secondo luogo, il rispetto dei requisiti formali, e in particolare la motivazione della direttiva 2014/40 circa il principio di sussidiarietà, si deve sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie (v., in tal senso, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 61).

123. Nel caso di specie, si deve constatare che la proposta di direttiva 2014/40 presentata dalla Commissione, nonché la valutazione d'impatto da essa prodotta, contengono un sufficiente numero di elementi tali da far emergere in modo chiaro e non equivoco i vantaggi connessi ad un'azione intrapresa a livello dell'Unione, piuttosto che a livello degli Stati membri.

124. Alla luce di tali considerazioni, è sufficientemente provato che detti elementi hanno permesso tanto al legislatore dell'Unione quanto ai parlamenti nazionali di valutare se detta proposta fosse conforme al principio di sussidiarietà, consentendo allo stesso tempo ai singoli di prendere conoscenza dei motivi relativi a tale principio e alla Corte di esercitare il suo controllo.

125. In ogni caso, si deve sottolineare che la Repubblica di Polonia ha partecipato, secondo le modalità previste dal Trattato FUE, al procedimento legislativo che ha portato all'adozione della direttiva 2014/40, di cui essa è destinataria alla stessa stregua degli altri Stati membri rappresentati nel Consiglio. Pertanto, essa non può utilmente avvalersi del fatto che il Parlamento e il Consiglio, autori della direttiva, non l'abbiano messa in grado di conoscere le ragioni delle misure che hanno inteso adottare (v., in tal senso, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 62).

126. Di conseguenza, il terzo motivo, relativo alla violazione del principio di sussidiarietà, dev'essere respinto».

3.6. Leale collaborazione

15 gennaio 1986, *Commissione c. Belgio*, causa 52/84

La Commissione delle Comunità europee proponeva davanti alla Corte di giustizia un ricorso ex art. 93, n. 2, 2 comma (ora divenuto art. 108 TFUE), del trattato CEE, volto a far dichiarare che il Regno del Belgio, non essendosi uniformato entro il termine prescritto, alla decisione della Commissione 83/130, riguardante una sovvenzione del governo belga a favore di un'impresa del settore ceramica sanitaria, era venuto meno ad un obbligo impostogli dal trattato. La Corte ha

«16. Si deve aggiungere che il fatto che lo Stato membro destinatario possa eccepire, contro un ricorso come quello di specie, unicamente l'assoluta impossibilità di esecuzione, non impedisce allo Stato membro il quale, nell'eseguire una simile decisione, incontri difficoltà imprevedute ed imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, di sottoporre tali problemi alla valutazione di questa, proponendo appropriate modifiche della decisione stessa. In tal caso la Commissione e lo Stato membro, in forza della norma che impone agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale collaborazione, norma che informa soprattutto l'art. 5 del trattato [ora art. 4, par. 3, TUE], devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle norme del trattato e soprattutto di quelle relative agli aiuti. Ebbene, nel caso specifico, nessuna delle difficoltà del governo belga ha tale natura, né il governo ha proposto alla Commissione l'adozione di altri provvedimenti appropriati, limitandosi invece a contestare, tramite il rappresentante permanente belga e dopo la scadenza del termine stabilito per l'esecuzione, l'esattezza della motivazione della decisione, ad eccepire l'impossibilità di sopprimere la partecipazione a causa della normativa belga ed a chiedere alla Commissione di precisare che cosa essa intendesse con l'espressione soppressione della sovvenzione. Un atteggiamento del genere non può essere considerato conforme al dovere di collaborazione sopra indicato».

13 luglio 1990 (ordinanza), *Procedura penale a carico di J.J. Zwartveld*, causa 2/88-Imm, Racc. I-3365.

Il Rechter-commissaris, in seguito ad un'istruttoria che aveva intrapreso per falsi scritturali che sarebbero stati commessi nel 1985 e nel 1986 dal direttore e dai membri della direzione del mercato del pesce fresco di Lauwersoog (Paesi Bassi), punibili ai sensi dell'art. 225 del codice penale olandese, aveva rilevato che i responsabili del mercato del pesce fresco avevano organizzato, in violazione delle disposizioni nazionali adottate in applicazione delle norme comunitarie in materia di contingenti di pesca, ai margini del mercato ufficiale, un secondo mercato o circuito parallelo. Poiché dalle dichiarazioni dei testi, i responsabili della politica della pesca nei Paesi Bassi erano venuti a conoscenza delle risultanze di controlli effettuati nei Paesi Bassi da ispettori della CEE tra il 1983 e il 1986; il Rechter-commissaris riteneva essenziale, ai fini dell'istruttoria, disporre dei rapporti ispettivi di cui trattasi Vistosi respingere la domanda di comunicazione dei rapporti da parte della Commissione delle Comunità europee in quanto i documenti facevano parte di un fascicolo relativo a procedimenti in corso presso la Commissione. il Rechter-commissaris proponeva dinanzi alla Corte di giustizia una domanda di assistenza giudiziaria. La Corte ha osservato:

« 17. In questa comunità di diritto, le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono rette, in forza dell'art. 5 del Trattato CEE [ora art. 4, par. 3, TUE], da un principio di leale collaborazione. Questo principio non obbliga solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure, atte a garantire, se necessario anche penalmente, la portata e l'efficacia del diritto comunitario (si veda sentenza 21 settembre 1989, Commissione / Grecia, punto 23 della motivazione, causa 68/88, Racc. pag. 2965), ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (si veda sentenza 10 febbraio 1983, Lussemburgo / Parlamento europeo, punto 37 della motivazione, causa 230/81, Racc. pag. 255).

18. Tale obbligo di leale collaborazione, che incombe alle istituzioni comunitarie, assume una particolare importanza ove sorga con le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale ».

22 ottobre 2002, *Roquette Frères SA c. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, in presenza della Commissione, causa C-94/00, R. I-0000.

La Cour de cassation (Francia) proponeva alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 234 CE (ora art. 267 TFUE), due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 14 del regolamento 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato nonché della sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859). Tali questioni erano state sollevate in occasione dell'esame di un ricorso presentato dalla Roquette Frères avverso un'ordinanza del presidente del Tribunal de grande instance de Lille (Tribunale di Lilla, Francia), con la quale si autorizzavano operazioni di ispezione e di sequestro all'interno dei locali di tale società, al fine di raccogliere prove della sua eventuale partecipazione ad accordi e/o a pratiche concordate atte a costituire un'infrazione all'art. 85 del Trattato CE (ora divenuto art. 101 TFUE).

« 91. In tal caso, il citato giudice e la Commissione devono collaborare, conformemente all'obbligo di leale cooperazione richiamato ai punti 30-32 della presente sentenza, al fine di superare le difficoltà che in tal modo emergono nell'attuazione della decisione di accertamento emessa dalla Commissione (v., analogamente, sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio, Racc. pag. 89, punto 16, e 10 luglio 1990, causa C-217/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2879, punto 33).

92. Per adempiere tale obbligo e contribuire a garantire, come è tenuto a fare, l'efficacia dell'azione della Commissione, spetta quindi al giudice nazionale competente informare la Commissione o l'autorità nazionale da cui è stato adito su richiesta di quest'ultima, nel più breve tempo possibile, delle difficoltà incontrate, sollecitando eventualmente le informazioni complementari che gli permetteranno di esercitare il sindacato cui è tenuto. In tale circostanza, tale giudice dev'essere particolarmente attento alle esigenze di coordinamento, di celerità e di discrezione atte a garantire l'efficacia degli accertamenti paralleli di cui si tratta al punto 66 della presente sentenza.

93. L'obbligo di leale cooperazione che incombe alla Commissione assume del pari una particolare importanza ove tale collaborazione sorga con le autorità giudiziarie di uno Stato membro, incaricate di vigilare nell'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale (ordinanza Zwartveld e a., cit., punto 18). Così, la Commissione deve preoccuparsi di fornire, nel più breve tempo possibile, le eventuali informazioni complementari in tal modo richieste dal giudice nazionale competente e che sono atte a soddisfare le esigenze richiamate al punto 90 della presente sentenza.

94. È solo a seguito dell'ottenimento di tali eventuali delucidazioni, ovvero in assenza di risposte utili della Commissione alla sua richiesta, che il giudice nazionale competente è legittimato a rifiutare la concessione dell'assistenza richiesta, qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, non possa concludersi per l'assenza di arbitrarietà e per la proporzionalità rispetto all'oggetto dell'accertamento dei provvedimenti coercitivi previsti»

5 novembre 2002, *Commissione c. Danimarca*, causa C-467/98, Racc. I-9519.

La Commissione delle Comunità europee introduceva, a norma dell'art. 169 (art. 226 TCE, ora divenuto art. 258 TFUE) Trattato CE, un ricorso per infrazione contro la Danimarca sostenendo che quest'ultima avendo negoziato, siglato e concluso, nel 1995, a livello individuale, accordi detti di « open sky » (cielo aperto) con gli Stati Uniti nell'ambito del trasporto aereo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE, ed in particolare, degli artt. 5 (art. 10 CE, ora abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4 par. 3 TUE) e 52 (art. 43 CE, ora divenuto art. 49

TFUE) nonché del diritto derivato emanato sulla base del suddetto Trattato, e segnatamente dei regolamenti del Consiglio, n. 2407/1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (GU L 240, pag. 1), n. 2408/1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240, pag. 8), n. 2409/1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240, pag. 15), 24 n. 2299/1989, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (GU L 220, pag. 1), come modificato dal regolamento del Consiglio, n. 3089/1993 (GU L 278, pag. 1; in prosieguo: il « regolamento n. 2299/89 »), e n. 95/1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 14, pag. 1). La Corte, relativamente alla violazione del principio di leale cooperazione, ha osservato:

« 111. Nel settore delle relazioni esterne, la Corte ha statuito che i compiti della Comunità e gli scopi del Trattato sarebbero compromessi nel caso in cui gli Stati membri potessero contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte a incidere su disposizioni adottate dalla Comunità o ad alterarne la portata (v. parere 2/91, cit. [del 19 marzo 1993, Racc. pag. I-1061], punto 11; v. anche, in tal senso, sentenza AETS, [31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c. Consiglio, Racc., pag. 263], punti 21 e 22).

112. Dalle considerazioni che precedono risulta che il Regno di Danimarca, avendo assunto impegni internazionali riguardanti le tariffe aeree praticate dai vettori designati dagli Stati Uniti d'America su rotte intracomunitarie nonché i CRS proposti o utilizzati sul territorio danese, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 del Trattato (ora abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) nonché dei regolamenti nn. 2409/92 e 2299/89 ».

14 luglio 2005, *Commissione c. Germania*, causa C-433/03, Racc. I-6985.

La Germania concludeva accordi bilaterali sulla navigazione interna del Danubio con la Romania (1991), la Polonia (1991), l'Ucraina (1992), la Slovacchia (1988) e l'Ungheria (1988). La Commissione proponeva un ricorso per infrazione sostenendo, fra l'altro, che, ratificando e attuando tali accordi, dopo che il Consiglio aveva deciso, il 7 dicembre 1992, di autorizzare la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome della Comunità e dopo che la Commissione, in una lettera del 20 aprile 1993, aveva chiesto al governo tedesco di rinunciare alla ratifica di questi accordi, la Repubblica federale di Germania avesse compromesso l'attuazione della decisione del Consiglio e non avesse rispettato gli obblighi che le incombono in forza dell'art. 10 CE (ora abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE). Infatti, la negoziazione da parte della Commissione di un accordo multilaterale a nome della Comunità e la sua ulteriore conclusione da parte del Consiglio sarebbero state rese più difficili dall'interferenza di iniziative di uno Stato membro. La Corte, in relazione alla suddetta censura, ha osservato:

« 60. Per quanto riguarda, in primo luogo, la ricevibilità della censura relativa al mantenimento in vigore dell'accordo concluso con la Cecoslovacchia, occorre constatare che essa è stata dedotta dalla Commissione nella replica e che, pertanto, non può essere esaminata dalla Corte. Infatti, una tale censura non è menzionata dalla Commissione nell'atto introduttivo (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1988, causa 298/86, Commissione/Belgio, Racc. pag. 4343, punto 8).

Orbene, secondo una giurisprudenza costante, una parte non può modificare in corso di causa l'oggetto stesso della controversia sicché la fondatezza del ricorso deve essere esaminata unicamente con riferimento alle conclusioni contenute nell'atto introduttivo (v., in particolare, sentenze 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2729, punto 3, e 6 aprile 2000, causa C-256/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2487, punto 31).

61. Di conseguenza, per quanto riguarda il mantenimento in vigore dell'accordo concluso con la Cecoslovacchia, la censura della Commissione deve essere dichiarata irricevibile.

62. Per quanto concerne, in secondo luogo, la fondatezza della detta censura, occorre ricordare che l'art. 10 CE (ora abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato.

63. Occorre altresì ricordare che tale dovere di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, né dall'eventuale diritto degli Stati membri a contrarre obbligazioni nei confronti di paesi terzi (sentenza 2 giugno 2005, Commissione/Lussemburgo, [causa C-266/03, non ancora pubblicata in Raccolta], punto 58).

64. A tale proposito, la Corte ha già dichiarato che gli Stati membri sono tenuti a doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata (sentenze 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045, punto 28, e 2 giugno 2005, Commissione/Lussemburgo, citata, punto 59).

65. Orbene, l'adozione di una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome della Comunità segna l'inizio di un'azione comunitaria concertata sul piano internazionale e implica, a tale titolo, se non un dovere di astensione a carico degli Stati membri, quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie in modo da facilitare l'esecuzione dei compiti della Comunità e da garantire l'unità e la coerenza dell'azione e della rappresentanza internazionale di quest'ultima (sentenza 2 giugno 2005, Commissione/Lussemburgo, citata, punto 60).

66. Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, l'adozione della decisione del Consiglio 7 dicembre 1992 ha comportato un sostanziale mutamento del quadro giuridico in cui gli accordi conclusi con la Polonia, la Romania e l'Ucraina si inserivano e rendeva necessaria una cooperazione e una concertazione più strette con la Commissione prima di procedere alla ratifica nonché all'attuazione dei detti accordi.

67. Orbene, come sottolineato, peraltro, dall'avvocato generale ai paragrafi 90 e 91 delle sue conclusioni, anche se talune consultazioni tra il governo tedesco e la Commissione sono avvenute al momento della negoziazione e della firma degli accordi conclusi con la Polonia, la Romania e l'Ucraina, ossia prima dell'adozione della decisione del Consiglio 7 dicembre 1992, è assodato che, dopo questa data, la Repubblica federale di Germania ha proceduto alla ratifica e all'attuazione dei detti accordi senza avere cooperato o senza essersi concertata con la Commissione.

68. Agendo in tal modo, questo Stato membro ha compromesso l'attuazione della decisione del Consiglio 7 dicembre 1992 e, pertanto, l'adempimento dei compiti della Comunità nonché la realizzazione degli scopi del Trattato.

69. La consultazione della Commissione si imponeva tanto più che quest'ultima e il Consiglio avevano convenuto, per quanto riguarda la procedura di negoziazione dell'accordo multilaterale a nome della Comunità, di applicare le regole di condotta figuranti in un « gentelman's agreement » allegato al mandato a negoziare del 7 dicembre 1992, che prevedono uno stretto coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri. A tale riguardo, il titolo II, punto 3, lett. d), di tale « gentelman's agreement » dispone che, « in occasione dei negoziati, la Commissione si esprime a nome della Comunità, e i rappresentanti degli Stati membri intervengono solo su richiesta della Commissione » e che « i rappresentanti degli Stati membri si astengono da qualsiasi atto idoneo a compromettere la buona esecuzione da parte della Commissione dei suoi compiti ».

70. Se è vero, come sottolineato dal governo tedesco, che gli accordi bilaterali sono stati firmati prima dell'adozione della decisione del Consiglio 7 dicembre 1992, resta il fatto che gli accordi conclusi con la Polonia, la Romania e l'Ucraina sono stati ratificati ed attuati dopo questa data.

71. Infine, la circostanza che il governo tedesco si sia impegnato a denunciare gli accordi bilaterali fin dalla conclusione di un accordo multi-laterale a nome della Comunità non è tale da dimostrare che l'obbligo di leale cooperazione previsto all'art. 10 CE (ora abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) sia stato rispettato. Infatti, una tale denuncia, intervenendo dopo la negoziazione e la conclusione del detto accordo, sarebbe priva di ogni effetto utile poiché non avrebbe in alcun modo facilitato i negoziati multilaterali condotti dalla Commissione.

72. Risulta da quanto precede che, avendo ratificato e attuato gli accordi conclusi con la Polonia, la Romania e l'Ucraina senza aver cooperato o senza essersi concertata con la Commissione, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 10 CE (ora abrogato, sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) ».

29 marzo 2012, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-504/09 P

Con lettera in data 30 giugno 2006, conformemente al disposto dell'art. 9, n. 1 della direttiva 2003/87/CE istitutiva di un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, il governo polacco notificava alla Commissione il proprio piano nazionale di assegnazione per il periodo 2008-2012 (in prosieguo anche "PNA polacco"). In base a detto PNA la Repubblica di Polonia si proponeva di assegnare alla propria industria nazionale contemplata dalla direttiva una media annuale complessiva di 284,648332 milioni di tonnellate di biossido di carbonio equivalente. Nel mese di agosto 2006, la Commissione, dopo un primo esame del PNA polacco, segnalava l'incompletezza di quest'ultimo e che, a tale stadio, non era compatibile con i criteri nn. 2 e 5 dell'allegato III della direttiva 2003/87. Il 26 marzo 2007 la Commissione adottava la decisione con la quale concludeva sostanzialmente, per la violazione da parte della Repubblica di Polonia di vari criteri dell'allegato III della suddetta direttiva e, pertanto, riduceva la quantità totale annuale di quote di emissioni indicata nel PNA polacco, stabilendone il livello massimo a 208,515395 milioni di tonnellate di biossido di carbonio equivalente. Adito su ricorso della Repubblica di Polonia, il Tribunale annullava la decisione della Commissione. Quest'ultima impugnava la sentenza del Tribunale, adducendo quattro motivi a sostegno del proprio ricorso ed, in particolare, nella seconda parte del secondo motivo deduceva l'intervenuta violazione delle finalità di cui alla direttiva 2003/87. A tal fine la Commissione riteneva, diversamente da quanto sostenuto nella sentenza impugnata, di non aver modificato il riparto di competenze tra la stessa e gli Stati membri, previsto dagli artt. 9 e 11 della direttiva. Sul punto la Corte ha osservato che:

« 76. La seconda parte del secondo motivo riguarda i punti 121-131 della sentenza impugnata. Nell'ambito di tali punti il Tribunale ha ritenuto che la Commissione, fissando nella decisione controversa una specifica quantità di quote, il cui superamento fosse considerato incompatibile con i criteri stabiliti dalla direttiva 2003/87, e respingendo il PNA polacco dal momento che la quantità totale di quote ivi proposta oltrepassava tale soglia, avesse ecceduto i limiti del proprio potere di controllo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della stessa direttiva.

77. A questo proposito si deve ricordare che l'obiettivo principale dichiarato dalla direttiva 2003/87 consiste nel ridurre sostanzialmente le emissioni dei gas a effetto serra per poter rispettare gli impegni dell'Unione e degli Stati membri alla luce del protocollo di Kyoto. Questo obiettivo deve essere perseguito nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi e mediante il ricorso a determinati strumenti. Lo strumento principale a questo fine è costituito dal sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, come risulta dall'articolo 1 della direttiva 2003/87 e dal secondo considerando della stessa [...].

78. Nel caso specifico, anche supponendo che l'approccio proposto dalla Commissione sia tale da migliorare il funzionamento del sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra

dell'Unione e consenta così di conseguire più efficacemente l'obiettivo volto a ridurre, in modo sostanziale, le emissioni di gas ad effetto serra, tale circostanza non potrebbe modificare la ripartizione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri prevista dagli articoli 9 e 11 della direttiva 2003/87.

79. Difatti, in un settore di competenza ripartita, come quello della tutela dell'ambiente, spetta al legislatore dell'Unione stabilire le misure che esso reputa necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissi, nel rispetto, al tempo stesso, dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dall'articolo 5 CE [ora art. 5 TUE].

80. La volontà del legislatore dell'Unione di conferire alla Commissione esclusivamente un potere di controllo di conformità dei piani nazionali di assegnazione rispetto ai criteri stabiliti nell'allegato III della direttiva 2003/87, e non già un potere di sostituzione o di uniformizzazione, che includa il potere di fissare una quantità massima di quote di emissioni dei gas ad effetto serra da assegnare, risulta sia dall'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 che dai lavori preparatori della direttiva stessa. Pertanto, ritenere che la Commissione possa fissare una siffatta quantità massima andrebbe al di là dei limiti di un'interpretazione teleologica di detta direttiva ed equivarrebbe a conferire a tale istituzione poteri privi di qualsivoglia fondamento giuridico.

81. [...] dall'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 discende inequivocabilmente che il ruolo della Commissione è limitato ad un controllo della conformità del piano nazionale di assegnazione di uno Stato membro rispetto ai criteri enunciati all'allegato III di detta direttiva e alle disposizioni dell'articolo 10 della stessa.

[...]

84. Quanto all'argomento della Commissione secondo il quale, nell'interesse dell'economia procedurale, occorrerebbe riconoscerle il potere di fissare la quantità massima di quote di emissioni dei gas a effetto serra da assegnare, è senz'altro vero che un simile approccio ridurrebbe il rischio dell'adozione delle successive decisioni di rigetto di piani nazionali di assegnazione per incompatibilità con i criteri elencati nell'allegato III della direttiva 2003/87. In tale contesto, tuttavia, va sottolineato che la Commissione non esorbita dalle proprie competenze se dichiara, nel dispositivo di una decisione di rigetto di un piano e senza determinare in modo vincolante la quantità massima di tali quote, che essa non respingerà le modifiche apportate a tale piano ove esse siano conformi alle proposte e alle raccomandazioni fatte nell'ambito di tale decisione di rigetto. Un simile *modus procedendi* è conforme al principio di leale cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e risponde altresì ad obiettivi di economia procedurale.

85. Ne consegue che la Commissione non può fondatamente sostenere che il Tribunale, con la propria interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, abbia violato gli obiettivi perseguiti da quest'ultima. Pertanto, la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta in quanto infondata».

29 marzo 2012, Commissione europea c. Repubblica di Estonia, causa C-505/09 P

Tra i mesi di giugno e luglio 2006 la Repubblica di Estonia notificava alla Commissione il proprio piano nazionale di assegnazione di quote di emissione di gas a effetto serra, conformemente alla direttiva 2003/87/CE. In seguito ad uno scambio di corrispondenza con la Commissione, nel febbraio 2007, la Repubblica di Estonia presentava una nuova versione del suo piano nazionale di assegnazione di quote di emissione di gas a effetto serra. Nel successivo mese di maggio la Commissione adottava la decisione nella quale prevedeva una riduzione del 47,8% in rapporto alle quote di emissione che la Repubblica di Estonia proponeva di emettere. Adito su ricorso della Repubblica di Estonia, il Tribunale annullava la decisione della Commissione. Quest'ultima impugnava la sentenza del Tribunale, adducendo quattro motivi a sostegno del proprio ricorso ed, in

particolare, nella seconda parte del secondo motivo deduceva l'intervenuta violazione delle finalità di cui alla direttiva 2003/87 ritenendo che, diversamente da quanto sostenuto nella sentenza impugnata, con la decisione del 2007 non aveva modificato il riparto di competenze tra la stessa e gli Stati membri previsto dagli artt. 9 e 11 della direttiva. Sul punto la Corte ha osservato che:

«78. La seconda parte del secondo motivo riguarda i punti 59-66 della sentenza impugnata. Nell'ambito di tali punti il Tribunale ha ritenuto che la Commissione, fissando nella decisione controversa una specifica quantità di quote, il cui superamento fosse considerato incompatibile con i criteri stabiliti dalla direttiva 2003/87, e respingendo il PNA estone dal momento che la quantità totale di quote ivi proposta oltrepassava tale soglia, avesse ecceduto i limiti del proprio potere di controllo ai sensi degli articoli 9, paragrafi 1 e 3, nonché 11, paragrafo 2, della stessa direttiva. Tale parte verte altresì sulla conclusione cui è giunto il Tribunale, secondo cui la Commissione aveva oltrepassato tali limiti utilizzando, nella valutazione della PNA estone, dati propri e un proprio metodo. Così operando, il Tribunale avrebbe interpretato l'articolo 9, paragrafo 3, della suddetta direttiva in violazione degli obiettivi da questa perseguiti.

79. A questo proposito si deve ricordare che l'obiettivo principale dichiarato dalla direttiva 2003/87 consiste nel ridurre sostanzialmente le emissioni dei gas a effetto serra per poter rispettare gli impegni dell'Unione e degli Stati membri alla luce del Protocollo di Kyoto. Questo obiettivo deve essere perseguito nel rispetto di una serie di sotto-obiettivi e mediante il ricorso a determinati strumenti. Lo strumento principale a questo fine è costituito dal sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra, come risulta dall'articolo 1 della direttiva 2003/87 e dal secondo considerando della stessa [...].

80. Nel caso specifico, anche supponendo che l'approccio proposto dalla Commissione sia tale da migliorare il funzionamento del sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra dell'Unione e consenta così di conseguire più efficacemente l'obiettivo volto a ridurre, in modo sostanziale, le emissioni di gas ad effetto serra, tale circostanza non potrebbe modificare la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Commissione prevista dagli articoli 9 e 11 della direttiva 2003/87.

81. Difatti, in un settore di competenza ripartita, come quello della tutela dell'ambiente, spetta al legislatore dell'Unione stabilire le misure che esso reputa necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissi, nel rispetto, al tempo stesso, dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dall'articolo 5 CE [ora art. 5 TUE].

[...]

83. [...] dall'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2003/87 discende inequivocabilmente che il ruolo della Commissione è limitato ad un controllo della conformità del piano nazionale di assegnazione di uno Stato membro rispetto ai criteri enunciati all'allegato III di detta direttiva e alle disposizioni dell'articolo 10 della stessa. Esso ha giustamente ritenuto che la Commissione sia autorizzata a verificare tale conformità e a respingere il piano nazionale di assegnazione in caso di incompatibilità con detti criteri e dette disposizioni, dato che detto Stato membro, in tale ipotesi, può adottare una decisione sul fondamento dell'articolo 11, paragrafo 2, della predetta direttiva solo se le modifiche da esso proposte sono state accettate dall'istituzione in questione.

[...]

86. Quanto all'argomento della Commissione secondo il quale, nell'interesse dell'economia procedurale, occorrerebbe riconoscerle il potere di fissare il livello massimo di quantità di quote di emissioni dei gas a effetto serra da assegnare, è senz'altro vero che un simile approccio ridurrebbe il rischio dell'adozione delle successive decisioni di rigetto di piani nazionali di assegnazione per incompatibilità con i criteri elencati nell'allegato III della direttiva 2003/87 o con l'articolo 10 di questa. In tale contesto, tuttavia, va sottolineato che la Commissione non esorbita dalle proprie competenze se dichiara, nel dispositivo di una decisione di rigetto di un piano e senza determinare in modo vincolante la quantità massima di tali quote, che essa non respingerà le modifiche apportate a

tale piano ove esse siano conformi alle proposte e alle raccomandazioni fatte nell'ambito di tale decisione di rigetto. Un simile *modus procedendi* è conforme al principio di leale cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e risponde altresì ad obiettivi di economia procedurale.

87. Ne consegue che la Commissione non può fondatamente sostenere che il Tribunale, con la propria interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2003/87, abbia violato gli obiettivi perseguiti da quest'ultima. Pertanto, la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta in quanto infondata ».

30 giugno 2016, *Câmpean c. Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Mediaș*, causa C-200/14

La sig.ra Câmpean faceva immatricolare in Romania un autoveicolo usato acquistato in Germania. Ai fini di detta immatricolazione, la medesima pagava una somma pari a circa 615 euro a titolo di tassa sulle emissioni inquinanti degli autoveicoli, prevista dalla legge rumena n. 9/2012.

Con ricorso presentato il 21 febbraio 2012 dinanzi al Tribunalul Sibiu (Tribunale regionale di Sibiu, Romania), la sig.ra Câmpean chiedeva il rimborso di tale somma, nonché il pagamento dei relativi interessi, calcolati sino alla data del saldo effettivo, deducendo l'incompatibilità della predetta tassa con il diritto dell'Unione.

Il Tribunale regionale, investito della questione, dubitando della compatibilità di detta tassa con il diritto dell'Unione, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. Con ordinanza del 3 febbraio 2014 (Câmpean e Ciocoiu, cause C-97/13 e C-214/13, non pubblicata, EU:C:2014:229), la Corte di Giustizia dichiarava che l'articolo 110 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una tassa come quella sulle emissioni inquinanti degli autoveicoli, prevista dalla legge n. 9/2012.

In seguito, il Tribunale regionale, nell'ambito della medesima controversia, decideva di sospendere nuovamente il procedimento e adire una seconda volta in via pregiudiziale la Corte di giustizia, chiedendo in sostanza se il diritto dell'Unione dovesse essere interpretato nel senso che esso ostasse ad un sistema di rimborso, comprensivo degli interessi, delle tasse riscosse in violazione del diritto dell'Unione, il cui importo è stato accertato da decisioni giurisdizionali esecutive, quale il sistema previsto dalla normativa nazionale rumena.

In tale contesto, la Corte di giustizia, con particolare riguardo al principio di leale collaborazione, ha statuito quanto segue:

«42. Dalla decisione di rinvio emerge che l'articolo XV dell'OUG n. 8/2014 [*n.d.r.: il decreto legge rumeno n. 8 di modifica e di integrazione di taluni atti normativi, tra cui la legge rumena n. 9/2012 sulla tassa sulle emissioni inquinanti degli autoveicoli, e di altre misure fiscali e di bilancio*] ed il decreto n. 365/741/2014, il quale contiene norme applicative di detto articolo XV, sono successivi all'ordinanza del 3 febbraio 2014, Câmpean e Ciocoiu (C-97/13 e C-214/13, non pubblicata, EU:C:2014:229), nella quale la Corte ha dichiarato che l'articolo 110 TFUE osta ad una tassa quale quella sulle emissioni inquinanti degli autoveicoli, e che tale normativa è stata adottata, in particolare, in ragione delle difficoltà incontrate nell'esecuzione delle decisioni giurisdizionali aventi ad oggetto il rimborso di importi di tasse pertanto indebitamente riscosse. Tale normativa è volta, in particolare, a istituire modalità processuali specificamente applicabili all'esecuzione delle decisioni giurisdizionali aventi tale oggetto.

43. In tali condizioni, [...], spetterà al giudice del rinvio verificare se tali modalità processuali siano meno favorevoli di quelle che si sarebbero applicate, in loro assenza, ad un rimborso come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

44. Il principio di leale cooperazione deve pertanto essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro adotti disposizioni che subordinano il rimborso di un tributo, dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione da una sentenza della Corte, o la cui incompatibilità con tale diritto derivi da una sentenza del genere, a condizioni che riguardano specificamente detto tributo e che sono meno favorevoli di quelle che

sarebbero applicate, in mancanza di esse, a tale rimborso, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare nel caso di specie».

3.7. Legittimo affidamento

20 settembre 1990, *Commissione c. Germania*, causa C-5/89, Racc. I-3437.

La Commissione proponeva, ai sensi dell'art. 93, n. 2, secondo comma, Trattato CEE (art. 88 CE, ora divenuto art. 108 TFUE), un ricorso diretto a far dichiarare che la Germania era venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal Trattato, non essendosi conformata alla decisione della Commissione n. 88/174 relativa all'aiuto che il Land Baden-Wuerttemberg aveva concesso, senza notificarlo alla Commissione, alla BUG-Alutechnik GmbH, impresa fabbricante prodotti di alluminio. Quanto al rispetto del principio del legittimo affidamento, la Corte di giustizia ha osservato:

« 14. [...] tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 93 del Trattato (ora divenuto art. 108 TFUE), le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo. Un operatore economico diligente, infatti, deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata.

15. Si deve ricordare, in proposito, che, con comunicazione pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, la Commissione ha informato i potenziali beneficiari di aiuti statali della precarietà degli aiuti illegittimamente concessi nel senso che essi potrebbero essere portati a restituirli (GU 1983, C 318, pag. 3).

16. Non può certamente escludersi la possibilità, per il beneficiario di un aiuto illegittimamente concesso, di invocare circostanze eccezionali sulle quali egli abbia potuto fondare il proprio affidamento nella natura regolare dell'aiuto e di opporsi, conseguentemente, alla sua ripetizione. In tale ipotesi spetta al giudice nazionale eventualmente adito valutare, se necessario dopo aver proposto alla Corte delle questioni pregiudiziali di interpretazione, le circostanze del caso di specie.

17. Uno Stato membro le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 93 (ora divenuto art. 108 TFUE) non può, invece, invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui sia stato ordinato di ripetere l'aiuto. Ammettere tale possibilità significherebbe, infatti, privare di pratica efficacia le norme di cui agli artt. 92 e 93 del Trattato (ora artt. 107 e 108 TFUE), in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio illegittimo comportamento, al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di tali disposizioni del Trattato.

18. Non è, infine, fondato il richiamo del governo tedesco, come motivo di impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione della Commissione, agli obblighi per l'autorità amministrativa competente derivanti dalle particolari forme di tutela del legittimo affidamento previste dall'art. 48 della legge sulla procedura amministrativa (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) in relazione alla ponderazione degli interessi in gioco ed al termine stabilito per la revoca di un atto amministrativo che sia fonte di diritti. E' giurisprudenza costante, infatti, che uno Stato membro non può eccepire norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi all'esecuzione degli obblighi ad esso incombenti in base al diritto comunitario.

19. In particolare, una disposizione che preveda un termine per la revoca di un atto amministrativo che sia fonte di diritti deve essere applicata, al pari di tutte le altre disposizioni pertinenti del diritto nazionale, in modo tale da non rendere praticamente impossibile la ripetizione

in forza del diritto comunitario e da tener pienamente conto dell'interesse comunitario ».

20 giugno 1991, *Cargill BV c. Commissione*, causa C-248/89, Racc. I-2987.

La Cargill BV, società di diritto olandese con sede ad Amsterdam, proponeva, ai sensi dell'art. 173, secondo comma, Trattato CEE (poi art. 230, quarto comma, CE, ora divenuto art. 263, par. 4, TFUE), ricorso per annullamento avverso il regolamento della Commissione n. 1358/1989, modificativo del suo precedente regolamento n. 735/1985, che fissava l'importo dell'integrazione nel settore dei semi oleosi, deducendo, tra l'altro, la violazione del principio del legittimo affidamento. A tal proposito, la Corte di giustizia ha affermato:

« 20. Anche se occorre riconoscere ad ogni istituzione comunitaria, che accerta l'illegittimità dell'atto che ha appena adottato, il diritto di revocarlo entro un termine ragionevole con effetto retroattivo, tale diritto può trovare un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell'atto che ha potuto fare affidamento sulla legittimità di quest'ultimo (v. sentenza 3 marzo 1982, Alpha Steel, Racc. pag. 749) ».

10 giugno 1993, *Commissione c. Repubblica Ellenica*, causa C-183/91, Racc. 3131.

La Commissione delle Comunità europee proponeva dinanzi alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 93, n. 2, secondo comma, (ora divenuto art. 108 TFUE) del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica ellenica, non conformandosi alla decisione della Commissione 89/659/CEE, concernente gli aiuti concessi alle imprese esportatrici sotto forma di esonero dall'imposta speciale unica sulla parte degli utili corrispondente alle entrate derivanti da esportazioni era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma del Trattato CEE. La Corte ha osservato:

« 18 Si deve inoltre ricordare che, mentre non può certamente escludersi la possibilità, per il beneficiario di un aiuto illegittimamente concesso, di invocare circostanze eccezionali sulle quali egli abbia potuto fondare il proprio affidamento nella regolarità dell'aiuto, per contro, uno Stato membro le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 93 [ora art. 108 TFUE] non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui sia stato ordinato di ripetere l'aiuto. Ammettere tale possibilità significherebbe, infatti, privare di pratica efficacia le norme di cui agli artt. 92 [ora art. 107 TFUE] e 93 [ora art. 108 TFUE] del Trattato, in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio illegittimo comportamento, al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di tali disposizioni del Trattato (v. sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3437, punti 16 e 17 della motivazione) ».

22 gennaio 1997, *Opel Austria GmbH c. Consiglio*, causa T-115/94, Racc. II-39.

La ricorrente, Opel Austria GmbH, ex General Motors Austria GmbH, società di diritto austriaco, controllata al 100% dalla General Motors Corporation, società di diritto americano, era l'unico produttore di cambi di velocità F15, che esportava nella Comunità dal 1993. Nel marzo 1991 la Repubblica austriaca e la ricorrente comunicavano alla Commissione l'intenzione del governo austriaco di accordare un aiuto alla ricorrente a favore di investimenti destinati ad estendere la produzione di cambi di velocità, alberi a camme e teste cilindri nella fabbrica della ricorrente ad Aspern (Vienna). Il governo austriaco segnalava alla ricorrente che l'aiuto non si sarebbe fatto

attendere e che lo riteneva compatibile con gli artt. 23 e 27 dell'accordo di libero scambio tra la Comunità e l'Austria (ASL), concluso a norma del regolamento 1972, n. 2836. Successivamente, al contrario, i funzionari della Commissione sostenevano che, a loro avviso, l'aiuto non era giustificato né a titolo dell'ALS né a titolo della normativa comunitaria e, sette giorni dopo che la Comunità in quanto parte contraente aveva approvato l'accordo sullo Spazio Economico Europeo che vietava il mantenimento di dazi doganali e, a fortiori, l'istituzione di tali dazi, adottavano un regolamento che disponeva la revoca delle concessioni tariffarie. La ricorrente proponeva allora ricorso davanti al Tribunale di primo grado delle Comunità europee per ottenere l'annullamento del suddetto regolamento sostenendo che con la sua adozione la Comunità aveva istituito un nuovo dazio doganale, destinato a prendere effetto dopo l'entrata in vigore dell'accordo SEE ledendo così il legittimo affidamento da essa riposto. Il Tribunale, al riguardo, ha osservato:

« 89. La ricorrente afferma peraltro che l'accordo SEE faceva parte degli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento in cui è stato adottato il regolamento litigioso, vale a dire il 20 dicembre 1993, e che, adottando lo stesso alcuni giorni prima dell'entrata in vigore dell'accordo SEE, il Consiglio ha violato il principio di diritto internazionale pubblico detto « principio di buona fede », secondo cui le parti firmatarie di un accordo internazionale non possono adottare, in attesa dell'entrata in vigore di quest'ultimo, atti che priverebbero l'accordo medesimo del suo oggetto e del suo scopo.

90. In proposito va rilevato innanzi tutto che il principio di buona fede è una regola del diritto internazionale consuetudinario la cui esistenza è stata riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia (v. sentenza 25 maggio 1926, *Intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, CPJI, serie A, n. 7, pagg. 30 e 39) e che quindi esso è vincolante per la Comunità.

91. Tale principio è stato codificato dall'art. 18 della convenzione di Vienna I, che così recita:

« Uno Stato deve astenersi da atti che priverebbero il trattato del suo oggetto e del suo scopo:

a) quando esso ha firmato il trattato o ha scambiato gli strumenti costitutivi del Trattato con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, finché esso non abbia manifestato la sua intenzione di non divenire parte al Trattato; o

b) quando esso ha manifestato il suo accordo ad essere vincolato dal Trattato, nel periodo che precede l'entrata in vigore del Trattato e a condizione che quest'ultima non sia indebitamente ritardata ».

92. Nel caso di specie il regolamento litigioso è stato adottato dal Consiglio il 20 dicembre 1993, cioè sette giorni dopo che le Comunità, quali ultime parti contraenti, avevano approvato l'accordo SEE e depositato i loro strumenti di approvazione (v. più sopra punto 23). Alla luce di quanto precede, la data di entrata in vigore dell'accordo SEE era nota alle Comunità a far tempo dal 13 dicembre 1993. Risulta infatti dall'art. 129, n. 3, dell'accordo SEE, come sostituito dall'art. 6 del protocollo di adeguamento, nonché dagli artt. 1, n. 1, e 22, n. 3, di quest'ultimo che tale accordo doveva entrare in vigore il primo giorno del mese successivo all'ultima notifica di approvazione o di ratifica.

93. Va osservato in secondo luogo che il principio di buona fede è il corollario, nel diritto internazionale pubblico, del principio di tutela del legittimo affidamento, che, secondo la giurisprudenza, fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario (v. sentenza della Corte 3 maggio 1978, causa 112/77, *Töpfer/Commissione*, Racc. pag. 1019, punto 19). Possono appellarsi al principio di tutela del legittimo affidamento tutti gli operatori economici nei quali un'istituzione abbia ingenerato speranze fondate (v., segnatamente, sentenza del Tribunale 13 luglio 1995, cause riunite T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, *O'Dwyer e a./Consiglio*, Racc. pag. II-2071, punto 48).

94. In una situazione in cui le Comunità hanno depositato i loro strumenti di approvazione di un accordo internazionale e dove è nota la data di entrata in vigore dell'accordo stesso, gli operatori economici possono valersi del principio di tutela del legittimo affidamento per opporsi all'adozione

da parte delle istituzioni, nel periodo precedente all'entrata in vigore di siffatto accordo internazionale, di qualsiasi atto contrario alle disposizioni di quest'ultimo che, dopo l'entrata in vigore dell'accordo, abbiano effetto diretto nei loro confronti».

24 settembre 2002, *Falck SpA e Acciaierie di Bolzano SpA c. Commissione*, Cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Racc. I-0000.

La ricorrente, Acciaierie di Bolzano, impresa che fabbricava prodotti d'acciaio speciale, controllata dal gruppo siderurgico Falck SpA, venduta successivamente alla società Valbruna Srl, proponeva ricorso, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CECA della Corte di giustizia, contro la sentenza del Tribunale di primo grado 16 dicembre 1999, causa T-158/96, Acciaierie di Bolzano/Commissione (Racc. pag. II-3927), con la quale quest'ultimo aveva respinto il ricorso proposto dalla ACB per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 96/617/CECA, relativa a taluni aiuti concessi a favore dell'impresa in questione dalla provincia autonoma di Bolzano (Italia). La Corte di giustizia in particolare sul motivo dedotto dalla ricorrente riguardante la lesione del legittimo affidamento, ha osservato:

« 128. Come ricordato al punto 85 della presente sentenza, non spetta alla Corte, nell'ambito di un'impugnazione, riesaminare la valutazione dei fatti operata dal Tribunale, salvo il caso di snaturamento degli elementi che sono stati sottoposti a quest'ultimo.

129. Ora, ad eccezione della censura vertente sul fatto che il Tribunale non poteva limitarsi ad affermare che un provvedimento di recupero di un aiuto di Stato è legittimo anche se posto in essere molto tempo dopo la concessione dell'aiuto di cui trattasi, che riguarda un punto di diritto che occorre esaminare assieme al motivo seguente, connesso al carattere tardivo dell'azione della Commissione, tutte le altre censure fatte valere dalla Falck e dalla ACB per denunciare la violazione da parte del Tribunale dei principi di tutela del legittimo affidamento, di buona fede e di collaborazione leale mettono in discussione la valutazione dei fatti da parte di quest'ultimo. Pertanto, dato che dall'esame del fascicolo non risulta uno snaturamento di tali fatti, le dette censure debbono essere dichiarate irricevibili».

15 luglio 2004, *Di Leonardo Adriano SRL e Dilexport Srl c. Ministero del commercio con l'Estero*, cause riunite C-37/02 e C-38/02, Racc. I-6911.

Le società Di Leonardo Adriano Srl e Dilexport Srl, operative nel settore dell'importazione e del commercio di banane fresche provenienti da paesi terzi, venivano riconosciute e registrate in Italia, a partire dal 1993, come operatori ammessi alla ripartizione dei contingenti tariffari ai sensi del regolamento n. 404/93, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, e delle relative modalità di applicazione adottate dalla Commissione. Esse erano ammesse alla ripartizione dei contingenti tariffari A/B fino al 30 giugno 2001 e, in applicazione dall'art. 4, n.1, del regolamento n. 896/2001, che stabiliva le modalità di gestione dei contingenti tariffari in questione, nel maggio 2001 chiedevano al Ministero del Commercio con l'Estero di partecipare alla ripartizione suddetti contingenti anche per il secondo semestre 2001. Il Ministero, non ritenendo soddisfatti i requisiti previsti dalla disposizione da ultimo menzionata (non avendo le richiedenti « alcun quantitativo relativo ad importazioni primarie di banane (...) realizzate negli anni 1994, 1995 e 1996 »), respingeva le domande delle imprese. Entrambe pertanto presentavano al giudice competente (Tribunale amministrativo regionale per il Veneto) un ricorso volto ad ottenere l'annullamento di

detti provvedimenti di diniego o a far dichiarare che il Ministero era tenuto ad ammetterle, quali operatori tradizionali nel settore della banana, alla ripartizione dei contingenti tariffari A/B fissati per il secondo 2001, facendo valere a sostegno dei loro ricorsi anche la violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. Il giudice adito, cui il Ministero chiedeva il rigetto dei ricorsi, sostenendo che le società importatrici avevano sempre operato non come importatori primari », ma come « secondi importatori » o « maturatori » di banane, non potendo più, quindi, a seguito dell'adozione del regolamento n. 896/2001, essere ammesse alla ripartizione dei contingenti tariffari in questione, ritenendo necessaria una pronuncia della Corte di giustizia con riguardo alla validità del regolamento da ultimo richiamato e sollevava, quindi, un rinvio pregiudiziale. La Corte, con riferimento alla possibile violazione da parte della Commissione del principio del legittimo affidamento, ha osservato:

« 63. Le società importatrici osservano che la Commissione ha introdotto nozioni nuove e totalmente diverse da quelle precedentemente utilizzate nel settore delle banane. Tale circostanza potrebbe rivoluzionare il sistema previsto dal regolamento n. 404/93 ed escludere dal mercato in questione importatori aventi un'esperienza più che ventennale. Laddove la nuova nozione di « operatore tradizionale », definita e prevista dagli artt. 3 e 4 del regolamento n. 896/2001, venisse utilizzata per qualificare un operatore durante gli anni 1994, 1995 e 1996, tali disposizioni verrebbero applicate retroattivamente, in violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

64. La Commissione deduce che il ricorso ad un periodo di riferimento, che, per sua natura, non può essere situato nel futuro, e' indispensabile per effettuare una distinzione tra operatori tradizionali e operatori non tradizionali nell'ambito della gestione dei contingenti tariffari. A tal proposito essa rileva che, ai sensi del quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93, il rilascio dei titoli d'importazione per ciascun operatore deve essere effettuato « tenendo conto del quantitativo medio di banane commercializzate da quest'ultimo nel corso dei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati statistici ». La Commissione aggiunge che la scelta degli anni 1994, 1995 e 1996 e' perfettamente conforme alle scelte effettuate precedentemente e ai criteri stabiliti dal regolamento n. 404/93, poiché tale periodo di riferimento e' identico a quello previsto dal regolamento n. 2362/98 e, come emerge dal quinto 'considerando' del regolamento n. 896/2001, costituisce « l'ultimo triennio per il quale la Commissione dispone di dati sufficientemente verificati in merito alle importazioni primarie ».

65. La Commissione ricorda pure che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 896/2001, quest'ultimo e' entrato in vigore il 9 maggio 2001 ma è applicabile solo dal 1 luglio 2001. Inoltre, essa sottolinea che, ai sensi dell'art. 4 di tale regolamento gli operatori tradizionali interessati dovevano presentare la domanda di determinazione del quantitativo di riferimento entro l'1 marzo 2001.

66. Cio' premesso, nessuna disposizione degli artt. 4 e 5 del regolamento n. 896/2001 avrebbe effetto retroattivo. Poiché gli operatori interessati erano in grado di conoscere i loro diritti e i loro doveri in virtù di un contesto giuridico preciso ed esaustivo, che ha introdotto un calendario idoneo a conciliare il rispetto delle situazioni individuali degli operatori e la necessità di garantire una transizione adeguata tra il vecchio ed il nuovo regime, non sarebbero stati violati i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto [...].

70. Quanto alla possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento, essa e' prevista per l'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, l'operatore economico prudente ed accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato (sentenza 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44, e 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., Racc. pag. I-1809, punto 25). Inoltre, se il principio della tutela del legittimo

affidamento e' uno dei principi fondamentali della Comunita', gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che puo' essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, specialmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui oggetto implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (v., in particolare, sentenza 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/Comunita' europea, Racc. pag. I-6983, punto 52).

71. Nella fattispecie basta constatare che gli ambienti economici interessati non hanno potuto nutrire fondate speranze che la Commissione possa aver fatto sorgere circa il mantenimento della normativa applicabile alle importazioni di banale provenienza da paesi terzi, normativa che non solo è stata soggetta, a partire dall'adozione del regolamento n. 404/93, a numerose modifiche, in particolare a causa degli impegni internazionali assunti dalla Comunita' nell'ambito dell'organizzazione mondiale del commercio, ma richiede anche un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica lasciando un ampio potere discrezionale alle istituzioni comunitarie ».

28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri A/S e a c. Commissione*, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P, C-213/02 P, Racc. I-5425.

L'impresa danese Dansk Rørindustri, alla stregua di altre sei società, tutte operative nel settore del teleriscaldamento per il quale producono e commercializzano tubi preisolati, impugnava la sentenza con cui il Tribunale di primo grado, aveva respinto i ricorsi d'annullamento diretti contro la decisione della Commissione, n. 1999/60, inerente un procedimento a norma dell'art. 85 (poi art. 81, ora divenuto art. 101 TFUE) Trattato CE in relazione alla partecipazione ad un'intesa da parte delle società in questione (finalizzata, in particolare, tramite un aumento dei pezzi, alla suddivisione del mercato delle vendite). Tra i motivi dell'annullamento della sentenza di primo grado si individuava anche la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, con riferimento al quale la Corte di giustizia ha osservato:

« 156. Con i loro rispettivi motivi, Dansk Rørindustri [e alcune altre ricorrenti] fanno valere, in sostanza, che esse potevano fondare un legittimo affidamento sulla prassi decisionale anteriore della Commissione in materia di calcolo dell'ammontare delle ammende, vigente all'epoca in cui furono commesse le infrazioni.

157. Si tratterebbe di una prassi coerente e di lunga data, consistente nel calcolare l'ammontare delle ammende sulla base del fatturato realizzato con il prodotto interessato nel mercato geograficamente rilevante (in prosieguo: il « fatturato rilevante »), ammontare che, peraltro, non può in nessun caso superare l'ammontare massimo dell'ammenda indicato dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17/[1962], ossia il 10% del fatturato mondiale dell'impresa, considerato ogni prodotto (in prosieguo: il « fatturato complessivo »).

158. Da tale prassi deriverebbe anche che l'importo massimo dall'ammenda non supererebbe il 10% del fatturato rilevante.

159. Secondo i detti ricorrenti, la Commissione non poteva, senza violare il loro legittimo affidamento su tale prassi anteriore, applicare nei loro confronti il metodo di calcolo previsto dagli orientamenti, i quali erano stati adottati successivamente sia alle infrazioni sia alle audizioni, ultima fase del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione, essendo tale metodo radicalmente nuovo.

160. La novità di tale metodo risiederebbe soprattutto nel fatto che esso prende come punto di partenza per il calcolo alcuni importi di base predefiniti che riflettono la gravità dell'infrazione e che,

di per sé, non hanno alcun rapporto con il fatturato rilevante, essendo tale importo di base passibile, in seguito, di aggiustamenti verso l'altro o verso il basso a secondo della durata dell'infrazione e di eventuali circostanze aggravanti o attenuati e potendo, in ultima istanza, essere ancora ridotto a seguito di un'eventuale cooperazione con la Commissione nel corso del procedimento amministrativo.

161. Le stesse ricorrenti dichiarano che la Commissione non poteva discostarsi arbitrariamente della sua prassi decisionale anteriore o avrebbe, per lo meno, dovuto avvertirle in tempo utile di una tale modifica o, in particolare, motivare l'applicazione di tale nuovo metodo.

162. Esse sostengono inoltre che l'affidamento che esse potevano fondare sulla prassi decisionale anteriore della Commissione, in materia di calcolo delle ammende, era tanto più legittimo dal momento che la loro decisione di cooperare con la Commissione era necessariamente fondata su tale prassi e, in particolare, sui benefici che, in base a quest'ultima, esse potevano contare di trarre dalla loro cooperazione.

163. Il legittimo affidamento fondato sulla comunicazione sulla cooperazione [ovvero sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi d'intesa tra imprese, pubblicata in GUCE il 18 luglio 1996, GU C 207, pag. 4] si estenderebbe, ai sensi della stessa lettera di tale comunicazione, al calcolo dell'importo dell'ammenda che servirebbe come base di calcolo, importo al quale viene in seguito applicata la percentuale di riduzione accordata in forza della cooperazione.

164. Innanzi tutto, i motivi dedotti dalla Dansk Rørindustri e dall'altra ricorrente] KE KELIT relativamente ad una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento devono essere dichiarati irricevibili.

165. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, consentire ad una parte di sollevare per la prima volta dinanzi alla Corte un motivo che essa non aveva dedotto dinnanzi al Tribunale equivarrebbe a consentirle di sottoporre alla Corte, la cui competenza in materia di ricorsi avverso decisioni del Tribunale di primo grado è limitata alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi discussi dinnanzi ad esso (v., in particolare, sentenza 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, *Industrie des poudres sphériques/Consiglio*, Racc. pag. I-8147, punto 74).

166. Orbene, è giocoforza constatare che, dinnanzi al Tribunale, la Dansk Rørindustri e le KE KELIT non hanno dedotto alcun motivo relativo ad una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento causato dall'applicazione degli orientamenti.

167. Pertanto, per quanto riguarda queste ricorrenti, si tratta di motivi nuovi e quindi irricevibili in sede di impugnazione.

168. Per quanto riguarda il merito, [altre ricorrenti] la LR A/S [LR AF 1998 A/S], la Brugg [Brugg Rohrsysteme GmbH], la LR GmgH [LR AF 1998 (Deutschland) GmbH] e l'ABB [ABB Asea Brown Boneri Ltd] contestano al Tribunale di avere violato, rispettivamente ai punti 241-248 della sentenza impugnata LR AF 1998/Commissione, 137-144 della sentenza impugnata Brugg Rohrsysteme/Commissione, 248/-257 della sentenza impugnata Lögstör Rör/Commissione e 122-136 della sentenza impugnata ABB Asea Brown Boveri/Commissione, il principio di tutela del legittimo affidamento, respingendo i motivi da esse dedotti in base a quest'ultimo dinnanzi al Tribunale.

169. Al riguardo occorre rilevare che il Tribunale ha correttamente ricordato che il fatto che la Commissione abbia inflitto, in passato, ammende di una certa entità per determinati tipi di infrazioni non può impedirle di aumentare tale entità entro ai limiti stabiliti dal regolamento n. 17, se ciò è necessario per garantire l'attuazione di una politica comunitaria in materia di concorrenza, ma che, al contrario, l'efficace applicazione delle norme comunitarie della concorrenza implica che la Commissione possa sempre adeguare il livello delle ammende alle esigenze di questa politica (sentenza 7 giugno 1983, cause riunite 100/80-103/80, *Musique Diffusion française e a./Commissione*, Racc. pag. 1825, punto 109, e *Aristain/Commissione*, [2 ottobre 2003, causa C-196/99 P, Racc. pag. I-11005], punto 81).

170. Infatti, il compito di sorveglianza assegnato alla Commissione degli artt. 85, n. 1, del Trattato e 86 del Trattato CE (ora divenuti artt. 101 e 102 TFUE) comprende non solo la funzione di indagare

e reprimere le singole infrazioni, ma implica pure il dovere di seguire una politica generale mirante ad applicare, in fatto di concorrenza, i principi fissati dal Trattato e ad orientare in questo senso il comportamento delle imprese (v. sentenza *Musique Diffusion française e a./Commissione*, citata, punto 105).

171. Orbene, come opportunamente rilevato dal Tribunale, gli operatori economici non possono riporre un legittimo affidamento nella conservazione di una situazione esistente che può essere modificata dalla Commissione nell'ambito del suo potere discrezionale (sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, *Delacre e a./Commissione*, Racc. pag. I-395, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

172. Tale principio si applica chiaramente nell'ambito della politica della concorrenza che è caratterizzata da un ampio potere discrezionale della Commissione, in particolare per quanto riguarda la determinazione dell'ammontare delle ammende.

173. E' parimenti a ragione che il Tribunale ha dedotto che le imprese coinvolte in un procedimento amministrativo che può dare luogo ad un'ammenda non possono riporre un legittimo affidamento nel fatto che la Commissione non supererà il livello delle ammende praticato anteriormente, cosicché, nella fattispecie, le ricorrenti non potevano, in particolare, fondare un legittimo affidamento sul livello delle ammende previsto dalla Commissione 13 luglio 1994, 94/601/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CE (IV/C/33.833 – *Cartoncino*) (GU L 243, pag. 1). Come rilevato dalla Commissione, ne deriva che un legittimo affidamento non può neppure essere fondato su un metodo di calcolo delle ammende.

174. Diverse ricorrenti sostengono che tale giurisprudenza è messa in discussione dalla sentenza 12 novembre 1987, causa 344/85, *Ferriere San Carlo/Commissione* (Racc. pag. 4435, punti 12 e 13). In tale sentenza, la Corte in sostanza, ha statuito che, purché l'operatore in questione non era stato avvertito individualmente e tempestivamente dell'abolizione di una prassi della Commissione, seguita da due anni, consistente nel tollerare alcuni superamenti di quota, l'ammenda inflitta da tale istituzione per un tale superamento aveva violato il legittimo affidamento che l'operatore interessato poteva riporre nel mantenimento di tale prassi.

175. Orbene, come rilevato dalla Commissione, l'eventuale indicazione che si potrebbe trarre da tale sentenza non può, ad ogni modo, essere invocata nel contesto specifico dei poteri di vigilanza da essa detenuti nel settore del diritto della concorrenza, al quale si applicano i principi menzionati nei punti 169 e 170 della presente sentenza.

176. Il Tribunale ha peraltro correttamente rilevato che la prassi decisionale anteriore della Commissione non prendeva in considerazione esclusivamente il fatturato rilevante e che, pertanto, non si poteva fondare un legittimo affidamento su una tale prassi.

177. Al riguardo occorre ricordare che il Tribunale è competente in via esclusiva ad accertare e valutare i fatti pertinenti, nonché a valutare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti e di tali elementi di prova non costituisce, quindi, una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione, salvo il caso di snaturamento di tali fatti e di tali elementi (v., in particolare, sentenza *Mag Instrument/UAMI*, [ottobre 2004, causa C-136/02 P, Racc. pag. I-9165], punto 39).

178. La LR A/S, la Brug, la LR GmbH e l'ABB non contestano l'esistenza delle decisioni alle quali fa riferimento il Tribunale, ma sostengono che si tratti di casi isolati. A tale proposito, esse menzionano diverse decisioni e prese di posizione della Commissione da cui emergerebbe, al contrario, che si era senz'altro affermata una prassi decisionale sufficientemente coerente e chiara relativa al calcolo delle ammende in base ad una percentuale del fatturato rilevante.

179. Orbene, tale argomento, anche qualora fosse esatto, non consente di dimostrare alcuno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova prodotti dinanzi al Tribunale. In realtà, si tratta di una critica relativa ad una valutazione attinente ai fatti e quindi di competenza esclusiva di quest'ultimo. Tale argomento non può quindi risultare in alcun modo efficace in sede di impugnazione.

180. Per quanto riguarda la tesi delle dette ricorrenti, secondo cui dalla prassi decisionale anteriore della Commissione risulta che l'importo massimo dell'ammenda non può superare il limite del 10% del fatturato rilevante, si tratta parimenti di una questione di fatto su cui la Corte non può statuire nell'ambito di un'impugnazione,

181. Tuttavia, occorre rilevare, come ha fatto, del resto, la Commissione, che un tale limite non deriva in nessun caso dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, in quanto il limite previsto da tale disposizione si riferisce al fatturato complessivo e non al fatturato rilevante delle imprese (v., in tal senso, sentenza *Musique Difusion française e a./Commissione*, citata, punto 119).

182. Le stesse ricorrenti sostengono inoltre che esse potevano fondare un legittimo affidamento sulla prassi decisionale anteriore della Commissione in materia di calcolo delle ammende, in quanto la loro decisione di cooperare con tale istituzione era necessariamente fondata su tale prassi e, in particolare, sui benefici che esse potevano contare di trarre dalla loro cooperazione alla luce di una tale prassi.

183. Esse sostengono, per analogia in particolare con la sentenza 28 aprile 1988, causa 120/86, *Mulder* (Racc. pag. 2321, punto 24), che la Commissione ha incitato a tale cooperazione tramite la pubblicazione della comunicazione sulla cooperazione e, avendone in questo caso approfittato, si sarebbe impegnata a non modificare in seguito la base sulla quale tale cooperazione era stata offerta.

184. Esse sostengono che, se la Commissione aveva il diritto di modificare a suo piacimento il calcolo dell'ammontare delle ammende, il legittimo affidamento che gli operatori potevano ritenere giustificato dalla comunicazione sulla cooperazione, ossia il diritto di beneficiare di una riduzione della loro ammenda, rischia di diventare illusorio.

185. Gli operatori dovrebbero quindi poter valutare i benefici di un'eventuale cooperazione e dovrebbero essere messi in grado di calcolare anticipatamente l'importo assoluto dell'ammenda dovuta a seconda che essi decidano o meno di cooperare.

186. A tale proposito occorre constatare, come ha fatto il Tribunale nel punto 143 della sentenza impugnata *Brugg Rohrsysteme/Commissione* nonché nei punti 127 e 128 della sentenza impugnata *ABB Asea Brown Boveri/Commissione*, che dalla comunicazione sulla cooperazione non si può dedurre che tale comunicazione potesse giustificare un legittimo affidamento su un metodo di calcolo o su un livello dell'importo delle ammende.

187. Infatti, dal capitolo E, punto 3, della comunicazione sulla cooperazione risulta che la Commissione è consapevole del fatto che la presente comunicazione crea aspettative legittime sulle quali fanno affidamento le imprese che intendono informarla dell'esistenza di un'intesa. Il capitolo A, punto 5, di tale comunicazione enuncia che la cooperazione di un'impresa con la detta istituzione è soltanto uno dei vari elementi di cui quest'ultima tiene conto nel determinare l'ammontare di un'ammenda.

188. Da una lettera congiunta dei detti punti si desume che il legittimo affidamento che gli operatori possono fondare su una tale comunicazione si limita all'assicurazione di poter beneficiare di una certa percentuale di riduzione, ma che esso non si estende al metodo di calcolo delle ammende né, tanto meno, ad un livello determinato dell'ammenda che possa essere calcolato nel momento in cui l'operatore decide di concretizzare la sua intenzione di cooperare con la Commissione.

189. Inoltre, la LR A/S e la LR GmgH contestano al Tribunale di avere statuito, ai punti 244-246 della sentenza impugnata LR AF 1998/Commissione e 255-257 della sentenza impugnata *Lögstör Rör/Commissione* e 255-257 della sentenza impugnata *Lögstör Rör/Commissione*, che la Commissione non era tenuta a seguire la sua prassi in materia di riduzione dell'ammenda a titolo della cooperazione di tali ricorrenti, vigente all'epoca in cui la detta cooperazione si è materializzata, ossia la prassi annunciata nel progetto di comunicazione sulla cooperazione e considerata corrispondente a quella già adottata nella decisione 94/601. Tali ricorrenti contestano inoltre al Tribunale di aver statuito, in tali punti, che la Commissione doveva applicare la comunicazione sulla cooperazione mentre questa era stata adottata dopo la materializzazione della cooperazione e sarebbe meno vantaggiosa per le due ricorrenti rispetto alla detta prassi.

190. Tali ricorrenti sostengono, in sostanza, che esse potevano fare legittimamente affidamento su una siffatta prassi della Commissione e che quest'ultima non poteva quindi applicare la versione definitiva della comunicazione sulla cooperazione che sarebbe loro meno favorevole.

191. Orbene, è a ragione che il Tribunale ha respinto tale motivo, per la ragione che gli operatori economici non possono riporre un legittimo affidamento di una siffatta prassi dal momento che, nel settore della determinazione dell'ammontare delle ammende, la Commissione dispone di un potere discrezionale che le permette di innalzare in qualsiasi momento il livello generale delle ammende, entro i limiti indicati nel regolamento n. 17, se ciò è necessario per garantire l'attuazione della politica comunitaria in materia di concorrenza, come ricordato nei punti 169 e 170 della presente sentenza.

192. Ne deriva, come ha giudicato correttamente il Tribunale, che il solo fatto che la Commissione abbia concesso, nell'ambito della sua prassi decisionale anteriore, un determinato tasso di riduzione per un determinato comportamento non implica che essa sia tenuta a concedere la medesima riduzione proporzionale in occasione della valutazione di un comportamento analogo nell'ambito di un procedimento amministrativo successivo.

193. Il Tribunale ha, sempre a ragione, aggiunto che la LR A/S e la LR GmbH non possono assolutamente aver creduto, quando hanno contattato la Commissione, che quest'ultima avrebbe applicato al loro caso il metodo esposto nel suo progetto di comunicazione sulla cooperazione, in quanto da tale testo risulta chiaramente che si trattava di un progetto.

194. Infine, il Tribunale non può essere criticato per aver statuito, nel punto 245 della sentenza impugnata LR AF 1998/Commissione, che la comunicazione sulla cooperazione poteva giustificare un legittimo affidamento che obbligava, da quel momento, la Commissione ad applicarla.

195. Il capitolo E, punto 3, della detta comunicazione afferma infatti espressamente che «[l]a Commissione è consapevole del fatto che la presente comunicazione crea aspettative legittime sulle quali faranno affidamento le imprese che intendono informarla dell'esistenza di un'intesa »

196. Il punto 245 della sentenza impugnata LR AF 1998/Commissione deve essere inteso nel senso che gli operatori economici potevano riporre un legittimo affidamento nell'applicazione della comunicazione sulla cooperazione, mentre non era giustificato un loro legittimo affidamento in una pretesa prassi anteriore della Commissione.

197. Da quando precede deriva che i motivi esaminati devono essere respinti nel loro insieme ».

14 giugno 2011, *Pfleiderer AG c. Bundeskartellamt*, causa C-360/09

Il 21 gennaio 2008 il Bundeskartellamt, in applicazione dell'art. 81 CE (oggi art. 101 TFUE), infliggeva ammende per un importo totale di 62 milioni di euro a carico di tre imprese europee produttrici di carte decorative e di cinque persone fisiche personalmente responsabili, per la conclusione di accordi riguardanti la fissazione dei prezzi. Stante la mancata proposizione di ricorso da parte delle imprese interessate, le decisioni diventavano definitive.

A seguito di detto procedimento, la Pfleiderer, quale acquirente dalle imprese sanzionate di carte decorative e di carte speciali per il trattamento di prodotti in legno, chiedeva al Bundeskartellamt di consentirle un accesso integrale agli atti relativi al procedimento sanzionatorio nel settore delle carte decorative, al fine di predisporre azioni civili di risarcimento del danno.

Il Bundeskartellamt, respingendo parzialmente tale domanda, limitava l'accesso al fascicolo ad una versione da cui erano stati espunti i segreti aziendali, i documenti interni, senza concedere neppure l'accesso agli elementi di prova posti sotto sequestro. Per tale ragione, la Pfleiderer proponeva ricorso dinanzi all'Amtsgericht Bonn.

Il 3 febbraio 2009 l'Amtsgericht Bonn adottava una decisione con la quale ordinava al Bundeskartellamt di consentire alla Pfleiderer l'accesso agli atti ed in particolare l'accesso agli elementi del fascicolo che le imprese richiedenti il trattamento favorevole avevano volontariamente

messo a disposizione dell'autorità garante della concorrenza tedesca, nonché ai documenti a carico ed agli elementi di prova raccolti. In particolare, l'Amtsgericht Bonn, ritenendo che la soluzione della controversia di cui era stato investito dovesse richiedere l'interpretazione del diritto dell'Unione, decideva di sospendere il procedimento (rectius: la fase di esecuzione della decisione adottata nel febbraio 2009) e di sottoporre alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale volta a chiarire se le disposizioni del diritto comunitario in materia di intese - in particolare gli artt. 11 e 12 del regolamento n. 1/2003 - dovessero essere interpretate nel senso che i soggetti danneggiati da un'intesa che intendano promuovere un'azione risarcitoria di diritto civile non possono avere accesso alle domande di trattamento favorevole né alle informazioni e ai documenti che i richiedenti il beneficio del trattamento favorevole abbiano spontaneamente trasmesso all'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro, in conformità di un programma nazionale di clemenza, nell'ambito di un procedimento sanzionatorio volto (anche) a far osservare l'art. 81 CE (oggi art. 101 TFUE). Investita di tale questione, la Corte ha osservato che:

«25. Orbene, come sostenuto dalla Commissione e dagli Stati membri che hanno presentato osservazioni in questo procedimento pregiudiziale, i programmi di clemenza costituiscono strumenti utili nella lotta efficace per individuare e porre termine a violazioni delle norme di concorrenza e contribuiscono, quindi, all'obiettivo dell'effettiva applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE.

26. L'efficacia di tali programmi potrebbe tuttavia essere compromessa dalla comunicazione dei documenti relativi ad un procedimento di clemenza ai soggetti che intendano promuovere un'azione risarcitoria, anche qualora le autorità nazionali garanti della concorrenza concedano al richiedente il trattamento favorevole un'esenzione totale o parziale dall'ammenda che avrebbero potuto infliggere.

27. Infatti, sembra ragionevole ipotizzare che un soggetto coinvolto in un'infrazione al diritto della concorrenza, di fronte all'eventualità di una simile comunicazione, sia dissuaso dall'avvalersi della possibilità offerta da simili programmi di clemenza, considerato in particolare che le informazioni spontaneamente fornite da tale soggetto possono costituire oggetto di scambio tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza ai sensi degli artt. 11 e 12 del regolamento n. 1/2003.

28. Nondimeno, secondo costante giurisprudenza, chiunque ha diritto di chiedere il risarcimento del danno causato da un comportamento idoneo a restringere o a falsare il gioco della concorrenza (v. sentenze 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan, Racc. pag. I-6297, punti 24 e 26, nonché 13 luglio 2006, cause riunite da C-295/04 a C-298/04, Manfredi e a., Racc. pag. I-6619, punti 59 e 61).

[...]

30. Così, esaminando una domanda di accesso ai documenti relativi ad un programma di clemenza proposta da un soggetto che intenda essere risarcito da un altro soggetto beneficiario di un siffatto programma, è necessario assicurarsi che le norme nazionali applicabili non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano domande simili di natura interna, né siano formulate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il conseguimento di un simile risarcimento [...], ed occorre effettuare un bilanciamento tra gli interessi che giustificano la comunicazione delle informazioni fornite spontaneamente dal richiedente il trattamento favorevole e quelli posti a tutela delle informazioni stesse.

31. Tale bilanciamento può essere compiuto dai giudici nazionali solamente caso per caso, nell'ambito del diritto nazionale, e tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie.

32. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre risolvere la questione sottoposta dichiarando che le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di intese, ed in particolare il regolamento n. 1/2003, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che un soggetto, danneggiato da un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione e che intenda conseguire il risarcimento del danno, ottenga l'accesso ai documenti relativi ad un procedimento di clemenza riguardante l'autore di tale infrazione. Spetta tuttavia ai giudici degli Stati membri, sulla base del loro diritto nazionale,

determinare le condizioni alle quali un simile accesso deve essere autorizzato o negato, procedendo a un bilanciamento tra gli interessi tutelati dal diritto dell'Unione ».

18 dicembre 2014, *Staatssecretaris van Financiën, c. Schoenimport «Italmoda» Mariano Previti e a.*, cause riunite C-131/13, C-163/13 e C-164/13

La causa C-131/13

L'Italmoda era una società di diritto olandese che esercitava la sua attività nel settore del commercio delle calzature. Tra il 2009 e il 2010 l'Italmoda acquistava materiale informatico nei Paesi Bassi e in Germania, per poi venderlo a clienti assoggettati all'IVA in Italia.

In Italia, nessuno di tali acquisti intracomunitari era dichiarato dagli acquirenti interessati e l'IVA non veniva versata. Per tale motivo, le autorità fiscali italiane negavano il diritto alla detrazione d'imposta per cessioni intracomunitarie a favore dei suddetti acquirenti, provvedendo alla riscossione dell'imposta dovuta.

*Anche le autorità fiscali olandesi, ritenendo che l'Italmoda avesse partecipato consapevolmente a una frode destinata a evadere l'IVA in Italia, le negavano il diritto all'esenzione per cessioni intracomunitarie effettuate in tale Stato membro, il diritto alla detrazione dell'imposta pagata a monte nonché il diritto al rimborso dell'imposta versata per merci provenienti dalla Germania, emettendo tre avvisi di rettifica a carico dell'Italmoda, poi impugnati da quest'ultima avanti al *Rechtbank te Haarlem* (tribunale di Haarlem), che, accogliendo il ricorso, chiedeva alle autorità fiscali di pronunciarsi nuovamente sulla controversia. A seguito di appello e ricorso in cassazione avverso tale sentenza, lo *Hoge Raad der Nederlanden* (Corte suprema dei Paesi Bassi) rilevava, in particolare, che, l'applicazione dell'esenzione o del diritto a detrazione non era subordinata, nel diritto olandese, alla condizione che il soggetto passivo non avesse partecipato consapevolmente a una frode relativa all'IVA o a un'operazione di elusione fiscale, ponendosi così la questione se la partecipazione consapevole a una siffatta frode ostasse al diritto al rimborso dell'IVA, malgrado l'assenza di disposizioni in tal senso nel diritto nazionale. In tale contesto, la Corte suprema olandese decideva di sospendere il procedimento e formulava tre quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia, in particolare chiedendo se le autorità nazionali amministrative e giurisdizionali dovessero negare, in forza del diritto dell'Unione, l'esenzione dall'IVA in caso di cessione intracomunitaria, o il diritto alla detrazione dell'IVA in caso di acquisto di beni che, dopo l'acquisto, sono spediti in un altro Stato membro, o, infine, il rimborso dell'IVA allorché, sulla base di dati oggettivi, fosse accertata una consapevole evasione di IVA riguardo a tali beni, nonostante il diritto nazionale non prevedesse, in siffatte circostanze, la possibilità di negare l'esenzione, la detrazione o il rimborso.*

La causa C-163/13

*La Turbu.com, società di diritto olandese, esercitava attività di commercio all'ingrosso di materiale informatico e di telecomunicazioni, nonché di programmi informatici. Nel 2001 tale società effettuava talune cessioni intracomunitarie di telefoni cellulari, applicando l'esenzione prevista a tale riguardo e detraendo l'IVA pagata a monte. In seguito a un'indagine dei servizi di investigazione tributaria, le autorità fiscali olandesi ritenevano che la Turbu.com avesse erroneamente fatto affidamento sul fatto che dette cessioni beneficiassero dell'esenzione dall'IVA e le inviavano un avviso di rettifica che, in seguito a ricorsi presentati da tale società, era confermato in primo grado dal *Rechtbank te Breda* (tribunale di Breda) e, successivamente, in appello, dal *Gerechtshof te 's-Hertogenbosch* (corte d'appello di Hertogenbosch), con sentenza del 25 febbraio 2011.*

*La Turbu.com presentava ricorso in cassazione allo *Hoge Raad der Nederlanden* (Corte Suprema dei Paesi Bassi) avverso la sentenza d'appello. Anche con riferimento a questa seconda fattispecie, la*

Corte suprema si chiedeva, in particolare, se il beneficio dell'esenzione dall'IVA dovesse essere negato in caso di evasione dell'IVA, anche se il diritto nazionale non conteneva una previsione normativa in tal senso. In tali circostanze, lo Hoge Raad der Nederlanden decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte il quesito pregiudiziale volto a chiarire se il diritto dell'Unione europea imponga alle autorità nazionali amministrative e giurisdizionali di negare il beneficio dell'esenzione dall'IVA a favore di una cessione intracomunitaria, quando elementi oggettivi consentono di dimostrare che è stata evasa l'IVA in occasione di una fornitura di beni e il soggetto passivo sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare a tale operazione, qualora la legge nazionale non preveda di privarlo del beneficio dell'esenzione in circostanze analoghe.

La causa C-164/13

Nel corso del mese di luglio 2003, la TMP, società di diritto olandese operante settore del commercio dei telefoni cellulari, effettuava cessioni intracomunitarie di telefoni cellulari, applicando l'esenzione prevista a tale riguardo e chiedendo a imprese con sede nel territorio olandese il rimborso dell'IVA pagata a monte per l'acquisto degli stessi telefoni. Le autorità fiscali olandesi, dopo aver accertato diverse irregolarità nelle dichiarazioni effettuate dalla TMP sia riguardo alle operazioni realizzate a monte sia riguardo alle suddette cessioni intracomunitarie, negavano il rimborso richiesto. Dopo lo svolgimento dei primi due gradi di giudizio avverso tale decisione, la TMP adiva lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte Suprema dei Paesi Bassi). Alla luce di tali circostanze fattuali, lo Hoge Raad der Nederlanden sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte un quesito pregiudiziale volto a chiarire se il diritto dell'Unione europea imponga alle autorità nazionali amministrative e giurisdizionali di negare il beneficio del diritto a detrazione, quando elementi oggettivi dimostrano che è stata evasa l'IVA in occasione di una fornitura di beni e il soggetto passivo sapeva o avrebbe dovuto sapere di partecipare a tale operazione, qualora la legge nazionale non preveda la decadenza da tale diritto in circostanze analoghe.

La Corte, investita delle predette questioni, statuendo in parte motiva anche sul principio di legittimo affidamento, ha osservato che:

«56. [...] nessuno può avvalersi fraudolentemente o abusivamente delle norme del diritto dell'Unione, la cui applicazione non può essere estesa sino a comprendere pratiche abusive, o fraudolente (v., in tal senso, sentenze Halifax e a., EU:C:2006:121, punti 68 e 69, nonché Collée, C-146/05, EU:C:2007:549, punto 38).

57. Così, nei limiti in cui fatti abusivi o fraudolenti non possono fondare un diritto previsto dall'ordinamento giuridico dell'Unione, il diniego di un vantaggio previsto, nel caso di specie, dalla sesta direttiva [n.d.r. la direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari] non equivale a imporre un obbligo a carico del singolo interessato in forza di tale direttiva, ma non è altro che la mera conseguenza della constatazione secondo la quale le condizioni oggettive richieste ai fini dell'ottenimento del vantaggio che si vuole conseguire, previste da tale direttiva in relazione a detto diritto, non sono, in realtà, soddisfatte (v., in tal senso, in particolare, sentenze Kittel e Recolta Recycling, EU:C:2006:446, punto 53, nonché FIRIN, C-107/13, EU:C:2014:151, punto 41).

58. Pertanto, si tratta piuttosto, in tale ipotesi, dell'impossibilità per il soggetto passivo di avvalersi di un diritto previsto dalla sesta direttiva, di cui i criteri obiettivi per la concessione non sono soddisfatti a causa o di una frode concernente l'operazione realizzata dallo stesso soggetto passivo, o del carattere fraudolento di una catena di transazioni considerata nel suo complesso, cui questi ha partecipato [...].

59. Orbene, in una siffatta ipotesi, non può essere richiesta un'autorizzazione espressa affinché le autorità e i giudici nazionali possano negare un vantaggio previsto dal sistema comune dell'IVA, poiché tale conseguenza deve essere considerata inerente a detto sistema.

60. Pertanto, [...] un soggetto passivo che ha creato le condizioni relative all'ottenimento di un diritto esclusivamente tramite la partecipazione a operazioni fraudolente non può manifestamente avvalersi dei principi di tutela del legittimo affidamento o di certezza del diritto al fine di opporsi al diniego della concessione del diritto di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze Breitsohl, C-400/98, EU:C:2000:304, punto 38, e Halifax e a., EU:C:2006:121, punto 84)».

10 dicembre 2015, *Valsts ieņēmumu dienests c. "Veloserviss" SIA*, causa C- 427/14

Nel mese di maggio 2007 la società Veloserviss importava nell'Unione europea, ai fini della loro immissione in libera pratica, biciclette provenienti dalla Cambogia. Nel 2008 l'amministrazione fiscale lettone effettuava un primo controllo doganale a posteriori relativo al periodo nel quale erano state importate le biciclette controverse, non contestando alcuna irregolarità.

Nel corso del 2010, l'amministrazione fiscale riceveva informazioni da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), secondo le quali il certificato d'origine rilasciato dal governo cambogiano in relazione alle merci interessate non era conforme ai requisiti imposti dalle disposizioni del diritto dell'Unione. Sulla base di tali informazioni, l'amministrazione fiscale effettuava quindi un secondo controllo a posteriori constatando che alle biciclette importate erano state illegittimamente applicate esenzioni dai dazi doganali. Conseguentemente, con decisione del 23 luglio 2010, imponeva alla Veloserviss il pagamento dei dazi doganali e dell'IVA, oltre agli interessi di mora. In seguito, la Veloserviss proponeva un ricorso di annullamento contro tale decisione, che veniva accolto in sede di appello. L'amministrazione fiscale presentava quindi ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio. In tale contesto, l'Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (dipartimento per il contenzioso amministrativo della Corte suprema), ritenendo sussistenti dubbi interpretativi sull'art. 78 del codice doganale lettone, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali.

In particolare, con riferimento alla prima questione, volta a chiarire se l'articolo 78, paragrafo 3, del codice doganale dovesse essere interpretato nel senso che il principio del legittimo affidamento limita la possibilità di reiterare un controllo a posteriori e il riesame dei risultati di un primo controllo a posteriori, la Corte ha osservato che:

« 28. [...] l'articolo 78, paragrafo 3, del codice doganale deve essere interpretato nel senso che, nell'ambito degli obblighi che esso impone alle autorità doganali, consente, in via generale, a tali autorità di reiterare una revisione o un controllo a posteriori di una dichiarazione doganale e di trarne le conseguenze fissando una nuova obbligazione doganale.

29. Tuttavia, la possibilità per le autorità doganali di procedere a revisioni delle dichiarazioni doganali e di adottare le misure necessarie per regolarizzare la situazione è soggetta al rispetto dei pertinenti requisiti posti dai principi generali del diritto dell'Unione, segnatamente quelli derivanti dal principio di certezza del diritto e, in quanto corollario di quest'ultimo, dal principio della tutela del legittimo affidamento.

30. A tale riguardo occorre, anzitutto, rammentare che i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Pertanto, essi devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalla normativa dell'Unione (v. in tal senso, in particolare, sentenze Netto Supermarkt, C-271/06, EU:C:2008:105, punto 18, e Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 43).

[...]

39. Per quanto riguarda [...] il principio della tutela del legittimo affidamento, occorre rilevare che da costante giurisprudenza emerge che la possibilità di avvalersi di tale principio è concessa a ogni operatore economico in capo al quale un'autorità nazionale ha fatto sorgere aspettative fondate. Tuttavia, qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento atto a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui tale provvedimento sia adottato. Inoltre, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (v., in particolare, sentenza *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 53).

40. In proposito, per quanto riguarda la possibilità per un debitore di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso di revisione o di controlli a posteriori e della fissazione della relativa obbligazione doganale, dalla giurisprudenza della Corte emerge che tale debitore non può nutrire un legittimo affidamento quanto alla validità dei certificati per il fatto che essi siano stati ritenuti inizialmente veritieri dalle autorità doganali di uno Stato membro, dato che le operazioni effettuate da dette autorità nell'ambito dell'accettazione iniziale delle dichiarazioni non ostano affatto all'esercizio di controlli successivi, né pregiudicano le conseguenze che possono derivarne (v., in tal senso, sentenze *Van Gend & Loos* e *Expeditiebedrijf Bosman/Commissione*, 98/83 e 230/83, EU:C:1984:342, punto 20, nonché *Faroe Seafood e a.*, C-153/94 e C-204/94, EU:C:1996:198, punto 93).

41. [...] un debitore deve, in quanto operatore economico, accettare il rischio che le autorità doganali rivedano la decisione relativa all'obbligazione doganale tenendo conto dei nuovi elementi di cui eventualmente dispongono a seguito di controlli e adottare i provvedimenti necessari per premunirsi contro tale rischio (v., in tal senso, sentenza *Lagura Vermögensverwaltung*, C-438/11, EU:C:2012:703, punto 30).

42. Ne consegue che, in generale, il principio della tutela del legittimo affidamento non osta, in generale, a che le autorità doganali procedano a revisioni o a ulteriori controlli a posteriori e ne traggono le conseguenze ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, del codice doganale.

43. In terzo luogo, occorre tuttavia osservare che è sempre possibile per un debitore opporsi a una contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali nelle condizioni specifiche e cumulative previste all'articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale, che ha l'obiettivo di tutelare il legittimo affidamento del debitore circa la fondatezza dell'insieme degli elementi che intervengono nella decisione di recuperare o meno i dazi doganali (v. sentenza *Agrover*, C-173/06, EU:C:2007:612, punti 30 e 31).

44. Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, il legittimo affidamento del debitore merita la tutela conferita da tale disposizione solo se sono state le autorità competenti «medesime» a porre in essere i presupposti sui quali riposava detto affidamento. Così, solo gli errori imputabili a un comportamento attivo delle autorità competenti danno diritto a che i dazi doganali non vengano recuperati a posteriori (v., in tal senso, sentenze *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278, punti 19 e 23, nonché *Agrover*, C-173/06, EU:C:2007:612, punto 31)».

19 aprile 2016, *Danks Industri c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, causa C- 441/14

Nel maggio 2009 il sig. Rasmussen veniva licenziato dalla Ajos all'età di 60 anni. Alcuni giorni dopo, presentava alla società le proprie dimissioni, convenendo con la stessa che avrebbe lasciato il lavoro alla fine del mese di giugno 2009. In seguito, il sig. Rasmussen veniva assunto da un'altra società.

Nel marzo 2012, il sindacato Dansk Formands Forening, in nome del sig. Rasmussen, intraprendeva un'azione legale contro la Ajos al fine di ottenere il pagamento dell'indennità di licenziamento di tre

mensilità di stipendio, come prevista all'articolo 2a della legge nazionale danese relativa ai lavoratori subordinati. Il 14 gennaio 2014, il Sø- og Handelsretten (tribunale marittimo e commerciale) accoglieva la domanda presentata in nome del sig. Rasmussen, constatando che l'interpretazione nazionale precedente del predetto articolo 2a era contraria alla direttiva 2000/78/CE (che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) e al principio generale, sancito dal diritto dell'Unione, del divieto di discriminazioni in ragione dell'età.

La Ajos impugnava tale decisione dinanzi allo Højesteret (Corte suprema) sostenendo che l'applicazione di una norma così chiara e priva di ambiguità come quella prevista all'articolo 2a, paragrafo 3, della legge nazionale sui lavoratori subordinati, non potesse essere disapplicata in forza del principio generale del diritto dell'Unione relativo al divieto di discriminazioni in ragione dell'età, pena la violazione dei principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

In tale contesto, la Corte suprema danese decideva di sospendere il procedimento nazionale e rivolgere alla Corte di giustizia due questioni. In particolare, con la seconda questione, il giudice del rinvio domandava se il diritto dell'Unione dovesse essere interpretato nel senso che esso consente a un giudice nazionale investito di una controversia tra privati, qualora risulti che la disposizione nazionale pertinente è contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, di bilanciare detto principio con i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento e di concludere che occorre far prevalere i secondi sul primo. In tali circostanze, il giudice del rinvio s'interrogava altresì sulla questione se, in occasione di tale ponderazione, esso avrebbe potuto, ovvero dovuto, tener conto del fatto che gli Stati membri hanno l'obbligo di risarcire il danno causato ai privati dalla trasposizione inesatta di una direttiva, quale la direttiva 2000/78.

Investita della questione, con particolare riguardo al principio del legittimo affidamento, la Corte di giustizia ha statuito quanto segue:

« 38. [...] riguardo alla questione di stabilire gli obblighi derivanti dal principio della tutela del legittimo affidamento per un giudice nazionale investito di una controversia tra privati, si deve sottolineare che un giudice nazionale non può basarsi su detto principio per continuare ad applicare una norma di diritto nazionale contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età, come espresso concretamente dalla direttiva 2000/78.

39. Infatti, l'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento, quale prospettata dal giudice del rinvio, equivarrebbe, in realtà, a limitare gli effetti nel tempo dell'interpretazione accolta dalla Corte, poiché, per mezzo suo, detta interpretazione non troverebbe applicazione nel procedimento principale.

40. Orbene, conformemente a una giurisprudenza costante, l'interpretazione che la Corte dà del diritto dell'Unione, nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa, se necessario, il significato e la portata di tale diritto, nel senso in cui deve o avrebbe dovuto essere inteso e applicato sin dalla data della sua entrata in vigore. Ne deriva che, al di fuori di circostanze del tutto eccezionali, la cui sussistenza non è stata tuttavia dedotta nella specie, il diritto dell'Unione così interpretato deve essere applicato dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione, purché sussistano, peraltro, i presupposti per sottoporre ai giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detto diritto (v., in particolare, sentenza Gmina Wrocław, C-276/14, EU:C:2015:635, punti 44 e 45 nonché giurisprudenza citata).

41. Del resto, la tutela del legittimo affidamento non può, comunque sia, essere evocata per negare al privato che ha intrapreso l'azione che ha portato la Corte a interpretare il diritto dell'Unione in senso ostativo alla norma di diritto nazionale di cui trattasi il beneficio di tale interpretazione (v., in tal senso, sentenze Defrenne, 43/75, EU:C:1976:56, punto 75, nonché Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, punti 44 e 45).

42. [...] occorre sottolineare che la possibilità per i privati che beneficiano di un diritto soggettivo derivante dal diritto dell'Unione, come, nel caso di specie, il lavoratore subordinato, di chiedere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro (v., in tal senso, sentenze Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 33, nonché Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 20) non può rimettere in discussione l'obbligo, per il giudice del rinvio, di privilegiare l'interpretazione del diritto nazionale che sia conforme alla direttiva 2000/78 ovvero, qualora una siffatta interpretazione si rivelasse impossibile, di disapplicare la disposizione nazionale contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età come espresso concretamente da detta direttiva, né portare tale giudice, nell'ambito della controversia di cui è investito, a far prevalere la tutela dell'affidamento del privato, nel caso di specie il datore di lavoro, che si sia conformato al diritto nazionale.

43. Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale, investito di una controversia tra privati rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78 è tenuto, nel momento in cui attua le disposizioni del suo diritto interno, a interpretarle in modo tale che esse possano ricevere un'applicazione conforme a tale direttiva oppure, qualora una siffatta interpretazione conforme fosse impossibile, a disapplicare, se necessario, qualsiasi disposizione di tale diritto interno contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età. Né i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento né la possibilità per il privato che si ritenga leso dall'applicazione di una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione di far valere la responsabilità dello Stato membro interessato per violazione del diritto dell'Unione possono rimettere in discussione tale obbligo».

14 giugno 2016, *Commissione c. McBride e a.*, causa C- 361/14 P

Tra il 1 novembre ed il 14 dicembre 2001, il sig. McBride e altri, presentavano al Department of Communications, Marine & Natural Resources (Dipartimento delle comunicazioni, delle risorse marine e naturali, Irlanda) domande di aumento di capacità dei propri pescherecci per migliorare la sicurezza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 97/413/CE del Consiglio, relativa agli obiettivi e alle modalità della ristrutturazione del settore della pesca comunitario.

A sostegno di tali richieste individuali, con lettera del 14 dicembre 2001, il Dipartimento delle comunicazioni, delle risorse marine e naturali chiedeva alla Commissione europea un aumento di capacità di 1.304 tonnellate lorde del segmento polivalente e di 5.335 tonnellate lorde del segmento pelagico della flotta irlandese, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 97/413 (in prosieguo: la «domanda iniziale»).

Il 4 aprile 2003, con la decisione 2003/245/CE, la Commissione rigettava le predette richieste.

Tale decisione, era oggetto di diversi ricorsi per annullamento che davano origine alla sentenza del 13 giugno 2006, Boyle e a./Commissione (cause riunite da T-218/03 a T-240/03), con la quale il Tribunale UE annullava tale decisione nella parte in cui essa si applicava alle navi dei sigg. P. McBride e H. McBride, della Mullglen, dei sigg. Boyle, Fitzpatrick, McHugh, Hannigan e Gill. A seguito di impugnazione di tale sentenza, anche la Corte di giustizia, con sentenza del 17 aprile 2008, Flaherty e a./Commissione (C-373/06 P, C-379/06 P e C-382/06 P), annullava, per gli stessi motivi esposti nella sentenza del Tribunale, la decisione iniziale nella parte in cui essa si applicava alle navi del sig. Flaherty, della Ocean Trawlers e del sig. Murphy.

A seguito di tali pronunce, nel mese di aprile 2008 il rappresentante del sig. McBride e degli altri ricorrenti in primo grado, chiedeva alla Commissione quali misure essa avesse intrapreso al fine di attuare la sentenza del Tribunale.

Dopo numerosi scambi di corrispondenza con l'Irlanda, con undici decisioni del 13 luglio 2010 (in seguito, "le decisioni controverse") la Commissione respingeva nuovamente la domanda iniziale relativa alle navi del sig. Mc Bride e degli altri ricorrenti in primo grado.

Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 27 e il 28 settembre 2010, McBride e a. hanno proposto ricorsi volti all'annullamento delle decisioni controverse deducendo sei motivi, vertenti sull'assenza di base giuridica, sulla violazione delle forme sostanziali, sull'erronea interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, della decisione 97/413, su un errore manifesto nell'applicazione di tale disposizione, sulla violazione del principio di buona amministrazione e sulla violazione del principio di parità di trattamento.

Con sentenza del 13 maggio 2014, il Tribunale UE accoglieva il ricorso statuendo che la Commissione non era competente ad adottare le decisioni controverse.

Con ricorso del 25 luglio 2014, la Commissione impugnava tale sentenza chiedendone l'annullamento.

La Corte di giustizia, investita della questione, con particolare riguardo al principio del legittimo affidamento, ha ricordato quanto segue:

«40. [...] per quanto riguarda l'argomento della Commissione vertente sull'applicazione della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 25 ottobre 2007, SP e a./Commissione (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 e T-98/03, EU:T:2007:317), e del 29 marzo 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Commissione e Commissione/ArcelorMittal Luxembourg e a. (C-201/09 P e C-216/09 P, EU:C:2011:190), da tale giurisprudenza consegue che, se il rispetto dei principi che disciplinano l'applicazione della legge nel tempo nonché i dettami dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento impongono l'applicazione delle norme sostanziali in vigore all'epoca dei fatti di cui trattasi, nonostante tali norme non siano più in vigore al momento dell'adozione di un atto da parte dell'istituzione dell'Unione, la disposizione che costituisce, invece, la base giuridica di un atto e che legittima l'istituzione dell'Unione ad adottare l'atto in questione deve essere in vigore al momento di tale adozione. Allo stesso modo, la procedura di adozione di tale atto deve essere eseguita nel rispetto delle norme in vigore al momento di quest'adozione».

13 dicembre 2018, causa C-385/17, *Hein*, ECLI:EU:C:2018:1018

Il sig. Hein è impiegato presso un'impresa (la Holzkamm) operante nel settore dell'edilizia. Nel 2015, il sig. Hein si è trovato in disoccupazione per un periodo totale di 26 settimane; non ha potuto godere, tra il 2015 e il 2016, di tutte le ferie concessegli dalla legge. La vigente normativa in materia prevede (salvo deroghe dei contratti collettivi) che l'indennità per le ferie non godute e retribuite sia determinata rispetto alla retribuzione percepita dal lavoratore nelle tredici settimane precedenti l'inizio delle ferie; diversamente, il contratto collettivo applicato al sig. Hein prevedeva un conteggio delle indennità in questione da effettuarsi su base annua. In considerazione dei periodi di disoccupazione parziale del sig. Hein durante il 2015, il datore di lavoro ha calcolato, in forza dei criteri indicati dal contratto collettivo, l'importo della sua indennità per ferie retribuite sulla base di una retribuzione lorda inferiore a quella ordinaria. Il sig. Hein ha presentato un ricorso per ottenere l'intero importo dovutogli; il giudice adito ha chiesto alla Corte se l'art. 31 Carta e la direttiva direttiva 2003/88 ostino ad una normativa nazionale che permette una riduzione della retribuzione delle ferie inferiore rispetto a quella che gli deriverebbe sulla base della retribuzione media. Ha domandato altresì se il principio della certezza del diritto e il divieto di retroattività consentano, con effetto per tutti gli interessati, di ricorrere all'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia in

relazione alle disposizioni richiamate, ove la giurisprudenza nazionale di ultimo grado abbia già escluso la possibilità di un'interpretazione in senso conforme al diritto dell'Unione delle pertinenti normative legislative e collettive nazionali, in forza dell'esigenza di tutelare l'affidamento dei datori di lavoro. La Corte ha osservato:

33. [L]’obbligo di pagare [le] ferie è volto a mettere il lavoratore, in occasione della fruizione delle stesse, in una situazione che, a livello retributivo, sia paragonabile ai periodi di lavoro (sentenze del 16 marzo 2006, Robinson-Steele e a., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, punto 58, nonché del 15 settembre 2011, Williams e a., C-155/10, EU:C:2011:588, punto 20).

34. Sebbene la struttura della retribuzione ordinaria di un lavoratore di per sé ricada nelle disposizioni e prassi disciplinate dal diritto degli Stati membri, essa non può incidere sul diritto del lavoratore di godere, nel corso del suo periodo di riposo e di distensione, di condizioni economiche paragonabili a quelle relative all’esercizio del suo lavoro (sentenza del 15 settembre 2011, Williams e a., C-155/10, EU:C:2011:588, punto 23).

[...]

44. Occorre ricordare a tale proposito che l’ottenimento della retribuzione ordinaria durante il periodo di ferie annuali retribuite è volto a consentire al lavoratore di prendere effettivamente i giorni di ferie cui ha diritto (v., in tal senso, sentenze del 16 marzo 2006, Robinson-Steele e a., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, punto 49, nonché del 22 maggio 2014, Lock, C-539/12, EU:C:2014:351, punto 20). Orbene, quando la retribuzione versata a titolo del diritto alle ferie annuali retribuite previsto all’articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, come nella situazione di cui trattasi nel procedimento principale, è inferiore alla retribuzione ordinaria ricevuta dal lavoratore durante i periodi di lavoro effettivo, lo stesso rischia di essere indotto a non prendere le sue ferie annuali retribuite, almeno non durante i periodi di lavoro effettivo, poiché ciò determinerebbe, durante tali periodi, una diminuzione della sua retribuzione.

[...]

48. Quanto al ruolo del giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia tra privati nella quale la normativa nazionale in questione appaia contraria al diritto dell’Unione, occorre ancora ricordare che spetta a tale giudice nazionale assicurare ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme di diritto dell’Unione e garantirne la piena efficacia (sentenze del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 45, e del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 29).

49. A tale riguardo, l’obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato previsto da quest’ultima così come il loro dovere di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l’adempimento di tale obbligo s’impongono a tutte le autorità degli Stati membri, comprese, nell’ambito delle loro competenze, quelle giurisdizionali (sentenza del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

50. Ne consegue che, nell’applicare il diritto interno, i giudici nazionali chiamati a interpretarlo sono tenuti a prendere in considerazione l’insieme delle norme di tale diritto e ad applicare i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso al fine di interpretarlo per quanto più possibile alla luce della

lettera e dello scopo della direttiva di cui trattasi, onde conseguire il risultato fissato da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo 288, terzo comma, TFUE (sentenza del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

51. Sebbene l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto interno trovi un limite nei principi generali del diritto e non possa servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale, l'esigenza di un'interpretazione conforme include, tuttavia, l'obbligo, per i giudici nazionali, di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con gli scopi di una direttiva (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punti 32 e 33 nonché giurisprudenza ivi citata).

52. Nel presente caso, in una controversia come quella di cui al procedimento principale, che vede opposti due privati, ossia il sig. Hein e la Holzkamm, il giudice del rinvio è tenuto a interpretare la sua normativa nazionale in modo conforme all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88. A tale riguardo, va precisato che una siffatta interpretazione dovrebbe comportare che l'indennità per ferie retribuite versata ai lavoratori, a titolo delle ferie minime previste da tale disposizione, non sia inferiore alla media della retribuzione ordinaria percepita da questi ultimi durante i periodi di lavoro effettivo. Per contro, detta disposizione non obbliga a interpretare la normativa nazionale nel senso che essa conferisca una gratifica in via convenzionale che si aggiunga a tale media della retribuzione ordinaria, né nel senso che la retribuzione percepita per ore di straordinario sia presa in considerazione, a meno che non siano soddisfatte le condizioni enunciate al punto 47 della presente sentenza.

53. Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla prima parte della prima questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 nonché l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che, ai fini del calcolo dell'indennità per ferie retribuite, consente di prevedere con contratto collettivo che siano prese in considerazione le riduzioni di retribuzione risultanti dall'esistenza, durante il periodo di riferimento, di giorni in cui, a causa di disoccupazione parziale, non sia prestato lavoro effettivo, circostanza che ha come conseguenza che il dipendente percepisce, per la durata delle ferie annuali minime di cui beneficia a titolo del medesimo articolo 7, paragrafo 1, un'indennità per ferie retribuite inferiore alla retribuzione ordinaria che egli riceve durante i periodi di lavoro. Spetta al giudice del rinvio interpretare la normativa nazionale quanto più possibile, alla luce del testo nonché dello scopo della direttiva 2003/88, in modo tale che l'indennità per ferie retribuite versata ai lavoratori, a titolo delle ferie minime previste allo stesso articolo 7, paragrafo 1, non sia inferiore alla media della retribuzione ordinaria percepita da questi ultimi durante i periodi di lavoro effettivo.

[...]

61. Riguardo alla questione se il diritto dell'Unione consenta che giudici nazionali tutelino, sulla base del diritto interno, il legittimo affidamento dei datori di lavoro riguardo al mantenimento della giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza che confermava la legittimità delle disposizioni del contratto collettivo dell'edilizia in materia di ferie retribuite, si deve rilevare che

l'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento, quale prospettata dal giudice del rinvio, equivarrebbe, in realtà, a limitare gli effetti nel tempo dell'interpretazione accolta dalla Corte quanto alle disposizioni del diritto dell'Unione, poiché, tramite tale applicazione, detta interpretazione non sarebbe applicabile nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 39).

62. Orbene, al di fuori di circostanze eccezionali, la cui sussistenza, come risulta dalla valutazione contenuta al punto 59 della presente sentenza, non è stata stabilita, il diritto dell'Unione così interpretato deve essere applicato dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione, purché sussistano, peraltro, com'è stato ricordato al punto 56 della presente sentenza, i presupposti per sottoporre ai giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detto diritto (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

63. Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che [...] il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che osta a che i giudici nazionali tutelino, sulla base del diritto interno, il legittimo affidamento dei datori di lavoro riguardo al mantenimento della giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza che confermava la legittimità delle disposizioni in materia di ferie retribuite del contratto collettivo dell'edilizia.

3.8. Libero accesso ai documenti

6 febbraio 1998, *Interporc Imm-und Export GmbH c. Commissione*, causa T-124/96, in Racc. II-231

A fronte della decisione della Commissione rivolta alla Repubblica federale di Germania, con la quale si riteneva non giustificata la domanda di sgravi o dazi all'importazione presentata dalla ricorrente, il difensore della ricorrente chiedeva di avere accesso a taluni documenti relativi al controllo delle importazioni di carne bovina (« Hilton Beef ») e alle indagini che avevano portato alle decisioni delle autorità tedesche di procedere a recuperi dei dazi all'importazione. La Commissione respingeva la richiesta facendo valere l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico. La ricorrente rilevava allora, con ricorso davanti al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, che il rifiuto opposto dalla Commissione alla sua domanda di accesso ai documenti costituiva una violazione delle disposizioni relative alle eccezioni al diritto di accesso ai documenti, previste dal codice e, pertanto, la decisione 94/90. Il Tribunale ha osservato:

« 46. (...) la decisione 94/90 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione (v. sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punto 55).

48. Dalla struttura della decisione 94/90 risulta che essa può essere applicata in via generale alle domande di accesso ai documenti. In forza di questa decisione, chiunque può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, senza che sia necessario motivare la domanda [v. a tal riguardo la comunicazione del 1993 (GU C 156, pag. 6) e la comunicazione del 1994 (GU C 67, pag. 5)].

49. In conformità alle disposizioni del codice, il diritto di accesso ai documenti è tuttavia

assoggettato ad eccezioni. Queste ultime devono essere interpretate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel conferire al pubblico « il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispone la Commissione » (v. sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punto 56).

50. Come è stato rilevato al punto 57 della sentenza WWF UK/Commissione sopra menzionata, esistono due categorie di eccezioni presenti nel codice.

51. La prima di queste categorie, in cui rientra l'eccezione fatta valere nella fattispecie, prevede che « le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini) ».

52. Dall'uso del verbo potere al congiuntivo risulta che la Commissione è tenuta, prima di pronunciarsi su una domanda di accesso a documenti, ad esaminare, per ogni documento richiesto, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la sua divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli interessi tutelati dalla prima categoria di eccezioni. In tal caso, la Commissione è tenuta a negare l'accesso al documento di cui trattasi, in quanto il codice prevede che in tale ipotesi le istituzioni « negano » l'accesso.

53. Una tale decisione dell'istituzione deve essere motivata, in conformità all'art. 190 del Trattato [ora art. 296 TFUE]. (...)

54. La motivazione di una decisione con cui si nega l'accesso ai documenti deve pertanto contenere – quanto meno per ogni categoria di documenti di cui trattasi – i motivi specifici per cui la Commissione ritiene che la divulgazione dei documenti richiesti rientri in una delle eccezioni previste dalla prima categoria di eccezioni (sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punti 64 e 74) al fine di consentire al destinatario della decisione di assicurarsi che l'esame sopra menzionato al punto 52 sia effettivamente avvenuto e di valutare la fondatezza dei motivi del diniego.

55. Ora, nel caos di specie, occorre constatare che la decisione impugnata contiene solo la conclusione secondo cui trova applicazione l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali) (v. sopra punto 18). Infatti, essa non fornisce alcuna spiegazione, neanche per categorie di documenti, che consenta di verificare se, per il fatto che essi presentano un nesso con la decisione di cui è chiesto l'annullamento nell'ambito della causa T-90/96 (Primex e a./Commissione), tutti i documenti richiesti, alcuni dei quali risalgono a diversi anni, rientrino effettivamente nell'ambito dell'eccezione fatta valere ».

19 luglio 1999, *Heidi Hautala c. Consiglio*, causa T-14/98, Racc. II-2489.

La ricorrente, membro del Parlamento europeo, domandava l'annullamento della decisione del Consiglio 4 novembre 1997 che, in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731/CE, al fine di tutelare l'interesse pubblico nel campo delle relazioni internazionali, le aveva negato l'accesso ad un documento, nello specifico la relazione del Gruppo «Esportazioni di armi convenzionali», approvata dal Comitato politico [del Consiglio] politica di esportazione di armi. Il Tribunale, valutando i motivi adottati a sostegno dalla ricorrente, ha osservato:

«71. Quanto al secondo motivo della ricorrente volto a negare che l'accesso alla relazione controversa pregiudichi l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali, va ricordato che il potere discrezionale del Consiglio rientra nelle responsabilità politiche ad esso conferite dal titolo V del Trattato sull'Unione europea. In effetti, è sulla base di queste attribuzioni che il Consiglio deve determinare le eventuali conseguenze di una divulgazione della relazione controversa sulle relazioni internazionali dell'Unione europea.

72. Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale deve limitarsi alla verifica del rispetto

delle norme di procedura e di motivazione della decisione impugnata, dell'esattezza materiale dei fatti e dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere.

73. Come risulta dal punto 17 della presente sentenza, la relazione controversa è stata redatta nell'ambito del sistema COREU e, nella prassi del Consiglio, la rete COREU è riservata alle questioni che rientrano nel titolo V del Trattato sull'Unione europea. Inoltre, dalla risposta del Consiglio del 10 marzo 1997 (v. supra, punto 15) risulta che la relazione controversa contiene in particolare scambi di opinioni fra gli Stati membri in merito al rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese di destinazione finale. Infine, come il Consiglio ha fatto osservare nel controricorso (punto 44), la relazione controversa è stata redatta ad uso interno e non per essere pubblicata e contiene, pertanto, formule ed espressioni che rischierebbero di creare tensioni con taluni paesi terzi.

74. Di conseguenza, nulla permette di censurare la valutazione del Consiglio. Pertanto il secondo argomento della ricorrente va respinto.

75. Per quanto riguarda il terzo argomento, sostenuto dal governo svedese, secondo il quale il Consiglio, rifiutandosi di concedere l'accesso ai brani della relazione controversa non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico, avrebbe violato l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, occorre sottolineare che, secondo il Consiglio, il principio dell'accesso ai documenti si applica solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti.

76. Il Tribunale deve quindi accertare se il Consiglio fosse tenuto ad esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale. Trattandosi di una questione di diritto, il controllo esercitato dal Tribunale non è soggetto a limiti.

(...)

87.(...) l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 va effettuata alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Ne deriva che il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati dalle eccezioni.

88. Come risulta dal punto 75 della presente sentenza, il Consiglio non ha proceduto ad un simile esame, ritenendo che il principio dell'accesso ai documenti si applichi solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti. Pertanto, la decisione impugnata è viziata da un errore di diritto e va quindi annullata».

11 dicembre 2001, *David Petrie, Jane Primhak, David Verzoni c. Commissione*, causa T-191/99, Racc. II-3677.

I ricorrenti, lettori di madrelingua straniera presso talune università italiane, ritenendo che la situazione di discriminazione nei confronti dei lettori di madrelingua straniera non fosse cessata nonostante le sentenze 30 maggio 1989, causa 33/88, Allué e Coonan (Racc. pag. 1591), e 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué e a. (Racc. pag. I-4309), in cui la Corte aveva sottolineato l'incompatibilità con il diritto comunitario dell'uso continuo e sistematico da parte delle università italiane di contratti di lavoro a tempo determinato per soddisfare esigenze costanti inerenti all'insegnamento delle lingue, senza che una tale limitazione sussistesse per gli altri insegnamenti, avevano rivolto diverse denunce alla Commissione. Quest'ultima avviava conseguentemente un procedimento per inadempimento in applicazione dell'art. 226 CE (ora art. 258 TFUE) contro la Repubblica italiana ed in seguito a questa procedura, adiva la Corte nel giugno 1999. Ritenendo che la situazione rappresentata alla Commissione non corrispondeva al vero, i ricorrenti chiedevano di poter esaminare il contenuto dei documenti in possesso della Commissione relativi al procedimento per inadempimento n. 96/2208 ma si vedevano opporre un rifiuto. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, adito per l'annullamento della decisione che negava ai ricorrenti l'accesso ai documenti richiesti, ha osservato:

« 48. Per quanto riguarda l'art. 255 CE [ora art. 15 TFUE], si deve constatare che tale articolo non

impone al legislatore comunitario di ammettere, senza alcun limite, l'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni. Per contro, tale articolo dispone esplicitamente che il legislatore deve precisare i principi ed i limiti che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso a tali documenti.

49. Questa conclusione non può essere inficiata dal fatto che, come giustamente sostengono i ricorrenti, le istituzioni comunitarie, all'atto dell'adozione di decisioni, utilizzano documenti provenienti da terzi, poiché la trasparenza del processo decisionale e la fiducia dei cittadini nell'amministrazione comunitaria possono essere garantite da una motivazione sufficiente di queste decisioni. Infatti, le limitazioni all'accesso ai documenti provenienti da terzi e detenuti dalle istituzioni non incidono sul dovere che incombe a queste ultime, in forza dell'art. 253 CE [ora art. 296 TFUE], di motivare sufficientemente le loro decisioni. Una motivazione sufficiente comporta che l'istituzione, se ha basato la sua decisione su un documento proveniente da un terzo, chiarisca il contenuto di questo documento in tale decisione e giustifichi perché essa l'ha ammesso come fondamento della stessa.

50. Di conseguenza, dato che è pacifico che i documenti richiesti sono stati predisposti dalle autorità italiane, si deve constatare che la Commissione non ha commesso un errore di diritto ritenendo che non fosse tenuta a concedere l'accesso a detti documenti.

Per quanto riguarda i documenti elaborati dalla Commissione

51. Occorre ricordare che, nella presente fattispecie, i documenti di cui trattasi sono lettere di messa in mora e pareri motivati che sono stati redatti nell'ambito di un procedimento avviato contro la Repubblica italiana in applicazione dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE].

(...)

66. Si deve ricordare che le deroghe all'accesso ai documenti devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel fornire al pubblico « il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispone la Commissione » (sentenza del Tribunale 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punto 39, e la giurisprudenza ivi citata). (...)

68. Nella presente fattispecie i documenti richiesti sono lettere di messa in mora e pareri motivati che sono stati redatti nell'ambito delle indagini e delle ispezioni effettuate dalla Commissione. Come il Tribunale ha indicato nella sua sentenza WWF (sopra menzionata al punto 59, punto 63), gli Stati membri hanno diritto di attendersi dalla Commissione la riservatezza durante le indagini che potrebbero eventualmente sfociare in una procedura per inadempimento. Questa esigenza di riservatezza rimane anche dopo che è stata adita la Corte in quanto non si può escludere che i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro interessato, intesi a che quest'ultimo si conformi volontariamente ai requisiti del Trattato, possano continuare nel corso del procedimento giudiziario e fino alla pronuncia della sentenza della Corte. La preservazione di questo obiettivo, ossia una definizione amichevole della controversia tra la Commissione e lo Stato membro interessato prima della sentenza della Corte, giustifica, a titolo della protezione dell'interesse pubblico relativo a controlli ed indagini ed ai procedimenti giudiziari, che rientra nella prima categoria delle deroghe della decisione 94/90, il diniego di accesso alle lettere di messa in mora ed ai pareri motivati redatti nell'ambito del procedimento di cui all'art. 226 CE [ora art. 296 TFUE] ».

7 febbraio 2002, *Aldo Kuijer c. Consiglio*, causa T-211/00, Racc. II-485.

Il ricorrente, insegnante-ricercatore universitario nel settore del diritto di asilo e dell'immigrazione, richiedeva di accedere a taluni documenti relativi all'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambio in materia di asilo (CIREA). In particolare la richiesta riguardava taluni rapporti compilati dal CIREA o in collaborazione con quest'ultimo e i rapporti di eventuali missioni comuni, o di missioni effettuate da Stati membri in paesi terzi e trasmessi al

CIREA. Il ricorrente richiedeva altresì l'elenco compilato dal CIREA, o in collaborazione con quest'ultimo, delle persone che si occupano delle domande di asilo da contattare negli Stati membri. A seguito del rifiuto oppostogli dal segretario generale, in ragione del fatto che la divulgazione di tale elenco avrebbe potuto « minacciare la tutela dei singoli e la loro vita privata, favorendo la possibilità di molestie e minacce personali » e, quanto ai rapporti compilati per conto del CIREA, in quanto non esisteva nessun documento di quel tipo, il ricorrente impugnava la parte della decisione relativa all'elenco delle persone da contattare. Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha preliminarmente osservato:

« 52. Anzitutto occorre rammentare, da un lato, che il principio di trasparenza mira ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, e a garantire la maggior legittimità, efficacia e responsabilità dell'amministrazione rispetto ai cittadini in un sistema democratico. Esso contribuisce a rafforzare il principio della democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punto 36).

53. Dall'altro, quando il Consiglio decide se l'accesso a un documento può danneggiare l'interesse pubblico, esso esercita un potere discrezionale che rientra nelle responsabilità politiche conferitegli dalle disposizioni dei Trattati. Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale deve limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione della decisione impugnata, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere.

54. Occorre inoltre richiamare le condizioni alle quali l'accesso del pubblico a un documento può essere rifiutato.

55. In primo luogo, l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni costituisce il principio giuridico e la possibilità di rifiuto è l'eccezione. Una decisione di rifiuto è valida solo se si basa su una delle eccezioni previste dall'art. 4 della decisione 93/731. Secondo una giurisprudenza costante, tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale sancito da questa decisione [v. sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 110, e, per le disposizioni corrispondenti della decisione 94/90/CECA, CE, Euratom della Commissione 8 febbraio 1994 relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-314, punto 56].

56. In secondo luogo, emerge inoltre dalla giurisprudenza che il Consiglio è tenuto ad esaminare, per ogni documento per il quale si richiede l'accesso, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dalle eccezioni previste dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 (sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio, citata, punto 112). Perché tali eccezioni siano applicabili, il rischio di pregiudizio dell'interesse pubblico deve pertanto essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.

57. Infine, l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 va fatta alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Ne consegue che il Consiglio è tenuto ad esaminare se occorra concedere un accesso parziale, limitato ai dati che non rientrano nelle eccezioni. In via eccezionale, una deroga a tale obbligo di concedere un accesso parziale potrebbe essere ammessa nel caso in cui l'onere amministrativo provocato dalla dissimulazione degli elementi non comunicabili si rivelasse particolarmente gravoso, oltrepassando così i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto ».

Il Tribunale ha poi esaminato se la decisione del caso di specie fosse stata adottata conformemente ai principi sopra ricordati ed ha osservato:

« 60. Sebbene taluni documenti, come i rapporti che contengono informazioni militari delicate, possano avere caratteristiche comuni sufficienti affinché la loro divulgazione sia negata, i documenti di cui trattasi non sono di tale natura. Di conseguenza, il semplice fatto che taluni documenti contengano informazioni o affermazioni negative sulla situazione politica o della tutela dei diritti dell'uomo in un paese terzo non significa necessariamente che l'accesso agli stessi possa essere negato a causa di un pericolo di pregiudizio ad un interesse pubblico. Tale fatto, di per sé ed astrattamente, non è sufficiente a respingere una domanda d'accesso.

62. (...) per quanto riguarda il loro contenuto, occorre dichiarare che i rapporti controversi non riguardano direttamente o principalmente le relazioni dell'Unione con i paesi interessati. Essi fanno un'analisi della situazione politica e della tutela dei diritti dell'uomo in generale in ciascuno di tali paesi, compreso ciò che riguarda la ratifica di strumenti internazionali in materia. Essi contengono altresì informazioni più specifiche sulla tutela dei diritti dell'uomo, sulla possibilità di emigrazione interna per sfuggire a persecuzioni, sul ritorno dei cittadini nel loro paese d'origine e sulla situazione economica e sociale.

63. Tali informazioni si riferiscono spesso a fatti già pubblici, come l'evoluzione della situazione politica, economica o sociale del paese interessato. Parimenti, solitamente i dati relativi alla tutela dei diritti dell'uomo corrispondono a fatti notori e la loro esposizione non comporta valutazioni politicamente delicate da parte del Consiglio.

64. Pertanto, i rapporti controversi non corrispondono né per il loro tipo né per il loro contenuto ai motivi indicati dal Consiglio nella decisione impugnata per giustificare il rigetto della domanda d'accesso.

65. Inoltre, per quanto riguarda il contesto nel quale si inseriscono i rapporti di cui trattasi, occorre sottolineare che l'esistenza di taluni elementi può eliminare qualsiasi pericolo di ripercussioni negative che un'eventuale divulgazione di tali rapporti potrebbe comportare per le relazioni dell'Unione con i paesi terzi interessati.

66. Così, ad esempio, un documento può contenere un'analisi della situazione come esisteva in un paese in un certo periodo e tale paese potrebbe aver conosciuto cambiamenti politici importanti. Può essere, inoltre, che l'Unione stessa, attraverso le sue istituzioni, in particolare il Consiglio e la sua presidenza, si sia già espressa ufficialmente in maniera critica sulla situazione interna dei paesi interessati. Inoltre, le relazioni dell'Unione con questi paesi possono essere tali che la divulgazione di una critica di quest'ultima in ordine alla situazione interna di tali paesi o al rispetto da parte di questi ultimi dei diritti dell'uomo non può arrecare loro pregiudizio. Infine, le osservazioni contenute nei rapporti di cui trattasi possono essere positive per il paese interessato.

67. Orbene, risulta che tali diverse situazioni si verificano, separatamente o cumulativamente, in relazione a parecchi tra i rapporti controversi

(...)

71. Occorre tuttavia ammettere che, per quanto riguarda taluni brani di molti dei rapporti controversi, come quelli nei quali sono citate le persone fonti di informazioni, l'interesse pubblico può giustificare che sia mantenuto il riserbo, poiché il rifiuto della loro divulgazione è, in tale misura, legittimo. Ciò non toglie che, in tali casi, conformemente alla giurisprudenza citata, il Consiglio debba concedere un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. La concessione di un accesso parziale, limitato ai brani che non rientrano nell'eccezione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, avrebbe permesso al Consiglio di proteggere l'interesse pubblico da esso richiamato per rifiutare l'accesso a ciascun rapporto controverso nella sua integralità, senza danneggiare il principio di trasparenza e nel rispetto del principio di proporzionalità.

72. Non spetta al Tribunale sostituirsi al Consiglio e indicare i brani con riferimento ai quali il rigetto della domanda d'accesso per i motivi richiamati nella decisione impugnata costituirebbe un errore manifesto di valutazione. Tuttavia, tale istituzione è tenuta, nel dare esecuzione alla presente sentenza, a prendere in considerazione le osservazioni esposte a tal proposito dal Tribunale.

73. Inoltre, per quanto riguarda l'elenco delle persone da contattare, occorre rilevare che il

Consiglio ha rifiutato di prevedere la possibilità di concedere un accesso alle informazioni messe a disposizione del pubblico da taluni Stati membri, in particolare ai nominativi di tali persone. Esso ha basato la sua posizione sul fatto che tale accesso parziale rivelerebbe la differenza di valutazione degli Stati membri su tale punto e apparirebbe in pubblico come una mancanza di accordo tra i suoi membri. Tuttavia, esso non ha dimostrato in che misura tale considerazione possa rientrare nell'ambito delle eccezioni previste dall'art. 4 della decisione 93/731.

74. Il Consiglio ha quindi commesso un errore di diritto respingendo la domanda del ricorrente per quanto riguarda le informazioni che sono contenute nell'elenco delle persone da contattare, e alle quali in taluni Stati membri si può accedere. Rifiutando l'accesso a tali informazioni, la decisione impugnata ha violato il principio di proporzionalità ».

1 luglio 2008, Svezia e Turco c. Consiglio, cause riunite C-39/05 e C-52/05, Racc. I-4723.

Il Regno di Svezia e il signor Turco impugnavano la sentenza del Tribunale del 23 novembre 2004, causa T-84/03 (Turco c. Consiglio, Racc. pag. II-4061) nella parte in cui respingeva il ricorso che quest'ultimo aveva presentato per ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio che gli aveva negato l'accesso ad un parere del servizio giuridico del Consiglio stesso relativo ad una proposta di direttiva che fissava standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (in prosieguo: la «decisione controversa»). In particolare, i ricorrenti deducevano l'errata interpretazione, da parte del Tribunale, dell'eccezione di riservatezza prevista per la consulenza legale dall'art. 4, par. 2, secondo trattino, del regolamento CE n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il Tribunale aveva, infatti, rifiutato di annullare la decisione del Consiglio dichiarando che la divulgazione di pareri giuridici, come quello rilevante nella specie, avrebbe potuto suscitare dubbi sulla legalità degli atti legislativi cui tali pareri si riferivano e mettere a repentaglio l'indipendenza della consulenza del servizio giuridico del Consiglio. Respingendo il ragionamento del giudice di prime cure, la Corte di giustizia ha annullato la sentenza del Tribunale nella parte in cui ha negato al signor Turco l'accesso al parere del servizio giuridico del Consiglio. Essa, ritenendo che debba essere autorizzato, almeno in linea di principio, l'accesso ai pareri giuridici del Consiglio, ha in particolare osservato:

«59. Con riferimento, in primo luogo, al timore espresso dal Consiglio che la divulgazione di un parere del suo servizio giuridico relativo ad una proposta legislativa possa suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato si deve rilevare che proprio la trasparenza su tale punto, nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso.

60. Peraltro, il rischio che i cittadini europei maturino dubbi circa la legittimità di un atto adottato dal legislatore comunitario per il fatto che il servizio giuridico del Consiglio abbia emanato un parere negativo riguardo a tale atto nella maggior parte dei casi non sorgerebbe se la motivazione di detto atto fosse rafforzata evidenziando le ragioni per le quali tale parere negativo non è stato seguito.

61. Si deve conseguentemente constatare che un richiamo generale e astratto al rischio che la divulgazione dei pareri giuridici relativi a procedimenti legislativi possa suscitare dubbi circa la legittimità di atti legislativi non può bastare ad integrare un pregiudizio alla tutela della consulenza legale ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e non può di conseguenza giustificare un diniego di divulgazione di tali pareri.

62. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento del Consiglio secondo il quale l'indipendenza del suo servizio giuridico sarebbe messa in pericolo da una possibile divulgazione dei pareri giuridici emessi da quest'ultimo nell'ambito di procedimenti legislativi, si deve constatare che tale timore costituisce proprio il fulcro degli interessi tutelati dall'eccezione prevista nell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, [...], tale eccezione è volta appunto a tutelare l'interesse di un'istituzione a domandare consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi.

63. Si deve tuttavia rilevare che il Consiglio si è basato, al riguardo, sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte, su semplici affermazioni non suffragate in alcun modo da argomentazioni circostanziate. Orbene, alla luce delle considerazioni che seguono, non è ravvisabile alcun rischio effettivo, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, di pregiudizio a detto interesse.

64. Con riferimento a eventuali pressioni esercitate al fine di influenzare il contenuto dei pareri espressi dal servizio giuridico del Consiglio, è sufficiente rilevare che, anche supponendo che i membri di tale servizio giuridico subiscano a tal fine pressioni illegittime, sarebbero queste pressioni, e non la possibilità di divulgazione dei pareri giuridici, a pregiudicare l'interesse di tale istituzione a ricevere pareri giuridici franchi, obiettivi e completi, e spetterebbe evidentemente al Consiglio adottare le misure necessarie per porvi fine.

65. Riguardo all'argomento della Commissione secondo il quale potrebbe essere difficile, per il servizio giuridico di un'istituzione che abbia inizialmente espresso un parere negativo in merito ad un atto legislativo in corso di adozione, difendere successivamente la legittimità di tale atto una volta pubblicato questo parere, si deve constatare che un argomento talmente generico non può giustificare un'eccezione alla trasparenza prevista dal regolamento n. 1049/2001.

66. Alla luce di tali considerazioni non è ravvisabile alcun rischio effettivo, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, che la divulgazione dei pareri del servizio giuridico del Consiglio emessi nell'ambito di procedimenti legislativi possa pregiudicare la tutela della consulenza legale ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

67. In ogni caso, qualora tale divulgazione potesse pregiudicare l'interesse alla tutela dell'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio, tale rischio dovrebbe essere ponderato rispetto agli interessi pubblici prevalenti soggiacenti al regolamento n. 1049/2001. Costituisce un siffatto interesse pubblico prevalente, [...], il fatto che la divulgazione dei documenti contenenti il parere del servizio giuridico di un'istituzione su questioni giuridiche sorte nel corso del dibattito su iniziative legislative possa aumentare la trasparenza e l'apertura del procedimento legislativo e rafforzare il diritto democratico dei cittadini europei di controllare le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo, come indicato, in particolare, nei 'considerando' secondo e sesto di detto regolamento.

68. Risulta dalle considerazioni innanzi esposte che il regolamento n. 1049/2001 impone, in linea di principio, un obbligo di divulgare i pareri del servizio giuridico del Consiglio relativi ad un procedimento legislativo.

69. Tale constatazione non impedisce tuttavia che la divulgazione di un parere giuridico specifico, reso nell'ambito di un procedimento legislativo, ma avente contenuto particolarmente sensibile o portata particolarmente estesa che travalichi l'ambito del procedimento legislativo di cui trattasi, venga negata richiamandosi alla tutela della consulenza legale. In tali circostanze, l'istituzione interessata dovrebbe motivare il rifiuto in modo circostanziato.

70. In tale contesto si deve inoltre ricordare che, ai sensi dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, un'eccezione può essere applicata unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento.

71. Alla luce di quanto precede, risulta che erroneamente il Tribunale ha considerato, [...], che la decisione controversa poteva essere legittimamente motivata e giustificata da un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale relativa a questioni legislative».

Il 29 aprile 1999, l'operatore turistico britannico Airtours plc, divenuto MyTravel Group plc, rendeva pubblica la sua intenzione di acquisire in borsa l'intero capitale della First Choice plc, una delle sue concorrenti nel Regno Unito. Il giorno stesso, l'Airtours notificava alla Commissione tale progetto di concentrazione al fine di ottenere una decisione di autorizzazione ai sensi del regolamento CEE del Consiglio n. 4064/1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. Con decisione 22 settembre 1999, 2000/276/CE (caso IV/M.1524 - Airtours/First Choice, in GUCE 2000, L 93, pag. 1; in prosieguo: la «decisione Airtours»), la Commissione dichiarava tale operazione di concentrazione incompatibile con il mercato comune e con l'accordo sullo Spazio economico europeo ai sensi dell'art. 8, par. 3, del citato regolamento n. 4064/1989. L'Airtours proponeva ricorso di annullamento contro tale decisione, che veniva annullata dal Tribunale con sentenza 6 giugno 2002, causa T-342/99 (Airtours c. Commissione, Racc. pag. II-2585; in prosieguo: la «sentenza Airtours»). A seguito di tale pronuncia, la Commissione costituiva un gruppo di lavoro composto da funzionari della direzione generale (DG) «Concorrenza» e del servizio giuridico per esaminare se fosse opportuno proporre impugnazione avverso tale sentenza e per valutare le ripercussioni di quest'ultima sulle procedure applicabili al controllo delle concentrazioni o ad altri ambiti. La relazione del gruppo di lavoro veniva presentata al membro della Commissione incaricato delle questioni di concorrenza il 25 luglio 2002, prima della scadenza del termine per proporre impugnazione. Con lettera del 23 maggio 2005, la MyTravel Group plc chiedeva alla Commissione, in applicazione del regolamento CE n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, di avere accesso a diversi documenti, tra i quali la relazione del gruppo di lavoro (in prosieguo: «la relazione»), i documenti relativi alla preparazione di detta relazione («i documenti di lavoro»), nonché i documenti figuranti nel fascicolo del caso Airtours/First Choice su cui si basava la relazione. La Commissione, tuttavia, con una prima decisione negava l'accesso alla relazione e a taluni documenti, facendo leva su alcune delle eccezioni contemplate all'art. 4 del citato regolamento n. 1049/2001 e, segnatamente, l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, alla tutela delle attività di indagine, ispettive, e di revisione contabile ed, infine l'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale. Avverso tali decisioni la ricorrente proponeva appello innanzi al Tribunale di primo grado, che, respingendo sotto tale profilo il ricorso, quanto in particolare in merito alla possibilità che il rifiuto di divulgazione della relazione possa ricadere nell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, ha osservato:

«40. Ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, è rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicasse seriamente il processo decisionale di tale istituzione, a meno che un interesse pubblico prevalente non giustifichi la divulgazione del documento in questione.

41. Nel caso di specie, si deve innanzitutto verificare se la Commissione non abbia commesso errori di valutazione nel ritenere, ai sensi della disposizione sopra citata, che la divulgazione della relazione e dei documenti di lavoro cui non è stato accordato un accesso totale o parziale pregiudicherebbe seriamente il proprio processo decisionale. Eventualmente, va in seguito valutato se la Commissione non abbia commesso errori di valutazione in riferimento all'analisi sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente. [...]

42. In primo luogo, va constatato che la relazione è un «documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno al[la Commissione]» ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

43. Dal mandato del gruppo di lavoro, trasmesso alla ricorrente in allegato alla prima decisione, emerge che tale gruppo è stato costituito per analizzare le diverse tappe dei procedimenti amministrativi e giudiziari nel caso *Airtours/First Choice* e per proporre conclusioni appropriate (punto A «Obiettivi»). Ai sensi del mandato, il gruppo di lavoro doveva esaminare, indicando gli eventuali punti di disaccordo con il Tribunale, le seguenti questioni: «(1) Se sia adeguato un ricorso avverso la sentenza [*Airtours*]; (2) quali siano i punti deboli (...) messi in luce dalla sentenza, in particolare nel procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione; (3) quali conclusioni possano trarsi da tale causa per quanto riguarda i procedimenti interni (...); (4) se possano trarsi insegnamenti per altri settori di attività della DG «Concorrenza»; (5) quali aspetti fondamentali della politica di concorrenza affrontati nella sentenza [*Airtours*] meritino un esame ulteriore nell'ambito di riesami in corso o futuri; (6) se vi siano implicazioni per altre cause di concorrenza pendenti dinanzi al Tribunale» (punto C «Questioni da esaminare»). Il mandato precisa anche che la relazione doveva essere presentata per essere discussa con il membro della Commissione incaricato delle questioni di concorrenza (punto D «Calendario»), il che è stato fatto in data 25 luglio 2002, vale a dire prima della scadenza del termine per proporre impugnazione.

44. Pertanto, l'intera relazione verte su riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno alla Commissione. Essa potrebbe quindi, in quanto tale, rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

45. In secondo luogo, a prescindere dalla sua fondatezza, l'argomento della ricorrente, secondo cui la presunzione in favore della divulgazione è più forte quando la decisione prevista dal documento in esame è stata adottata [...], non può escludere ogni possibilità di avvalersi dell'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, dal testo stesso di detta disposizione emerge che l'eccezione in esame può essere dedotta «anche una volta adottata la decisione». Pertanto, la mera circostanza che la Commissione non abbia proposto impugnazione avverso la sentenza *Airtours* o che siano state attuate una serie di raccomandazioni contenute nella relazione (punto I.3 della prima decisione) non basta per concludere che la divulgazione di tale relazione non possa o non possa più essere atta a pregiudicare seriamente il processo decisionale di tale istituzione. Tale argomento deve quindi essere respinto in quanto inconferente.

46. Il punto 3.4.4 della relazione sull'attuazione del regolamento, richiamato dalla ricorrente nella sua argomentazione, non può modificare tale valutazione. In detta relazione, la Commissione cerca di effettuare una prima valutazione qualitativa dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001 alla luce della politica di trasparenza delle istituzioni comunitarie (relazione sull'attuazione del regolamento, «premessa», pag. 2). Per quanto riguarda l'art. 4, n. 3, secondo comma, di tale regolamento, la Commissione vi indica che l'esistenza di un serio pregiudizio è particolarmente difficile da dimostrare quando il diniego riguarda una decisione adottata, in quanto il processo decisionale in esame è terminato e la divulgazione di un documento preparatorio elaborato nell'ambito delle riflessioni interne relative a tale atto dovrebbe pertanto pregiudicare seriamente la capacità per l'istituzione di prendere decisioni future, il che rischierebbe di diventare troppo astratto. Tuttavia, tale indicazione non implica che la Commissione rinunci alla possibilità di fare valere l'eccezione in questione se dimostra che la divulgazione della relazione pregiudicherebbe seriamente il suo processo decisionale, e ciò anche se talune decisioni sono state adottate in considerazione del contenuto di tale documento.

47. In terzo luogo, per quanto riguarda la caratterizzazione di un serio pregiudizio al processo decisionale, la Commissione osserva in sostanza, nella prima decisione, che la divulgazione della relazione rimetterebbe in questione la libertà d'opinione dei suoi autori, le cui valutazioni sarebbero rese note al pubblico mentre essi intendevano sottoporre i loro pareri unicamente al solo destinatario della relazione [...].

48. Nel caso di specie, dal mandato del gruppo di lavoro, trasmesso alla ricorrente in allegato alla prima decisione (v. punto 42 supra), emerge che si richiedeva agli autori della relazione di esporre le loro valutazioni, eventualmente critiche, sulla procedura amministrativa seguita al momento

dell'esame dell'operazione Airtours/First Choice e di commentare liberamente la sentenza Airtours nella prospettiva di un'eventuale impugnazione. Tale lavoro di analisi, di riflessione e di critica era effettuato a fini interni, non per il pubblico, in quanto doveva essere presentato per essere discusso al membro della Commissione incaricato della concorrenza. È pertanto alla luce di tale relazione che quest'ultimo ha potuto decidere su questioni, quali la decisione di presentare impugnazione o quella di proporre eventuali miglioramenti della procedura amministrativa applicabile in materia di controllo delle concentrazioni o di altre questioni del diritto della concorrenza, che rientrano nella sua competenza o in quella della Commissione, e non in quella del gruppo di lavoro.

49. Peraltro, a differenza dei casi in cui le istituzioni comunitarie agiscono in veste di legislatore, in cui si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti ai sensi del sesto 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, la relazione si inserisce nell'ambito delle funzioni meramente amministrative della Commissione. Infatti, i principali interessati dal procedimento d'impugnazione esaminato e dai miglioramenti discussi nella relazione sono le imprese coinvolte nell'operazione di concentrazione Airtours/First Choice e in operazioni di concentrazione in generale. Pertanto, l'interesse del pubblico ad ottenere la comunicazione di un documento in forza del principio di trasparenza, volto ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e a garantire una maggiore legittimità, una maggiore efficienza e una maggiore responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, non ha lo stesso peso per un documento rientrante nell'ambito di una procedura amministrativa di applicazione della normativa sul controllo delle concentrazioni o sul diritto della concorrenza in generale rispetto a un documento attinente a una procedura nell'ambito della quale l'istituzione comunitaria interviene in veste di legislatore.

50. Alla luce di ciò, la Commissione può correttamente concludere che la divulgazione al pubblico della relazione pregiudicherebbe seriamente la possibilità per uno dei suoi membri di disporre di un'opinione libera e completa dei propri servizi sul seguito da dare alla sentenza Airtours.

51. Infatti, la divulgazione di tale documento rischierebbe in questo caso non solamente di rendere nota l'opinione, eventualmente critica, di funzionari della Commissione, bensì anche di consentire di procedere al confronto tra il contenuto della relazione - documento preparatorio che contiene i pareri e le raccomandazioni del gruppo di lavoro - e le decisioni finali adottate su tali punti dal membro della Commissione incaricato della concorrenza o in seno alla Commissione e, pertanto, di divulgare la discussione interna a quest'ultima. Orbene, ciò rischierebbe di pregiudicare seriamente la libertà decisionale della Commissione, la quale si pronuncia sulla base del principio di collegialità e i cui membri devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità.

52. Inoltre, se detta relazione fosse divulgata, ciò comporterebbe che gli autori di una relazione di tale tipo tengano conto in futuro di tale rischio di divulgazione al punto da poter essere indotti ad autocensurarsi e a non presentare più opinioni che possano fare correre rischi al destinatario di detta relazione. Così facendo, la Commissione non potrebbe più avvalersi dell'opinione libera e completa richiesta ai propri agenti e funzionari e verrebbe privata di una critica interna costruttiva, esente da qualsiasi vincolo o pressione esterna, volta a facilitarle l'adozione di decisioni in merito alla proposizione di un'impugnazione avverso una sentenza del Tribunale o al miglioramento delle proprie procedure amministrative in materia di controllo delle concentrazioni o in senso più ampio di diritto della concorrenza.

53. Nel caso di specie, va anche rilevato che il membro della Commissione incaricato della concorrenza, in qualità di destinatario della relazione, deve poter giudicare liberamente la valutazione contenuta in tale relazione, e ciò considerate le circostanze che possono andare oltre la portata della normativa in vigore, come interpretata dai servizi della Commissione e dagli organi giurisdizionali comunitari, il che implica la possibilità di non dare seguito a una proposizione per motivi legati alle priorità politiche della Commissione o alle risorse disponibili.

54. Va inoltre rilevato che, nel caso di specie, il rischio di serio pregiudizio al processo decisionale

in caso di divulgazione della relazione è ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Infatti, anche ammettendo la natura non riservata di siffatte relazioni nei confronti del pubblico e tenuto conto del loro rischio di divulgazione, sembra logico e verosimile che il membro della Commissione incaricato della concorrenza sarà indotto a non richiedere più la valutazione scritta, eventualmente critica, dei suoi collaboratori su questioni che rientrano nella sua competenza o in quella della Commissione, ivi compresa la questione se si debba proporre ricorso avverso una sentenza del Tribunale recante annullamento di una decisione della Commissione in materia di controllo delle concentrazioni. Orbene, il mero svolgimento di colloqui orali e informali, che non richiedono la redazione di un «documento» ai sensi dell'art. 3, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, nuocerebbe considerevolmente all'efficacia del processo decisionale interno della Commissione, in particolare, nelle materie in cui essa deve svolgere valutazioni giuridiche, di fatto ed economiche complesse ed esaminare fascicoli particolarmente voluminosi, come nell'ambito del controllo delle concentrazioni. Ne deriva che un'analisi scritta, ad opera dei servizi competenti, del fascicolo amministrativo e delle proposte di decisione da sottoporre è indispensabile al fine di garantire che venga deliberata e adottata una decisione con cognizione di tutti gli elementi essenziali e in debita forma, innanzitutto, da parte del membro della Commissione incaricato della concorrenza e, poi, sulla base di una consultazione tra i diversi servizi interessati in seno alla Commissione. Pertanto, ai sensi dell'undicesimo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, si dovrebbe consentire alle istituzioni comunitarie di proteggere le loro consultazioni e le loro discussioni interne quando, come nel caso di specie, sia necessario nell'interesse pubblico per tutelare la loro capacità di espletare le proprie funzioni, in particolare nell'ambito dell'esercizio dei loro poteri decisionali amministrativi, come in materia di controllo delle concentrazioni.

55. Pertanto, va respinta la censura della ricorrente in base alla quale la divulgazione dell'intera relazione non pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale della Commissione».

Inoltre, con una seconda decisione, la Commissione negava l'accesso a taluni degli altri documenti interni, facendo valere a giustificazione del diniego l'eccezione di cui all'art. 4, par. 3, secondo comma, e l'art. 4, par. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. In particolare, la Commissione adduceva che, pur rientrando i documenti interni nell'ambito di applicazione di tale regolamento, l'art. 17, par. 3, del regolamento CE della Commissione n. 802/2004, di esecuzione del regolamento CE n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, che ha sostituito l'art. 17, par. 1, del regolamento CE della Commissione n. 447/1998, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al regolamento CEE n. 4064/1989, esclude dal regime di accesso al fascicolo applicabile i documenti interni che figurano nel fascicolo amministrativo. Pertanto, la circostanza che le imprese partecipanti a una concentrazione non dispongano del diritto di accesso a siffatti documenti, confermerebbe l'idea che la loro divulgazione al pubblico pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale della Commissione in materia. Sul punto, il Tribunale ha osservato:

« 86. A titolo preliminare, va constatato che nessuna disposizione del regolamento n. 1049/2001 indica che l'accesso del pubblico ai documenti della Commissione possa dipendere dal fatto che il richiedente siffatti documenti sia un'impresa partecipante a una concentrazione, la quale, ai sensi dell'art. 17, n. 3, del regolamento n. 802/2004 (o dell'art. 17, n. 1, del regolamento n. 447/98, che lo precedeva), non può avere accesso ai documenti interni del fascicolo amministrativo della Commissione.

87. Al contrario, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, il diritto di accesso ai documenti della Commissione è previsto in modo molto ampio, in quanto spetta a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, senza che altre condizioni siano precisate. Emerge parimenti dall'art. 2, n. 3, di detto regolamento che le disposizioni relative all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione

riguardano tutti i documenti detenuti da tale istituzione, vale a dire tutti i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso, concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

88. Peraltro, l'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 definisce espressamente le condizioni in cui l'accesso a un documento contenente riflessioni ad uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, può essere rifiutato anche una volta adottata la decisione, indicando che in un siffatto caso la divulgazione del documento deve pregiudicare seriamente il processo decisionale dell'istituzione interessata. Tale disposizione è di applicazione generale, e ciò indipendentemente dai settori di attività della Commissione o dalle regole applicabili ai procedimenti ad essi relativi.

89. Pertanto, la circostanza che un'impresa partecipante a una concentrazione non disponga del diritto di accesso ai documenti interni del fascicolo amministrativo ai sensi dell'art. 17, n. 3, del regolamento n. 802/2004 non consente di escludere che ogni persona, qualunque essa sia, disponga del diritto di accesso a siffatti documenti in forza dei principi sanciti nel regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso e per analogia, sentenza *Interporc/Commissione*, [7 dicembre 1999, causa T-92/98, Racc. pag. II-3521], punti 44 e 46).

90. La Commissione non contesta peraltro che i documenti interni di cui trattasi rientrino effettivamente nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, l'argomento da essa ora avanzato, attinente all'applicazione dell'art. 17, n. 3, del regolamento n. 802/2004, non è menzionato nella seconda decisione come giustificazione fornita al richiamo dell'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

91. È quindi considerando, da un lato, la qualità di persona giuridica con sede sociale in uno Stato membro e che chiede, a tale titolo, di avere accesso a taluni documenti in possesso della Commissione e, dall'altro, la motivazione esposta nella seconda decisione che il Tribunale esercita il suo sindacato di legittimità.

92. Nel caso di specie, nella seconda decisione, la Commissione solleva l'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 con riferimento a quattro categorie di documenti: le bozze di testo, le note al commissario, le note agli altri servizi e le note di risposta dei servizi diversi dal servizio giuridico [...]. Nonostante tale esame sia stato compiuto concretamente e singolarmente, documento per documento, il motivo avanzato dalla Commissione per giustificare l'applicazione dell'eccezione sopra citata resta in sostanza identico. Del resto, è per questa ragione che, nelle loro memorie, le parti considerano tali documenti nel complesso e non singolarmente rispetto alle ragioni esposte nella seconda decisione per ciascuna delle quattro categorie sopra citate.

93. In udienza, la ricorrente ha dichiarato di non essere interessata alla comunicazione delle bozze di testo, ovvero le bozze relative alla decisione ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento n. 4064/89, alla comunicazione degli addebiti e alla decisione finale nel caso *Airtours/First Choice*. Rispondendo a un quesito del Tribunale su tale punto, essa ha precisato che avrebbe ritirato la sua domanda di accesso per detti documenti. Non occorre pertanto che il Tribunale esamini la legittimità della seconda decisione a tale proposito.

94. Quanto alle note al commissario, alle note agli altri servizi e alle note di risposta dei servizi diversi dal servizio giuridico, la Commissione sostiene correttamente che la divulgazione parziale o totale - secondo i casi - di detti vari documenti ridurrebbe la facoltà per i suoi servizi di esprimere il loro punto di vista e arrecherebbe seriamente pregiudizio al suo processo decisionale nell'ambito del controllo delle concentrazioni.

95. In materia di controllo delle concentrazioni, è la decisione finale che conta, nonché le diverse fasi previste dal regolamento n. 4064/89 per giungere a tale decisione [quali la decisione adottata ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento n. 4064/89 o la comunicazione degli addebiti]. In tale contesto, le note al commissario, le note agli altri servizi e le note di risposta dei servizi diversi dal servizio giuridico sono state scambiate in seno alla Commissione per consentire l'elaborazione dei documenti che formalizzano la presa di posizione dell'amministrazione.

96. Orbene, come fatto valere dalla Commissione nella seconda decisione, la divulgazione al pubblico di siffatti documenti è tale da pregiudicare seriamente il suo processo decisionale, che si tratti della procedura di concentrazione in esame o delle procedure di concentrazione future che intervengano nello stesso ambito, tra le stesse parti, o in relazione a principi applicati al momento della procedura controversa, in quanto tali documenti si limitano a segnare un momento della procedura che non è ancora formalizzato in un documento definitivo. Infatti, detti documenti preparatori possono riportare le opinioni, le esitazioni o i ripensamenti dei servizi della Commissione, che forse – al termine del processo decisionale in questione – non figureranno più nelle versioni definitive delle decisioni.

97. Come dichiarato in merito alla relazione (v. punto 52 supra), la divulgazione dei documenti cui è stato negato l'accesso implicherebbe che i loro autori terrebbero conto in futuro di tale rischio di divulgazione al punto da poter essere indotti ad autocensurarsi e a non presentare più valutazioni che possano far correre rischi al destinatario del documento in questione. In tal modo, la comunicazione tra i servizi della Commissione non sarebbe più così libera e completa come dovrebbe essere per consentire l'elaborazione delle decisioni e della comunicazione degli addebiti richieste ai sensi di una procedura di controllo delle concentrazioni.

98. Gli argomenti della ricorrente non consentono di rimettere in discussione tale analisi. Infatti, la Commissione non si è limitata a far valere la necessità di tutelare lo spazio di riflessione da essa rivendicato in modo generale e astratto, bensì l'ha fatto documento per documento, in modo individuale e concreto. In tal senso, taluni documenti sono stati in parte divulgati. Inoltre, detta analisi non può essere rimessa in discussione per il semplice fatto che la procedura in esame è conclusa, in quanto l'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 si applica anche dopo l'adozione della decisione e in quanto la Commissione osserva nella seconda decisione che la divulgazione dei documenti in questione rischierebbe di perturbare la sua valutazione su operazioni analoghe che possano intervenire tra le parti interessate o nello stesso settore.

99. È significativo su tale punto rilevare che la Commissione illustra tale affermazione, nella seconda decisione, riferendosi tanto ai casi che intervengono nello stesso settore o tra le stesse parti, quanto ai casi relativi al concetto di posizione dominante collettiva. Essa si riferisce nello specifico al caso EMI/Time Warner, a proposito del quale ha respinto una domanda di accesso alla comunicazione degli addebiti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, al fine di tutelare le discussioni dei propri servizi nel caso BMG/Sony che riguardava lo stesso settore di attività.

100. Va inoltre rilevato che, nel caso di specie, il rischio di serio pregiudizio al processo decisionale in caso di divulgazione dei documenti interni e preparatori redatti in occasione del procedimento Airtours/First Choice è ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Sembra in tal senso verosimile supporre, come esposto dalla Commissione nella seconda decisione, che documenti di tale tipo possano essere utilizzati – anche quando non ricalchino necessariamente la posizione definitiva della Commissione – per influenzare la posizione dei suoi servizi, che deve rimanere libera e indipendente da qualsiasi pressione esterna, al momento dell'esame di casi analoghi che interessano lo stesso settore di attività o le stesse nozioni economiche. Va pertanto consentito alla Commissione di proteggere le consultazioni e discussioni interne dei propri servizi quando, come nel caso di specie, ciò sia necessario per tutelare la sua capacità di espletare le proprie funzioni in materia di controllo delle concentrazioni.

101. Pertanto, va respinta la censura della ricorrente in base alla quale la divulgazione dei documenti sopra citati non pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale della Commissione».

11 marzo 2009, Borax Europe Ltd c. Commissione, causa T-121/05, pubblicata per estratto in Racc. II-27.

Il gruppo di lavoro della Commissione per la classificazione e l'etichettatura delle sostanze pericolose (in prosieguo: «gruppo di lavoro») previsto dalla direttiva 2004/73, recante il ventinovesimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548 concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (in prosieguo: «la direttiva»), proponeva l'iscrizione del borato e dell'acido borico. La procedura per decidere di aggiungere una nuova sostanza, prevede il coinvolgimento del gruppo di lavoro e del comitato tecnico per la classificazione e l'etichettatura delle sostanze pericolose (in prosieguo «il comitato»). Inoltre, quando delle sostanze cancerogene e tossiche per la riproduzione sono esaminate e la loro valutazione dà luogo a un dibattito scientifico complesso, il comitato e la Commissione possono convocare una riunione di esperti. Nel caso di specie, la direzione generale «ambiente» della Commissione decideva così di consultare un gruppo di esperti in materia di effetti tossici per la riproduzione, al fine di determinare se i dati attuali della scienza giustificassero l'iscrizione di tali sostanze nell'allegato I in ragione dei loro effetti sullo sviluppo e la fertilità e, quindi, precisare in quale categoria rilevassero. Gli esperti si riunivano il 5 e 6 ottobre 2004 a Ispra (Italia). Dopo aver presenziato alla prima parte della riunione, i rappresentanti del settore industriale, tra i quali figurava anche la Borax Europe Ltd, società inglese attiva nel settore dello sfruttamento, produzione e distribuzione del borato e dell'acido borico (in prosieguo: «la Borax»), si ritiravano e gli esperti deliberavano a porte chiuse. Le loro proposte venivano registrate. Il 7 ottobre 2004 la Commissione pubblicava sul sito dell'Ufficio europeo dei prodotti chimici, unitamente al rendiconto sommario della riunione di Ispra, le conclusioni finali degli esperti che raccomandavano di classificare l'acido borico e il borato tra le sostanze tossiche per la riproduzione, qualifica comportante la menzione “può alterare la fertilità” o “rischio durante la gravidanza di effetti pericolosi per il bambino”. Ritenendo che la relazione non riproducesse fedelmente le conclusioni degli esperti, la Borax chiedeva alla Commissione l'accesso a tutti i documenti ed in particolare, quelli relativi alle registrazioni della riunione di Ispra. La Commissione tuttavia respingeva la richiesta in ragione del fatto che tale divulgazione avrebbe arrecato un danno grave al processo decisionale dell'istituzione. La Borax, allora si rivolgeva al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione che negava l'accesso ai documenti, sostenendo una violazione del regolamento n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in particolare dell'art. 4, paragrafo 1, b), relativo alla protezione della vita privata e all'integrità dell'individuo. Sul punto, il Tribunale ha osservato:

«66. Il y a lieu de constater que l'argument de la Commission selon lequel les enregistrements ne peuvent être divulgués parce qu'ils contiennent des opinions individuelles exprimées à des fins internes et se situent dans une phase préliminaire à la décision finale se heurte à la lettre même de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n. 1049/2001. Ce texte admet, en effet, de manière expresse, l'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée.

67. La Commission ne peut davantage justifier son refus d'accès aux enregistrements litigieux par la nécessité de protéger les experts contre toute pression extérieure afin de préserver un climat de confiance propice à des discussions franches et de ne pas les dissuader d'exprimer librement leur opinion à l'avenir.

68. En effet, il y a lieu de rappeler que, si le législateur communautaire a prévu une exception spécifique au droit d'accès du public aux documents des institutions communautaires en ce qui concerne les avis juridiques, il n'a pas fait le même choix pour les autres avis, notamment de nature scientifique, tels que ceux exprimés dans les enregistrements litigieux. Or, la Cour a dit pour droit qu'il ne pouvait être considéré qu'il existe un besoin général de confidentialité en ce qui concerne les avis du service juridique du Conseil relatifs à des questions législatives (arrêt Suède et Turco/Conseil, [1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, non encore publié au Recueil],

point 57). À plus forte raison, le même principe doit-il être appliqué aux avis litigieux, pour lesquels le législateur communautaire n'a pas prévu une exception spécifique et qui restent soumis aux règles générales du droit d'accès du public aux documents.

69. En outre, aux termes du considérant 6 du règlement n. 1049/2001, un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel de ces institutions. En l'espèce, les avis exprimés dans les enregistrements en cause ont été recueillis en vue de l'adoption de mesures de classification des substances concernées.

70. Il en résulte que les avis de nature scientifique recueillis par une institution en vue de l'élaboration d'un texte législatif doivent, en principe, être divulgués, même s'ils peuvent être de nature à susciter des polémiques ou à dissuader les personnes qui les ont formulés d'apporter leur contribution au processus décisionnel de cette institution. Le risque, invoqué par la Commission, qu'un débat public né de la divulgation de leur opinion incite les experts à ne plus prendre part à son processus décisionnel est inhérent à la règle qui reconnaît le principe de l'accès aux documents contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de consultations et de délibérations préliminaires, lesquelles comprennent à l'évidence les consultations d'experts. On ne saurait, pour autant, déduire de l'existence d'un tel risque que toute divulgation d'un avis scientifique ayant des conséquences importantes, notamment économiques ou financières, pour l'opérateur économique concerné produit un effet dissuasif à l'égard de son auteur ni que, à supposer cet effet démontré, il soit de nature à porter gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, comme dans l'hypothèse où cette institution se trouverait dans l'impossibilité de consulter d'autres experts.

71. En l'espèce, la Commission justifie son refus d'une manière générale et abstraite sans préciser en quoi la divulgation des enregistrements porterait concrètement et effectivement atteinte au processus qui la conduit à décider de la classification des substances en cause. En effet, le risque de pressions extérieures et la réticence des experts à exprimer leur avis librement et de manière franche, invoqués par la Commission, ne reposent que sur de simples affirmations, aucunement étayées par une argumentation circonstanciée.

72. Le risque d'atteinte au processus décisionnel de la Commission n'étant pas démontré, le critère de la gravité d'une telle atteinte n'est pas, à plus forte raison, rempli.

73. La Commission ne peut objecter que ses travaux perdraient en efficacité si elle était contrainte de renoncer aux enregistrements sonores. Cette affirmation repose sur l'idée, contraire au règlement n. 1049/2001, selon laquelle l'accès aux documents demandés la contraindrait à se priver de ce type de support. En effet, la régularité d'un refus d'accès doit être appréciée au regard du document lui-même, à savoir, selon l'article 3 du règlement n. 1049/2001, de son contenu et non de son support. Il en résulte que, en application de l'article 4 du règlement n. 1049/2001, l'accès à un enregistrement sonore ne peut être refusé que s'il contient des informations susceptibles de porter atteinte à un intérêt protégé, dans les conditions déterminées par ce texte, quel que soit le support concerné. La crainte éprouvée par la Commission de devoir renoncer à recourir à certains modes de fonctionnement n'est donc pas justifiée.

74. Il s'ensuit que la Commission a violé l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n. 1049/2001 en s'opposant, dans la décision attaquée, à la communication des enregistrements en question ou de leurs transcriptions au motif qu'il en résulterait une atteinte grave à son processus décisionnel».

21 settembre 2010, Regno di Svezia e a. c. API e Commissione, causa riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, in Racc. I-8533.

L'Association de la presse internationale, organizzazione a scopo non lucrativo di giornalisti

stranieri operanti in Belgio (API), presentava alla Commissione, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni europee (in GUCE, L 145 del 31 maggio 2001, p. 43), una domanda volta ad ottenere l'accesso alle memorie depositate dalla medesima istituzione innanzi al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia nell'ambito di taluni procedimenti diretti e pregiudiziali. Dopo aver invitato l'API a precisare l'oggetto della sua domanda, la Commissione negava l'accesso ad alcune delle memorie richieste, invocando l'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali di cui all'art. 4 n. 2, secondo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La divulgazione delle memorie richieste avrebbe, infatti, potuto compromettere, a giudizio della Commissione, «la propria posizione di convenuta nell'ambito dei procedimenti in parola», sacrificando il diritto di difendere i propri interessi a prescindere da ogni condizionamento esterno, segnatamente da parte del pubblico. Avverso la decisione di diniego della Commissione, l'API proponeva ricorso ai sensi dell'allora art. 230 CE (ora art. 263 TFUE), sollevando quale unico motivo la violazione dell'art. 4 n. 2 secondo e terzo trattino del regolamento n. 1049/2001. In particolare, l'API contestava alla Commissione di aver omesso di eseguire un esame individuale e concreto per ciascuna delle memorie richieste, idoneo a dimostrare che la loro divulgazione arrecherebbe un grave pregiudizio a taluno degli interessi specifici elencati dall'art. 4, n. 2 del citato regolamento, e di essere così incorsa in un generalizzato diniego del tutto inammissibile alla luce del principio del più ampio accesso possibile ai documenti sancito dal regolamento stesso. Con sentenza del 12 settembre 2007 (causa T-36/04, Association de la presse internationale ASBL (API) c. Commissione, in Racc. p. II-3201) il Tribunale rigettava parzialmente il ricorso. Il giudice di prima istanza ammetteva, infatti, l'accesso alle sole memorie versate nell'ambito di ricorsi ancora pendenti per i quali l'udienza fosse già stata celebrata innanzi alla Corte, rigettando invece le istanze di accesso intese ad ottenere la divulgazione di memorie inerenti ricorsi pendenti ad una fase precedente l'udienza. Avverso tale pronuncia proponevano appello la Commissione (causa C-532/07), l'API (causa C-528/07), e il Regno di Svezia (causa C-514/07). La Corte, pur confermando il dispositivo della sentenza del giudice di prime cure, ne correggeva in parte l'iter argomentativo. In particolare, facendo leva sulla peculiare natura delle memorie versate in pendenza di causa, la Corte sottraeva le stesse alla disciplina del diritto di accesso ai documenti, vietandone la divulgazione fintanto che non sia intervenuta la sentenza che definisce il giudizio a prescindere dallo stato di avanzamento del giudizio cui esse accedono. Più precisamente, la Corte osservava che:

«77. [...] le memorie depositate dinanzi alla Corte nell'ambito di un procedimento giurisdizionale presentano caratteristiche del tutto peculiari, in quanto partecipano, per loro stessa natura, all'attività giurisdizionale della Corte ben più che all'attività amministrativa della Commissione, dal momento che quest'ultima attività non richiede, peraltro, la stessa ampiezza dell'accesso ai documenti rispetto all'attività legislativa di un'istituzione comunitaria (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, [29 giugno 2010, causa C-139/07 P, non ancora pubblicata in Raccolta], punto 60).

78. Infatti, le memorie in questione sono redatte esclusivamente ai fini di tale procedimento giurisdizionale e ne costituiscono l'elemento essenziale. È mediante l'atto introduttivo di causa che il ricorrente delimita la controversia ed è, in particolare, nell'ambito della fase scritta di tale procedimento - non essendo la fase orale obbligatoria - che le parti forniscono alla Corte gli elementi su cui essa è chiamata a pronunciare la propria decisione giurisdizionale.

79. Orbene, sia dal tenore delle disposizioni rilevanti dei Trattati sia dall'economia del regolamento n. 1049/2001 nonché dalle finalità della disciplina dell'Unione in materia emerge che l'attività giurisdizionale, in quanto tale, è esclusa dall'ambito di applicazione del diritto d'accesso ai documenti sancito da tale disciplina.

80. Per quanto concerne, anzitutto, le disposizioni rilevanti dei Trattati emerge assai chiaramente dal tenore dell'art. 255 CE [ora art. 15 TFUE] che la Corte non è sottoposta agli obblighi di trasparenza previsti da tale articolo.

81. La finalità di tale esclusione emerge, peraltro, ancora più chiaramente dall'art. 15 TFUE, che ha sostituito l'art. 255 CE e che, pur ampliando l'ambito di applicazione del principio di trasparenza, precisa, al suo n. 3, quarto comma, che la Corte è soggetta agli obblighi di trasparenza soltanto allorché esercita funzioni amministrative.

82. Ne consegue che l'esclusione della Corte dal novero delle istituzioni soggette, secondo l'art. 255 CE [ora art. 15 TFUE], ai citati obblighi è giustificata proprio alla luce della natura dell'attività giurisdizionale che essa è tenuta ad esercitare, ai sensi dell'art. 220 CE [ora art. 19 TUE].

83. Peraltro, tale interpretazione risulta altresì confermata dall'economia del regolamento n. 1049/2001, che ha quale base giuridica lo stesso art. 255 CE. Invero, l'art. 1, lett. a), di tale regolamento, che ne precisa l'ambito d'applicazione, nell'omettere ogni riferimento alla Corte esclude quest'ultima dalle istituzioni soggette agli obblighi di trasparenza da esso sanciti, mentre l'art. 4 del citato regolamento dedica una delle eccezioni al diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni proprio alla tutela delle procedure giurisdizionali.

84. Pertanto, sia dall'art. 255 CE [ora art. 15 TFUE] sia dal regolamento n. 1049/2001 risulta che le limitazioni all'applicazione del principio di trasparenza per quanto concerne l'attività giurisdizionale perseguono la medesima finalità, vale a dire quella di garantire che il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni sia esercitato senza arrecare pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali.

85. Occorre rilevare in proposito che la tutela di tali procedure implica, segnatamente, che sia garantita l'osservanza dei principi della parità delle armi nonché della buona amministrazione della giustizia.

86. Orbene, per quanto concerne, da un lato, la parità delle armi, deve osservarsi che, come sostanzialmente rilevato dal Tribunale al punto 78 della sentenza impugnata, se il contenuto delle memorie della Commissione dovesse costituire oggetto di un dibattito pubblico, le critiche mosse a queste ultime, al di là della loro effettiva portata giuridica, rischierebbero di influenzare la posizione difesa dall'istituzione dinanzi ai giudici dell'Unione.

87. Oltretutto, una simile situazione potrebbe falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti processuali dinanzi a tali giudici - equilibrio che si pone alla base del principio della parità delle armi - in quanto solo l'istituzione interessata da una domanda d'accesso ai propri documenti, e non invece tutte le parti del procedimento, sarebbe soggetta all'obbligo di divulgazione.

88. Peraltro, deve rammentarsi in proposito che il principio di parità delle armi, come anche, in particolare, il principio del contraddittorio, rappresenta un mero corollario della nozione stessa di giusto processo (v., per analogia, sentenze 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones e germanophone e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 31; 2 dicembre 2009, causa C-89/08 P, *Commissione/Irlanda e a.*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 50, e 17 dicembre 2009, causa C-197/09 RX-II, *Riesame M/EMEA*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 39 e 40).

89. Orbene, come già stabilito dalla Corte, del principio del contraddittorio devono potere beneficiare tutte le parti a un processo del quale è adito il giudice dell'Unione, indipendentemente dal loro status giuridico. Di conseguenza, anche le istituzioni dell'Unione possono avvalersene qualora siano parti in un siffatto processo (v., in tal senso, sentenza *Commissione/Irlanda e a.*, cit., punto 53).

90. Erroneamente quindi l'API ha sostenuto che la Commissione, in veste di pubblica istituzione, non potrebbe avvalersi di un diritto alla parità delle armi, posto che tale diritto spetterebbe esclusivamente ai singoli.

91. È certo vero, come sostenuto dall'API, che è lo stesso regolamento n. 1049/2001 ad imporre obblighi di trasparenza solo alle istituzioni che esso enumera. Tuttavia, dal fatto che simili obblighi siano imposti alle sole istituzioni interessate non può conseguire, nell'ambito di procedimenti giurisdizionali pendenti, che la posizione processuale di queste ultime risulti compromessa sotto il profilo del principio della parità delle armi.

92. Per altro verso, quanto alla buona amministrazione della giustizia, l'esclusione dell'attività giurisdizionale dall'ambito d'applicazione del diritto d'accesso ai documenti, senza distinzione tra i

vari gradi del procedimento, si giustifica alla luce della necessità di garantire che per tutta la durata del procedimento giurisdizionale la trattazione tra le parti, nonché la pronuncia del giudice investito della causa, si svolgano in completa serenità.

93. Orbene, la divulgazione delle memorie in questione renderebbe possibile l'esercizio, foss'anche solo nella percezione del pubblico, di pressioni esterne sull'attività giurisdizionale e consentirebbe di arrecare pregiudizio alla serenità della trattazione.

94. Occorre, di conseguenza, riconoscere l'esistenza di una presunzione generale secondo cui la divulgazione delle memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale arreca pregiudizio alla tutela di tale procedimento ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, fino a quando il procedimento stesso è pendente.

95. Invero, tale divulgazione disconoscerebbe le specificità di tale categoria di documenti ed equivarrebbe a sottoporre al principio di trasparenza una parte sostanziale del procedimento giurisdizionale. Ciò porterebbe a privare di gran parte del suo effetto utile l'esclusione della Corte dal novero delle istituzioni cui si applica il principio di trasparenza, conformemente all'art. 255 CE [ora art. 15 TFUE].

96. Inoltre, una simile presunzione si giustifica altresì alla luce dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dei regolamenti di procedura delle giurisdizioni dell'Unione (v., per analogia, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 55).

97. Infatti, se lo Statuto della Corte prevede, al suo art. 31, la pubblicità dell'udienza, esso limita, in base al suo art. 20, secondo comma, la comunicazione degli atti processuali alle sole parti ed istituzioni le cui decisioni sono in causa.

98. Del pari, i regolamenti di procedura dei giudici dell'Unione prevedono la notifica delle memorie alle sole parti processuali. In particolare, l'art. 39 del regolamento di procedura della Corte, l'art. 45 del regolamento di procedura del Tribunale e l'art. 37, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dispongono che il ricorso sia notificato al solo convenuto.

99. Pertanto, va necessariamente rilevato che né lo Statuto della Corte né i citati regolamenti di procedura prevedono alcun diritto d'accesso dei terzi alle memorie presentate alla Corte nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali.

100. Orbene, si deve tener conto di tale circostanza ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, se detti terzi fossero in grado, sulla base del regolamento n. 1049/2001, di ottenere l'accesso alle citate memorie, il sistema di norme procedurali che disciplina i procedimenti giurisdizionali dinanzi ai giudici dell'Unione sarebbe messo in discussione (v., per analogia, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 58).

101. A tal proposito è sufficiente rilevare che non è pertinente quanto fatto valere dall'API, ossia che altri sistemi giuridici nazionali hanno adottato soluzioni diverse prevedendo, segnatamente, che i giudici consentano l'accesso alle memorie depositate dinanzi ad essi. Infatti, come sostenuto dalla Commissione e come correttamente stabilito dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, le norme di procedura dei giudici dell'Unione non prevedono alcun diritto d'accesso dei terzi agli atti processuali depositati in cancelleria dalle parti.

102. Al contrario, proprio l'esistenza di tali norme procedurali, cui le memorie in oggetto rimangono sottoposte, nonché la circostanza che esse non solo non prevedono alcun diritto d'accesso al fascicolo di causa, ma, in conformità all'art. 31 dello Statuto della Corte, prevedono addirittura l'ipotesi che un'udienza possa svolgersi a porte chiuse o che talune informazioni, quali i nomi delle parti, siano mantenute riservate, contribuiscono a fondare la presunzione secondo cui la divulgazione delle memorie in questione arreca pregiudizio ai procedimenti giurisdizionali (v., per analogia, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 56-58).

103. È certo vero che, come precisato dalla Corte, una tale presunzione generale non esclude il diritto, per l'interessato, di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit.,

punto 62). Nondimeno, nella fattispecie, dalla sentenza impugnata non risulta che l'API si sia avvalsa di tale diritto.

104. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, deve concludersi che il Tribunale è incorso in un errore di diritto affermando che, in assenza di qualsiasi elemento atto a smentire tale presunzione, la Commissione, dopo lo svolgimento dell'udienza, era soggetta all'obbligo di effettuare una valutazione concreta di ciascun documento richiesto per verificare, alla luce del suo specifico contenuto, se la sua divulgazione potesse arrecare pregiudizio alla tutela del procedimento giurisdizionale cui si riferisce.

105. Si deve tuttavia rilevare che, come precisato al punto 66 della presente sentenza, le considerazioni svolte al punto 82 della sentenza impugnata rappresentano semplicemente lo sviluppo del ragionamento che ha condotto il Tribunale a respingere il motivo sollevato dinanzi ad esso dall'API. Tale punto 82, invece, non costituisce in alcun modo il fondamento del dispositivo della sentenza impugnata.

106. Ne consegue che l'annullamento di tale parte della motivazione della sentenza impugnata non implica l'annullamento del dispositivo della stessa».

29 giugno 2010, *Commissione europea c. Technische Glaswerke Ilmenau*, causa C-139/07 P, in Racc. I-5885.

La società Technische Glaswerke Ilmenau era destinataria di una serie di provvedimenti statali finalizzati al suo consolidamento finanziario, tra i quali, in particolare, una dispensa parziale dal pagamento ed un prestito bancario. Tali misure venivano notificate dalla Repubblica federale di Germania alla Commissione nel dicembre 1998 e quest'ultima avviava due procedure di indagine formale, una nell'aprile 2000 in relazione alla misura di dispensa dal pagamento e la seconda nel luglio 2001 in relazione alla misura di prestito bancario. La società domandava accesso, ai sensi del reg. n. 1049/2001, all'insieme dei documenti dei fascicoli della Commissione. La richiesta veniva però respinta dalla Commissione, per il fatto che la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe potuto pregiudicare la protezione degli obiettivi delle attività ispettive e di indagine, che configura un'eccezione all'accesso espressamente prevista dall'art. 4, n. 2, 3 trattino, del citato regolamento. La società ricorreva in annullamento avverso il diniego di accesso ed il suo ricorso veniva accolto dal Tribunale. Secondo il giudice, nell'applicare l'eccezione al diritto di accesso menzionata, la Commissione non aveva effettuato un esame specifico, concreto ed individuale del contenuto di ciascun documento oggetto della richiesta di accesso e non aveva verificato la possibilità di concedere un accesso parziale al fascicolo ai sensi dell'art. 4, n. 6, reg. n. 1049/2001. La Commissione impugnava la sentenza del Tribunale. La Corte, nell'annullare parzialmente la pronuncia di primo grado, ha riconosciuto la possibilità per la Commissione di avvalersi, nel caso di specie, di una presunzione generale di riservatezza dei documenti, così osservando:

«52. Nel caso di specie, la Commissione aveva esattamente rifiutato di fornire alla TGI documenti afferenti ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato che le erano stati concessi facendo valere l'eccezione al diritto d'accesso prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento, n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi di attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. [...] tali documenti, come quelli oggetto della domanda di accesso presentata dalla TGI in base a tale regolamento, rientrano effettivamente in un'attività "di indagine", ai sensi di detta disposizione.

53. È vero che, per poter giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare

come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v. sentenza 1 luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Svezia e Turco/Consiglio, Racc. pag. I-4723, punto 49).

54. Tuttavia la Corte ha riconosciuto che l'istituzione comunitaria interessata può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (v. sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 50).

55. Per quanto riguarda i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, simili presunzioni generali possono derivare dal regolamento n. 659/1999 e anche dalla giurisprudenza relativa al diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione. [...]

56. Il regolamento n. 659/1999, e in particolare l'art. 20, non prevede alcun diritto di accesso ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione in capo agli interessati nell'ambito del procedimento di controllo avviato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE [ora art. 108, n. 2, TFUE].

57. L'art. 6, n. 2, di tale regolamento dispone invece che le osservazioni ricevute dalla Commissione nell'ambito di detto procedimento di controllo sono comunicate allo Stato membro interessato, il quale ha poi la possibilità di rispondere a tali osservazioni entro un determinato termine. Infatti, il procedimento di controllo degli aiuti di Stato, tenuto conto della sua impostazione generale, è un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto e la Commissione non è legittimata a utilizzare nella sua decisione definitiva, a meno di non violare i diritti della difesa, informazioni che quest'ultimo non sarebbe stato messo in grado di commentare (sentenza 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 81).

58. Risulta da quanto precede che gli interessati, eccettuato lo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto, non hanno il diritto, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione. Occorre tener conto di tale circostanza nell'interpretare l'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, se tali interessati fossero in grado, in base al regolamento n. 1049/2001, di ottenere l'accesso ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, il sistema di controllo degli aiuti di Stato sarebbe messo in discussione.

59. Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di controllo avviato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE [ora art. 108, n. 2, TFUE] e il diritto di accesso ai documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, sono giuridicamente distinti, ma ciò non toglie che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente agli interessati di ottenere tutte le osservazioni e tutti i documenti presentati alla Commissione, e, eventualmente, di prendere posizione su tali elementi nelle proprie osservazioni, il che può modificare la natura di un siffatto procedimento.

60. Bisogna peraltro precisare che, a differenza dei casi in cui le istituzioni comunitarie agiscono in veste di legislatore, nei quali dovrebbe essere autorizzato un accesso più ampio ai documenti in applicazione del sesto 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, come nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Svezia e Turco/Consiglio, i documenti afferenti ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, come quelli sollecitati dalla TGI, rientrano nell'ambito delle funzioni amministrative specificamente attribuite alle dette istituzioni dall'art. 88, CE.

61. Risulta dall'insieme delle precedenti considerazioni che, nell'interpretare l'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale avrebbe dovuto tener conto, nella sentenza impugnata, della circostanza che gli interessati diversi dallo Stato membro coinvolto nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato non avevano il diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione e, pertanto, avrebbe dovuto riconoscere l'esistenza di una presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo

amministrativo avrebbe pregiudicato, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

62. Tale presunzione generale non esclude il diritto per i detti interessati di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001.

63. Omettendo di prendere in considerazione detta circostanza e giudicando a torto, ai punti 87-89 della sentenza impugnata, che, nel caso concreto, non risultava in maniera evidente che occorreva negare l'accesso a tutti i documenti afferenti ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato oggetto della domanda d'accesso presentata dalla TGI sulla base del regolamento n. 1049/2001, senza procedere preventivamente ad un esame specifico e concreto di tali documenti, il Tribunale ha commesso un errore d'interpretazione dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, di detto regolamento.

64. Di conseguenza, occorre accogliere la prima parte del primo motivo dedotto dalla Commissione e, quindi, annullare la sentenza impugnata nei limiti in cui essa ha annullato la decisione controversa. [...]

67. Orbene, [...] nel caso di specie, la Commissione, in forza dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ha potuto negare l'accesso a tutti i documenti afferenti ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato oggetto della domanda d'accesso presentata dalla TGI in base a tale regolamento, e senza procedere previamente ad un esame specifico e concreto di tali documenti.

68. Poiché dal ricorso non si evincono elementi in grado di confutare la presunzione generale summenzionata al punto 61 della presente sentenza, la TGI non può pretendere che la Commissione debba procedere ad un simile esame e, quindi, tale prima parte deve essere respinta.

69. [...] Dato che l'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 consente, in linea di principio, di negare l'accesso ai documenti che costituiscono il fascicolo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato, una motivazione di diniego che si ispira anche ad aspetti relativi ai procedimenti per inadempimento contro uno Stato membro non può rendere irregolare il diniego».

29 giugno 2010, *Commissione europea c. The Bavarian Lager Co. Ltd*, causa C-28/08 P, in Racc. I-6055.

Nel Regno Unito, la regolamentazione relativa alla fornitura di birra prevedeva diritti di fornitura in capo ai birrifici britannici nella maggior parte dei locali pubblici. L'acquisto di birra di altri fabbricanti era possibile alla sola condizione che la birra fosse confezionata in barile ed avesse una gradazione alcolica superiore all'1,2% del volume. Ritenendo che la normativa britannica, così congeniata, costituisse una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni incompatibile con l'allora art. 28 TCE [ora art. 34 TFUE], Bavarian Lager, società importatrice di birra tedesca nel Regno Unito, sporgeva denuncia alla Commissione. Quest'ultima avviava un procedimento per infrazione contro il Regno Unito, dandone comunicazione anche alla società denunciante. L'11 ottobre 1996 i rappresentanti della Commissione, i rappresentanti a livello ministeriale del Regno Unito ed i rappresentanti della Confederazione delle industrie della birra del mercato comune si riunivano in un incontro, cui chiedeva di partecipare anche Bavarian Lager. La richiesta veniva tuttavia respinta dalla Commissione. Alla luce del progetto di revisione della regolamentazione sulla fornitura di birra proposto dal Regno Unito, la Commissione avisava Bavarian Lager della sospensione della procedura di infrazione, che veniva successivamente archiviata. A seguito di tale archiviazione, Bavarian Lager domandava in più occasioni alla Commissione l'accesso ai documenti del dossier relativo alla procedura di infrazione ed al verbale dell'incontro dell'ottobre 1996, cui le era stato negato di prendere parte. La Commissione rifiutava tutte le istanze della società, accettando soltanto di divulgare taluni documenti relativi alla riunione

dell'ottobre 1996 e omettendo dal verbale dell'incontro cinque nominativi dei partecipanti, a causa dell'opposizione alla divulgazione manifestata da due individui e dell'impossibilità di contattare i restanti tre per chiedere loro di fornire il consenso alla divulgazione. Bavarian Lager introduceva una nuova domanda di accesso al verbale completo e, dunque, alla lista completa dei partecipanti alla menzionata riunione, ma la richiesta veniva nuovamente respinta dalla Commissione per ragioni di tutela della vita privata degli individui, ai sensi del reg. n. 45/2001. Bavarian Lager impugnava il diniego di accesso dinanzi al Tribunale, che annullava la decisione della Commissione, ritenendo che la semplice menzione, nella lista dei partecipanti alla riunione, del nome di un individuo e della società o ente che esso rappresenta non potesse costituire un pregiudizio per la sua vita privata. La Commissione impugnava la sentenza dinanzi alla Corte di giustizia che, annullando la pronuncia di primo grado, ha tratto alcune importanti considerazioni in ordine al rapporto tra il regolamento n. 45/2001 in tema di trattamento dei dati personali da parte delle Istituzioni ed il regolamento n. 1049/2001 in tema di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle Istituzioni:

« 49. [...] nell'esaminare la relazione esistente tra i regolamenti n. 1049/2001 e n. 45/2001 al fine di applicare al caso di specie l'eccezione prevista all'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001, bisogna ricordare che i loro obiettivi sono distinti. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità, nonché delle informazioni sulle quali le loro decisioni si basano. Intende pertanto facilitare al massimo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché promuovere una prassi amministrativa corretta. Il secondo è volto a garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, nel trattamento di dati personali.

50. Come emerge dal secondo 'considerando' del regolamento n. 45/2001, il legislatore dell'Unione ha inteso istituire un sistema di protezione "completo" e ha ritenuto necessario, come recita il dodicesimo 'considerando' di detto regolamento, "garantire su tutto il territorio comunitario un'applicazione coerente ed omogenea delle norme relative alla tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali".

51. Sempre secondo il dodicesimo 'considerando', i diritti conferiti alle persone interessate per proteggere il trattamento dei loro dati personali costituiscono regole di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali. Nell'intenzione del legislatore dell'Unione, la normativa dell'Unione relativa al trattamento di dati personali è posta a tutela delle libertà e dei diritti fondamentali.

52. In virtù dei 'considerando' settimo e quattordicesimo del regolamento n. 45/2001, si tratta di "disposizioni vincolanti", che si applicano "ad ogni trattamento di dati personali effettuato da tutte le istituzioni e gli organismi comunitari" e "in qualsiasi circostanza".

53. Il regolamento n. 1049/2001, come risulta dal suo primo 'considerando', si iscrive nella volontà espressa all'art. 1, secondo comma, UE di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.

54. Ai sensi del secondo 'considerando' di detto regolamento, questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico.

55. Il regolamento n. 1049/2001 pone come regola generale l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, ma prevede eccezioni motivate da determinati interessi pubblici e privati. In particolare, l'undicesimo 'considerando' di tale regolamento ricorda che, "[n]el valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione".

56. I regolamenti n. 45/2001 e n. 1049/2001 sono stati adottati in date molto ravvicinate. Essi non contengono disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro. In linea di principio, è necessario garantire la loro piena applicazione.

57. L'unico collegamento esplicito tra questi due regolamenti si trova all'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001, che prevede un'eccezione all'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della vita privata o dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

58. Orbene, ai punti 111-120 della sentenza impugnata, il Tribunale limita l'applicazione dell'eccezione prevista da tale disposizione alle situazioni in cui la vita privata o l'integrità dell'individuo risulterebbero violate ai sensi dell'art. 8 della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, senza prendere in considerazione la normativa dell'Unione relativa alla protezione dei dati personali, in particolare il regolamento n. 45/2001.

59. Si deve osservare che, così facendo, il Tribunale viola il dettato dell'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001, che è una disposizione indivisibile ed esige che l'eventuale pregiudizio alla vita privata e all'integrità dell'individuo sia sempre esaminato e valutato in conformità con la normativa dell'Unione sulla protezione dei dati personali, in particolare con il regolamento n. 45/2001. [...]

63. Ne consegue che, qualora una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001 sia diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati personali, le disposizioni del regolamento n. 45/2001, compresi i suoi artt. 8 e 18, sono integralmente applicabili.

64. Non avendo tenuto conto del rinvio dell'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001 alla normativa dell'Unione sulla protezione dei dati personali e, quindi, al regolamento n. 45/2001, il Tribunale ha immediatamente escluso, al punto 107 della sentenza impugnata, l'applicazione dell'art. 8, lett. b), del regolamento n. 45/2001 e, al punto 109 della medesima, l'applicazione dell'art. 18 di detto regolamento. Orbene, tali articoli costituiscono disposizioni fondamentali del regime di protezione istituito dal regolamento n. 45/2001.

65. Conseguentemente, l'interpretazione particolare e restrittiva data dal Tribunale all'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001 non corrisponde all'equilibrio che il legislatore dell'Unione intendeva stabilire tra i due regolamenti in questione. [...]

71. Pertanto, la questione decisiva è quella di determinare se la Commissione poteva consentire l'accesso al documento contenente i cinque nomi dei partecipanti alla riunione dell'11 ottobre 1996, in conformità con l'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001 e con il regolamento n. 45/2001.

72. Innanzitutto, occorre rilevare che la Bavarian Lager ha potuto ottenere accesso a tutte le informazioni relative alla riunione dell'11 ottobre 1996, comprese le opinioni che i partecipanti hanno espresso a proprio titolo professionale.

73. La Commissione, in occasione della prima domanda della Bavarian Lager datata 4 maggio 1998, ha chiesto l'accordo dei partecipanti alla riunione dell'11 ottobre 1996 a diffondere i loro nomi. Come indicato dalla Commissione nella decisione 18 marzo 2003, tale modus operandi era conforme a quanto prescritto dalla direttiva 95/46, in vigore all'epoca.

74. A seguito di una nuova domanda della Bavarian Lager alla Commissione, datata 5 dicembre 2003, diretta ad ottenere la comunicazione del verbale completo della riunione dell'11 ottobre 1996, il 27 gennaio 2004 la Commissione le ha comunicato che, in considerazione dell'entrata in vigore dei regolamenti n. 45/2001 e n. 1049/2001, essa doveva sottoporre tale domanda al regime specifico di detti regolamenti, in particolare all'art. 8, lett. b), del regolamento n. 45/2001.

75. Tanto in base al vecchio regime della direttiva 95/46, quanto in forza dei regolamenti n. 45/2001 e n. 1049/2001, la verifica effettuata dalla Commissione in ordine alla sussistenza del consenso degli interessati alla diffusione dei loro dati personali è stata legittima.

76. Si deve rilevare che, diffondendo la versione del documento controverso priva dei cinque nomi dei partecipanti alla riunione dell'11 ottobre 1996, la Commissione non ha violato le disposizioni del regolamento n. 1049/2001 e ha ottemperato sufficientemente al proprio obbligo di trasparenza.

77. Esigendo che, per le cinque persone che non hanno prestato il proprio consenso espresso, la Bavarian Lager dimostri la necessità del trasferimento di tali dati personali, la Commissione si è conformata alle disposizioni dell'art. 8, lett. b), del regolamento n. 45/2001.

78. Dal momento che la Bavarian Lager non ha fornito alcuna motivazione espressa e legittima né alcun argomento convincente per dimostrare la necessità del trasferimento di questi dati personali, la Commissione non ha potuto soppesare i differenti interessi delle parti in causa. Essa non era neppure in grado di verificare se sussistevano ragioni per presumere che tale trasferimento avrebbe arrecato pregiudizio agli interessi legittimi delle persone coinvolte, come richiesto dall'art. 8, lett. b), del regolamento n. 45/2001.

79. Risulta da quanto precede che la Commissione ha legittimamente respinto la domanda di accesso al verbale completo della riunione dell'11 ottobre 1996.

80. Conseguentemente, il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando [...] che la Commissione aveva erroneamente applicato al caso di specie l'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1049/2001 e aveva constatato che la Bavarian Lager non aveva dimostrato né un obiettivo espresso e legittimo, né la necessità di ottenere la versione completa del documento in questione ».

21 luglio 2011, *Regno di Svezia c. Commissione europea e MyTravel Group plc*, causa C-506/08 P, in Racc. I-6237

Per l'esposizione in fatto, si rinvia alla sentenza del 9 settembre 2008, MyTravel Group plc c. Commissione, causa T-403/05, presente all'interno di questa sezione. Nella pronuncia resa in sede di impugnazione, promossa da parte della Svezia, la Corte di giustizia ha osservato:

« 72. Occorre ricordare preliminarmente che, conformemente al suo primo 'considerando', il regolamento n. 1049/2001 è riconducibile all'intento espresso dall'art. 1, secondo comma, UE, inserito con il Trattato di Amsterdam, di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il secondo 'considerando' di detto regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime (sentenze Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 34, nonché 21 settembre 2010, cause riunite C-514/07 P, causa C-528/07 P e C-532/07 P, Svezia e a./API e Commissione, Racc. pag. I-8533, punto 68).

73. A tal fine, il regolamento n. 1049/2001 mira, come precisato dal suo quarto 'considerando' e dal suo art. 1, a conferire al pubblico un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile (v. sentenze Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 33, 29 giugno 2010, causa C-139/07 P, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, Racc. pag. I-5885, punto 51, nonché Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 69).

74. Indubbiamente, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Più specificamente, e in conformità al suo undicesimo 'considerando', tale regolamento prevede, nel suo art. 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a rifiutare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati dall'articolo stesso (v., in tal senso, sentenze 1^a febbraio 2007, causa C-266/05 P, Sison/Consiglio, Racc. pag. I-1233, punto 62, nonché Svezia e a./API e Commissione, cit., punti 70 e 71).

75. Ciò nondimeno, dal momento che esse derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (citare sentenze Sison/Consiglio, punto 63; Svezia e Turco/Consiglio, punto 36, nonché Svezia e a./API e Commissione, punto 73).

76. Pertanto, quando l'istituzione interessata decide di negare l'accesso a un documento di cui le è stata chiesta la divulgazione, essa deve spiegare, in linea di principio, come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, che tale istituzione invoca (sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 72 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio dev'essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 43).

77. Per quanto concerne l'eccezione diretta alla tutela del processo decisionale, prevista dall'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, occorre verificare se [...] la circostanza che i documenti oggetto di questa disposizione riguardano un procedimento amministrativo già chiuso sia rilevante ai fini della concreta applicazione delle eccezioni in questione. Infatti, [...] la MyTravel ha presentato la sua domanda di consultazione dei documenti riguardanti il procedimento conclusosi con la decisione Airtours il 23 maggio 2005, ossia nel momento in cui detta decisione, che reca la data del 22 settembre 1999, non solo era già stata adottata, ma era stata anche annullata dalla citata sentenza del Tribunale Airtours/Commissione, nei confronti della quale era inoltre scaduto il termine di impugnazione.

78. A questo riguardo, occorre rilevare che detto art. 4, n. 3, effettua una distinzione chiara proprio in funzione della circostanza che un procedimento sia chiuso o meno. Infatti, da un lato, secondo il primo comma di questa disposizione, rientra nella sfera di applicazione dell'eccezione mirante alla tutela del processo decisionale qualsiasi documento redatto da un'istituzione ad uso interno, o ricevuto da un'istituzione e che riguardi una questione sulla quale quest'ultima non abbia ancora preso una decisione. Dall'altro, il secondo comma della medesima disposizione prevede che, una volta presa la decisione, l'eccezione in questione copre unicamente i documenti contenenti pareri destinati a uso interno nella cornice delle deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata.

79. Di conseguenza, è solo per una parte dei documenti a uso interno, ossia quelli contenenti pareri destinati a uso interno nella cornice delle deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, che il secondo comma di detto n. 3 consente di opporre un diniego persino dopo l'adozione della decisione, quando la loro divulgazione lederebbe gravemente il processo decisionale di questa istituzione.

80. Ne consegue che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che, una volta adottata la decisione, le esigenze di tutela del processo decisionale presentino una rilevanza minore, di modo che la divulgazione di qualsiasi documento diverso da quelli menzionati dall'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 non può mai ledere detto processo e che il diniego di divulgazione di un siffatto documento non può essere autorizzato, persino quando la divulgazione di quest'ultimo avrebbe gravemente pregiudicato questo processo se essa fosse avvenuta prima di adottare la decisione in questione.

81. Indubbiamente [...] la mera facoltà di avvalersi dell'eccezione in questione per negare la consultazione di documenti, contenenti pareri destinati a uso interno nella cornice di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, non è assolutamente pregiudicata dalla circostanza che la decisione sia stata adottata. Tuttavia, ciò non significa che la valutazione che l'istituzione interessata è chiamata a svolgere, per accertare se la divulgazione di uno di questi documenti possa o meno ledere gravemente il suo processo decisionale, non debba tener conto della circostanza che il procedimento amministrativo al quale fanno riferimento detti documenti si sia concluso.

82. Infatti, le ragioni invocate da un'istituzione, che possono giustificare il diniego di consultazione di un siffatto documento la cui comunicazione sia stata chiesta prima della chiusura del procedimento amministrativo, potrebbero non essere sufficienti al fine di opporre un diniego di divulgazione del medesimo documento dopo l'adozione della decisione, senza che la predetta istituzione spieghi le ragioni specifiche per le quali essa ritenga che la chiusura del procedimento non

escluda che detto diniego di consultazione rimanga giustificato alla luce del rischio di una grave lesione del suo processo decisionale (v., per analogia con l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, sentenza *Svezia e a./API e Commissione*, cit., punti 132-134). [...]

87. Orbene, occorre rilevare in primo luogo che, indubbiamente, come la Corte ha già precisato, l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti ampio tanto quanto quello riguardante l'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (v. citate sentenze *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, punto 60, nonché *Svezia e a./API e Commissione*, punto 77).

88. Tuttavia, [...] ciò non vuol dire assolutamente che una siffatta attività sfugga alla sfera d'applicazione del regolamento n. 1049/2001. Infatti, basti ricordare a questo proposito che l'art. 2, n. 3, di detto regolamento precisa che quest'ultimo si applica a tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso, concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione. [...]

109. [...] come precisato nei punti 87 e 88 della presente sentenza e contrariamente a quanto pare suggerisca, in particolare, la Commissione, l'attività amministrativa delle istituzioni non sfugge assolutamente alla sfera d'applicazione del regolamento n. 1049/2001.

110. Inoltre, è importante sottolineare parimenti che, come ricordato nel punto 76 della presente sentenza, quando l'istituzione interessata decide di negare la consultazione di un documento di cui le sia stata chiesta la comunicazione, è suo dovere, in linea di principio, fornire spiegazioni sulle circostanze in base alle quali la consultazione di detto documento potrebbe ledere concretamente ed effettivamente l'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, invocato da detta istituzione. [...]

113. Orbene, per quanto concerne anzitutto il timore che la divulgazione di un parere del servizio giuridico della Commissione relativo ad una proposta di decisione possa suscitare dubbi sulla legittimità della decisione definitiva, si deve rilevare che, come giustamente affermato dal Regno di Svezia, proprio la trasparenza su tale punto, nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nella mente dei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso (sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, cit., punto 59).

114. Peraltro, il rischio che i cittadini dell'Unione maturino dubbi circa la legittimità di un atto adottato da un'istituzione, per il fatto che il servizio giuridico di quest'ultima abbia emanato un parere negativo riguardo a tale atto, nella maggior parte dei casi non sorgerebbe se la motivazione di detto atto fosse rafforzata evidenziando le ragioni per le quali tale parere negativo non è stato seguito (sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, cit., punto 60).

115. Per quanto concerne poi l'argomento secondo il quale il servizio giuridico dovrebbe dare dimostrazione di autocensura e prudenza, basti constatare che il Tribunale, senza verificare assolutamente se quest'argomento fosse suffragato da elementi concreti e circostanziati, si è basato solo su considerazioni generiche e astratte.

116. Inoltre, relativamente all'argomento secondo il quale il servizio giuridico potrebbe trovarsi costretto a difendere, dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione, la legittimità di una decisione in merito alla quale esso si sia espresso negativamente, occorre rilevare che, come sostiene il Regno di Svezia, un argomento talmente generico non può giustificare un'eccezione alla trasparenza prevista dal regolamento n. 1049/2001 (sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, cit., punto 65).

117. Infatti, nel caso di specie, come ricordato nel punto 77 della presente sentenza, la domanda di consultazione della MyTravel è stata proposta dopo l'annullamento della decisione *Airtours* disposto dalla citata sentenza del Tribunale *Airtours/Commissione*, e dopo la scadenza del termine di impugnazione avverso detta sentenza. In circostanze del genere, come ha rilevato sostanzialmente l'avvocato generale nel paragrafo 96 delle sue conclusioni, il servizio giuridico non avrebbe potuto

trovarsi in una situazione del tipo di quella evocata nel punto precedente, dal momento che non era più prevedibile nessun ricorso vertente sulla legittimità di detta decisione dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione».

4 maggio 2012, *Sophie in 't Veld c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-529/09, ECLI:EU:T:2012:215

La sig.ra Sophie in 't Veld, membro del Parlamento europeo, chiedeva di accedere, ai sensi del reg. n. 1049/2001, al parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una raccomandazione della Commissione intesa ad autorizzare l'avvio di negoziati tra l'Unione e gli Stati Uniti in vista di un accordo internazionale destinato a mettere a disposizione del dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti dati di messaggistica finanziaria per combattere il terrorismo e il suo finanziamento. Il Consiglio autorizzava soltanto un accesso parziale a tale documento, rifiutandone la divulgazione integrale sul fondamento degli artt. 4, par. 1, lett. a), terzo trattino, e 4, par. 2, secondo trattino, del reg. n. 1049/2001, concernenti, rispettivamente, la tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali e la tutela della consulenza legale. Secondo il Consiglio, infatti, la divulgazione integrale del documento avrebbe avuto un'incidenza negativa sulla posizione negoziale dell'Unione, avrebbe danneggiato il clima di fiducia nei negoziati in corso ed arrecato pregiudizio alla tutela della consulenza legale, contenendo un parere interno del servizio giuridico relativo all'analisi del fondamento giuridico del futuro accordo. La sig.ra in 't Veld impugnava tale decisione dinanzi al Tribunale per ottenerne l'annullamento. Quanto alle eccezioni relative alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali ed alla tutela della consulenza legale, il Tribunale, accogliendo parzialmente il ricorso, ha osservato:

« 23. A tenore dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali.

24. Si deve ricordare che la decisione che l'istituzione deve adottare in applicazione di tale disposizione riveste un carattere complesso e delicato che richiede un livello di prudenza del tutto particolare, tenuto specialmente conto della natura particolarmente delicata ed essenziale dell'interesse protetto.

25. Dal momento che una siffatta decisione richiede un ampio margine di discrezionalità, il controllo svolto dal Tribunale sulla sua legittimità deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi sia di uno sviamento di potere (sentenza della Corte del 1 febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punto 34).

26. Nella specie, dalla decisione impugnata risulta che il documento n. 11897/09, al quale la ricorrente chiede di accedere, costituisce un parere del servizio giuridico del Consiglio, emesso in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati, a nome dell'Unione, in vista di un accordo internazionale tra l'Unione e gli Stati Uniti d'America al fine di mettere a disposizione del dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America dati di messaggistica finanziaria nell'ambito della prevenzione e lotta al terrorismo e al suo finanziamento, nonché per contrastare tali fenomeni. Inoltre è pacifico che il parere verte in sostanza sul fondamento giuridico di tale decisione e quindi sulle rispettive competenze dell'Unione e della Comunità [...]

29. [...] tale documento è stato redatto specificamente in vista dell'avvio di negoziati che debbono portare alla conclusione di un accordo internazionale. Quindi, per quanto tratti la questione del fondamento giuridico, che è una questione di diritto interno dell'Unione, l'analisi operata dal

servizio giuridico del Consiglio si ricollega necessariamente al contesto specifico del previsto accordo internazionale.

30. Ciò considerato, si deve esaminare se il Consiglio abbia dimostrato che l'accesso agli elementi non divulgati del documento n. 11897/09 era tale da pregiudicare concretamente ed effettivamente l'interesse pubblico di cui trattasi. [...]

35. Si deve a questo proposito rilevare che il Tribunale, avendo preso conoscenza del documento di cui trattasi nell'ambito delle misure istruttorie, ha potuto constatare che l'analisi giuridica operata in tale documento conteneva taluni passaggi che presentano un nesso con gli obiettivi perseguiti dall'Unione nei negoziati, in particolare in quanto affronta il contenuto specifico del previsto accordo.

36. Come giustamente affermato dal Consiglio al punto 6 della decisione impugnata [...], la divulgazione di tali elementi nuocerebbe al clima di fiducia nei negoziati che erano in corso al momento dell'adozione della decisione impugnata.

37. A questo proposito, la ricorrente non può avvalersi validamente della circostanza, invocata in udienza, che talune informazioni circa il contenuto del previsto accordo sono state rese pubbliche sia dal Consiglio stesso che nel contesto dei dibattiti in seno al Parlamento.

38. Infatti, il rischio di pregiudizio invocato dal Consiglio è dato dalla divulgazione della particolare valutazione data a tali elementi dal suo servizio giuridico e, quindi, il solo fatto che i suddetti elementi fossero di per sé noti al pubblico non inficia siffatta considerazione.

39. Si deve pertanto constatare che il Consiglio ha potuto legittimamente invocare il rischio di pregiudizio all'interesse protetto nell'ambito dell'eccezione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per negare la divulgazione dei passi del documento richiesto relativi all'analisi del contenuto specifico del previsto accordo, idoneo a rientrare negli obiettivi strategici perseguiti dall'Unione nei negoziati.

40. Si deve in secondo luogo esaminare il motivo relativo al rischio di rivelare «alla controparte nei negoziati (...) elementi relativi alla posizione che l'[Unione] dovrà assumere nei negoziati che - nel caso in cui il parere giuridico dovesse essere critico - potrebbero essere sfruttati in modo da indebolire la posizione negoziale dell'[Unione]» (punto 6 della decisione impugnata). [...]

46. Si deve rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione, il rischio di divulgare posizioni assunte in seno alle istituzioni circa il fondamento giuridico per la conclusione di un futuro accordo non dimostra, di per sé, l'esistenza di un pregiudizio all'interesse dell'Unione in materia di relazioni internazionali.

47. A questo proposito va anzitutto rilevato che la scelta del fondamento giuridico appropriato, ai fini di un'azione sia interna che internazionale dell'Unione, riveste un'importanza di natura costituzionale. Infatti l'Unione, disponendo soltanto di competenze di attribuzione, deve necessariamente ricondurre l'atto che vuole adottare ad una disposizione del Trattato che la legittimi ad approvare un simile atto (sentenza della Corte del 1 ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, Racc. pag. I-8917, punto 47).

48. Inoltre la scelta del fondamento giuridico di un atto, compreso quello adottato per la stipulazione di un accordo internazionale, non dipende solo dal convincimento del suo autore, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. parere della Corte 2/00 del 6 dicembre 2001, Racc. pag. I-9713, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

49. Pertanto, dal momento che la scelta del fondamento giuridico è basata su elementi obiettivi e non rientra in un margine di discrezionalità dell'istituzione, l'eventuale divergenza di opinioni su tale argomento non può essere assimilata ad una divergenza tra le istituzioni circa gli elementi relativi al contenuto dell'accordo.

50. Di conseguenza, il semplice timore di divulgare un'eventuale posizione divergente in seno alle istituzioni circa il fondamento giuridico di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati in nome

dell'Unione non può essere sufficiente per dedurre un rischio di pregiudizio all'interesse pubblico tutelato in materia di relazioni internazionali. [...]

53. [...] una confusione circa la natura della competenza dell'Unione, idonea a indebolire quest'ultima nella difesa della sua posizione in occasione di negoziati internazionali, che può risultare dall'omessa indicazione del fondamento giuridico (v., in questo senso, sentenza Commissione/Consiglio, punto 47 supra, punto 49), non può che risultare aggravata in assenza di dibattito preliminare e obiettivo tra le istituzioni interessate sul fondamento giuridico della prevista azione. [...]

57. Del resto, nei limiti in cui il Consiglio, invocando il motivo di cui trattasi, fa egualmente riferimento al fatto che il parere del suo servizio giuridico affronta taluni punti del progetto delle direttive di negoziato la cui conoscenza avrebbe potuto essere sfruttata dalla controparte nei negoziati, si deve rilevare che tale considerazione, certamente sufficiente a dimostrare un rischio di pregiudizio per l'interesse dell'Unione in materia di relazioni internazionali, riguarda soltanto gli elementi del documento richiesto attinenti al contenuto delle direttive di negoziato.

58. Dalle considerazioni che precedono consegue che, ad eccezione degli elementi del documento richiesto vertenti sul contenuto specifico del previsto accordo o delle direttive di negoziato, tali da rivelare gli obiettivi strategici perseguiti dall'Unione nei negoziati, il Consiglio non ha dimostrato come, concretamente ed effettivamente, un accesso più ampio a tale documento avrebbe potuto pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

59. Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo è parzialmente fondato, dal momento che il Consiglio non ha dimostrato il rischio di pregiudizio all'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali per quanto riguarda le parti non divulgate del documento richiesto, relative al fondamento giuridico del futuro accordo, mentre tale rischio è stato dimostrato soltanto per gli elementi attinenti al contenuto specifico del previsto accordo o delle direttive di negoziato, idonei a rivelare gli obiettivi strategici perseguiti dall'Unione nei negoziati.

60. La decisione impugnata va di conseguenza annullata nella parte in cui rifiuta l'accesso alle parti non divulgate del documento richiesto, diverse da quelle attinenti al contenuto specifico del previsto accordo o delle direttive di negoziato, idonee a rivelare gli obiettivi strategici perseguiti dall'Unione nei negoziati. [...]

62. A tenore dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del suddetto documento.

63. Il Consiglio, qualora intenda avvalersi delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, deve procedere ad un esame in tre fasi, corrispondenti ai tre criteri figuranti nelle suddette disposizioni.

64. In una prima fase, il Consiglio deve assicurarsi che il documento di cui viene chiesta la divulgazione abbia effettivamente ad oggetto un parere giuridico e, in caso affermativo, determinare quali ne siano le parti effettivamente interessate e che, quindi, possano rientrare nell'ambito di applicazione della suddetta eccezione. In una seconda fase, il Consiglio deve esaminare se la divulgazione delle parti del documento di cui trattasi, individuate come concernenti pareri giuridici, arrechi pregiudizio alla tutela di questi ultimi. In una terza fase, se il Consiglio considera che la divulgazione di un documento arrecherebbe pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici, è suo dovere verificare che non esista un interesse pubblico prevalente che giustifichi tale divulgazione nonostante il pregiudizio che ne deriverebbe al suo interesse a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi (sentenza della Corte del 1 luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punti 37-44).

65. Nella specie, per quanto riguarda innanzi tutto il primo criterio, è pacifico che il documento n. 11897/09 costituisce effettivamente un parere giuridico avente ad oggetto il fondamento giuridico nel diritto dell'Unione di una prevista azione internazionale, come risulta dal suo titolo, e che, per la

totalità della sua parte non divulgata, è tale da rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione di cui trattasi.

66. Inoltre, per quanto riguarda un rischio di pregiudizio all'interesse dell'istituzione a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi, il Consiglio fa, in primo luogo, presente che la divulgazione richiesta avrebbe l'effetto di rendere pubblico «un parere interno del servizio giuridico, destinato unicamente ai membri del Consiglio nel contesto delle discussioni preliminari in seno [allo stesso] sul previsto accordo», il che potrebbe «dissuadere il Consiglio dall'invitare il suo servizio giuridico a formulare un parere scritto» (punto 10 della decisione impugnata). In secondo luogo, il Consiglio rileva il rischio che il suo servizio giuridico, a sua volta, «[si astenga] dall'emettere per iscritto pareri che potrebbero far correre in futuro al Consiglio un rischio, [il che] avrebbe un'incidenza sul [loro] contenuto» (punto 11 della decisione impugnata). In terzo luogo, il Consiglio sostiene che «la divulgazione del parere interno del servizio giuridico (...) pregiudicherebbe gravemente la capacità del [suddetto] servizio (...) di presentare e di difendere (...) la posizione del Consiglio nei procedimenti giurisdizionali, posizione che potrebbe essere diversa da quella previamente raccomandata dal servizio giuridico» (v. punto 12 della decisione impugnata).

67. La ricorrente in sostanza sostiene che tali considerazioni non sono sufficienti per giustificare un rischio di pregiudizio dell'interesse relativo alla tutela della consulenza legale.

68. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, afferma di aver correttamente applicato l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per rifiutare l'accesso del pubblico al documento richiesto, precisando in particolare che la questione analizzata nel documento era delicata e che gli sarebbe stato impossibile fornire elementi supplementari circa il modo in cui la divulgazione del documento n. 11897/09 avrebbe rischiato di pregiudicare, individualmente e concretamente, la tutela della consulenza legale, senza rivelare il contenuto del documento e quindi privare l'eccezione della sua finalità essenziale.

69. Va ricordato che il rischio che la divulgazione del documento sia tale da pregiudicare concretamente ed effettivamente l'interesse dell'istituzione a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 64 supra, punti 40, 42 e 43).

70. Orbene, i motivi dedotti dal Consiglio per rifiutare l'accesso al documento n. 11897/09 non consentono di accertare, con una argomentazione circostanziata, un siffatto rischio. Infatti, i motivi della decisione impugnata, secondo i quali il Consiglio e il suo servizio giuridico potrebbero essere dissuasi, rispettivamente, dal chiedere e dal dare pareri scritti in merito a questioni delicate, non sono suffragati da alcun elemento concreto e circostanziato tale da dimostrare l'esistenza di un rischio di pregiudizio ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico per l'interesse del Consiglio a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi.

71. Inoltre, poiché l'ipotesi del pregiudizio per l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali è prevista da una distinta eccezione, contemplata all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il solo fatto che il parere giuridico contenuto nel documento n. 11897/09 verta sul settore delle relazioni internazionali dell'Unione non è di per sé sufficiente per applicare l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del medesimo regolamento.

72. Certamente, nel corso dell'udienza il Consiglio ha ricordato che i negoziati relativi al previsto accordo erano ancora in corso al momento in cui ha pronunciato la decisione impugnata.

73. Cionondimeno, per quanto possa ammettersi che in tale situazione venga posta in atto una tutela rafforzata per i documenti dell'istituzione al fine di escludere ogni pregiudizio all'interesse dell'Unione nello svolgimento di negoziati internazionali, di tale considerazione si è già tenuto conto riconoscendo un ampio margine di discrezionalità di cui le istituzioni godono nell'ambito dell'applicazione dell'eccezione contemplata all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

74. Orbene, per quanto riguarda l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del medesimo regolamento, il Consiglio non può validamente avvalersi della considerazione generale secondo cui un pregiudizio all'interesse pubblico tutelato potrebbe essere presunto in un settore delicato, in particolare quando si tratti di pareri giuridici forniti nell'ambito di un procedimento di negoziato di un accordo internazionale.

75. Un pregiudizio concreto e prevedibile all'interesse in gioco non può neppure essere dimostrato sulla base di un semplice timore di divulgare ai cittadini le divergenze di punti di vista tra le istituzioni circa il fondamento giuridico dell'azione internazionale dell'Unione e, quindi, di insinuare un dubbio sulla legittimità di tale azione.

76. Infatti, la considerazione secondo cui il rischio che la divulgazione dei pareri giuridici in merito a un processo decisionale possa far sorgere dubbi circa la legittimità di atti adottati non può essere sufficiente per caratterizzare una violazione della tutela della consulenza legale (sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 64 supra, punto 60, e Svezia/MyTravel e Commissione, punto 18 supra, punto 113) è, in linea di principio, trasponibile al settore dell'azione internazionale dell'Unione, poiché il processo decisionale in questo settore non è sottratto all'applicazione del principio di trasparenza. A questo proposito basta ricordare che l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 precisa che questo si applica a tutti i documenti detenuti da una istituzione, vale a dire da essa redatti o ricevuti ed in suo possesso, in tutti i settori dell'attività dell'Unione.

77. Orbene, il Consiglio non deduce alcun argomento concreto che giustifichi che nella specie si deroghi a siffatta considerazione.

78. Per quanto riguarda l'argomento del Consiglio vertente sul rischio di pregiudizio alla capacità del suo servizio giuridico di difendere, in occasione di procedimenti giurisdizionali, una posizione sulla quale aveva espresso un parere negativo, si deve ricordare che, come più volte ricordato dalla Corte, un argomento di ordine tanto generale non può giustificare un'eccezione alla trasparenza prevista dal regolamento n. 1049/2001 (v., in questo senso, sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 64 supra, punto 65, e Svezia/MyTravel e Commissione, punto 18 supra, punto 116).

79. Da ciò consegue che i motivi invocati nella decisione impugnata non possono, tenuto conto del loro carattere generale e ipotetico, essere sufficienti per dimostrare il rischio di pregiudizio all'interesse pubblico relativo alla tutela della consulenza legale.

80. Del resto, il carattere generale dei motivi qui considerati non può essere giustificato, contrariamente a quanto assunto dal Consiglio, dall'impossibilità di fornire elementi supplementari, tenuto conto del contenuto delicato del documento richiesto. Infatti, oltre al fatto che non risulta né dal contesto della redazione del documento n. 11897/09 né dagli argomenti trattati l'esistenza di un rischio di pregiudizio all'interesse invocato, il Consiglio non ha fornito alcun indizio circa gli elementi supplementari che avrebbe potuto fornire avvalendosi del contenuto del documento.

81. Infine, per quanto riguarda il terzo criterio dell'esame previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, spettava al Consiglio ponderare l'interesse specifico da tutelare non divulgando il documento di cui trattasi con un eventuale interesse pubblico prevalente che giustifichi siffatta divulgazione.

82. Si deve in particolare tenere conto dell'interesse generale a che tale documento sia reso accessibile, tenuto conto dei vantaggi che, come rilevato dal secondo considerando del regolamento n. 1049/2001, derivano da una maggiore trasparenza, cioè una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e una maggiore legittimazione, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 64 supra, punto 45).

83. Tali considerazioni hanno evidentemente una rilevanza del tutto particolare quando il Consiglio agisce in veste di legislatore, come risulta dal sesto considerando del regolamento n. 1049/2001, secondo il quale un accesso più ampio ai documenti dev'essere autorizzato per l'appunto in tali circostanze (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 64 supra, punto 46).

84. A questo proposito è controversa tra le parti la questione se, nel processo che porta all'adozione di un accordo internazionale vertente su un settore legislativo dell'Unione, il Consiglio agisca nella sua qualità di legislatore.

85. La ricorrente sostiene che l'accordo contemplato dal documento n. 11897/09 è di natura legislativa, ai sensi, in particolare, dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, in quanto implicherebbe effetti vincolanti negli Stati membri per quanto riguarda la trasmissione di messaggistica finanziaria alle autorità di un paese terzo.

86. Il Consiglio replica di non aver agito in qualità di legislatore. Menziona a questo proposito l'articolo 7 della sua decisione 2006/683/CE, Euratom, del 15 settembre 2006, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 285, pag. 47). Tale disposizione elenca i casi in cui il Consiglio agisce in qualità di legislatore ai sensi dell'articolo 207, paragrafo 3, secondo comma, CE, dai quali sono escluse le delibere che portano all'adozione di atti aventi ad oggetto le relazioni internazionali.

87. Si deve rilevare che le disposizioni invocate, le quali mirano essenzialmente a definire i casi in cui i documenti devono essere, in linea di principio, direttamente accessibili al pubblico, hanno solo valore indicativo nello stabilire se il Consiglio abbia agito o no nella sua qualità di legislatore ai fini dell'applicazione delle eccezioni dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

88. Si deve osservare che l'iniziativa e la conduzione dei negoziati in vista della conclusione di un accordo internazionale rientrano, in linea di principio, nell'ambito dell'esecutivo. Inoltre, la partecipazione del pubblico nel procedimento relativo alla negoziazione e alla conclusione di un accordo internazionale è necessariamente ristretta, tenuto conto del legittimo interesse a non svelare gli elementi strategici del negoziato. Pertanto, nell'ambito di tale procedimento, si deve considerare che il Consiglio non agisca nella sua qualità di legislatore.

89. Cionondimeno, l'applicazione delle considerazioni connesse con il principio di trasparenza del processo decisionale dell'Unione svolte al punto 82 supra non può essere esclusa a proposito dell'azione internazionale, in particolare quando una decisione che autorizza l'avvio di negoziati contempla un accordo internazionale che può avere ripercussioni su un settore dell'attività legislativa dell'Unione.

90. Nella specie, l'accordo previsto tra l'Unione e gli Stati Uniti d'America è un accordo che tocca, in sostanza, il settore del trattamento e dello scambio di informazioni nell'ambito della cooperazione di polizia, che può anche influire sulla tutela di dati a carattere personale.

91. Si deve a questo proposito ricordare che la tutela dei dati a carattere personale costituisce un diritto fondamentale sancito dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2007, C 303, pag. 1) e applicato, in particolare, dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281, pag. 31), e dal regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1).

92. Pertanto il Consiglio è tenuto a prendere in considerazione il settore interessato dall'accordo di cui trattasi, verificando, conformemente al principio dell'accesso più ampio possibile del pubblico ai documenti, se l'interesse generale connesso con l'accresciuta trasparenza nel procedimento di cui trattasi non giustificasse la divulgazione completa o più ampia del documento richiesto nonostante il rischio di pregiudizio della tutela della consulenza legale.

93. A questo proposito, come affermato dalla ricorrente, sussisteva un prevalente interesse pubblico alla divulgazione del documento n. 11897/09, in quanto tale divulgazione contribuirebbe a conferire una maggiore legittimazione alle istituzioni e aumenterebbe la fiducia dei cittadini europei in tali istituzioni rendendo possibile un dibattito aperto circa i punti sui quali sussisteva una divergenza di opinione, trattandosi del resto del documento nel quale è in discussione il fondamento

giuridico di un accordo che, dopo la sua conclusione, avrà incidenza sul diritto fondamentale alla tutela dei dati a carattere personale.

94. Al punto 15 della decisione impugnata, il Consiglio constata, dopo «aver accuratamente ponderato l'interesse del Consiglio alla tutela della consulenza legale interna resa dal suo servizio giuridico e l'interesse pubblico alla divulgazione di tale documento», che «la tutela della consulenza legale interna in merito ad un progetto di accordo internazionale attualmente in corso di negoziato prevaleva sull'interesse pubblico alla sua divulgazione». Il Consiglio respinge a tale riguardo l'argomento della ricorrente secondo cui l'«eventuale contenuto del previsto accordo e i pareri circa il fondamento giuridico e la competenza della Comunità a concludere tale accordo internazionale che vincolerà la Comunità e interesserà i cittadini europei» possono costituire un interesse pubblico prevalente da prendere in considerazione.

95. Si deve constatare che, nell'escludere, per siffatti motivi, ogni possibilità di prendere in considerazione il settore interessato dal previsto accordo al fine di stabilire se esisteva, eventualmente, un interesse pubblico prevalente che giustificasse la divulgazione del documento richiesto, il Consiglio ha omesso di ponderare gli interessi in gioco ai fini dell'applicazione dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

96. Tale considerazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del Consiglio secondo cui l'interesse pubblico legato alla tutela della consulenza legale nel contesto di negoziati internazionali in corso presenterebbe analogie con quello connesso con la tutela della consulenza giuridica che si iscrive nell'ambito delle funzioni della Commissione puramente amministrative, quale contemplato dalla sentenza del Tribunale del 9 settembre 2008, *MyTravel/Commissione* (T-403/05, Racc. pag. II-2027, punti 49 e 125-126).

97. Infatti, da un lato, la Corte, con la sentenza *Svezia/MyTravel e Commissione*, punto 18 supra, ha annullato la sentenza del Tribunale invocata dal Consiglio. Dall'altro, è proprio la trasparenza in materia di consulenza legale che, nel consentire che le divergenze tra vari punti di vista vengano apertamente discusse, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimazione agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la fiducia di questi ultimi. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazione e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso (sentenza *Svezia/MyTravel e Commissione*, punto 18 supra, punto 113).

98. Nel corso dell'udienza, la Commissione ha spiegato sotto quale aspetto a suo avviso la sentenza *Svezia/MyTravel e Commissione*, punto 18 supra, sarebbe diversa dal caso di specie e che non potrebbe di conseguenza essere validamente invocata. A suo avviso, in primo luogo, nella presente causa è stata invocata un'eccezione obbligatoria, cioè quella relativa all'interesse pubblico tutelato in materia di relazioni internazionali, il che non ricorre nella suddetta sentenza. In secondo luogo, il parere giuridico contenuto nel documento n. 11897/09 verte su un settore delicato, quello delle relazioni internazionali, e, in terzo luogo, il procedimento per la conclusione dell'accordo internazionale era ancora in corso quando il Consiglio ha rifiutato la divulgazione del documento n. 11897/09, mentre il procedimento di elaborazione della decisione oggetto della causa *Svezia/MyTravel e Commissione*, punto 18 supra, era terminato.

99. Tali argomenti non possono convincere. Infatti, da un lato, il fatto che il documento di cui trattasi verta su un settore potenzialmente incluso nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali, non è pertinente quando si tratta di valutare l'applicazione della distinta eccezione relativa alla tutela della consulenza legale, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del suddetto regolamento.

100. D'altro lato, certamente, il fatto che il procedimento per la conclusione dell'accordo internazionale fosse ancora in corso al momento dell'adozione della decisione impugnata può essere invocato nell'ambito dell'esame di un rischio di pregiudizio all'interesse pubblico relativo alla tutela della consulenza legale. Tuttavia, tale argomento non è decisivo nell'ambito della verifica

dell'eventuale esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione, nonostante siffatto rischio di pregiudizio.

101. Infatti, l'interesse pubblico relativo alla trasparenza del processo decisionale sarebbe svuotato del suo contenuto se dovesse essere preso in considerazione, come proposto dalla Commissione, limitatamente al caso in cui sia stato posto termine al procedimento decisionale.

102. Dalle considerazioni che precedono consegue che gli elementi invocati nella decisione impugnata non consentono di accertare che la divulgazione del documento di cui trattasi avrebbe pregiudicato la tutela della consulenza legale e che il Consiglio ha comunque omesso di verificare se esisteva un interesse pubblico prevalente che giustificasse una divulgazione più ampia del documento n. 11897/09 in violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 ».

Si precisa che la sentenza del Tribunale è stata impugnata dal Consiglio con ricorso del 24 luglio 2012, causa C-350/12 P. La Corte di giustizia, con sentenza del 3 luglio 2014, ha rigettato integralmente l'impugnazione.

21 giugno 2012, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH c. Commissione europea*, causa C-135/11 P, ECLI:EU:C:2012:376

IFAW, organizzazione non governativa attiva nel settore della tutela degli animali e dell'ambiente, chiedeva nel dicembre 2001 alla Commissione di poter accedere a taluni documenti che le autorità federali tedesche ed il Comune di Amburgo avevano trasmesso alla Commissione nell'ambito dell'esame di un progetto industriale in un sito protetto in Germania. La Commissione, ritenendo che l'art. 4, par. 5, reg. n. 1049/2001 vietasse, in assenza di un previo accordo dello Stato membro interessato, di divulgare i documenti richiesti da IFAW, adottava una decisione di diniego di accesso. IFAW ricorreva in annullamento avverso tale decisione, ma il ricorso veniva respinto dal Tribunale nel novembre 2004. La sentenza veniva impugnata dalla Svezia, interveniente nella causa in primo grado. La Corte di giustizia, nel dicembre 2007, annullava la sentenza del Tribunale, nonché la decisione della Commissione di diniego di accesso. Alla luce di ciò, nel febbraio 2008 IFAW reiterava la domanda di accesso alla Commissione. Nel giugno 2008 la Commissione divulgava i documenti richiesti da IFAW, respingendo tuttavia la domanda di accesso in relazione ad una lettera del Cancelliere tedesco, in quanto le autorità tedesche si erano opposte alla divulgazione di tale documento, ritenuto pregiudizievole sia per l'interesse pubblico, poiché afferente alle relazioni internazionali ed alla politica economica della Germania, sia per la tutela del processo decisionale della Commissione, poiché il suo contenuto era costituito da una dichiarazione riservata redatta esclusivamente per uso interno nell'ambito delle deliberazioni della Commissione sul menzionato progetto industriale. Nell'agosto 2008, IFAW proponeva azione in annullamento avverso la decisione della Commissione, ma il Tribunale rigettava il ricorso, ritenendo necessario, ai sensi dell'art. 4, par. 5, reg. n. 1049/2001, il previo accordo dello Stato membro per la divulgazione di un documento proveniente da quest'ultimo. IFAW impugnava la pronuncia dinanzi alla Corte di giustizia che accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava la sentenza del Tribunale. Sulla questione relativa alla possibilità di divulgare documenti che le Istituzioni europee ricevono da parte degli Stati membri, la Corte ha osservato:

« 49. In limine, occorre ricordare che, come risulta dal suo quarto considerando e dal suo articolo 1, il regolamento n. 1049/2001 mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso di un'istituzione. In forza dell'articolo 2, paragrafo 3, di detto regolamento, tale diritto riguarda non solo i documenti elaborati da un'istituzione, ma anche quelli che

quest'ultima riceve da soggetti terzi, compresi gli Stati membri, come esplicitamente precisato dall'articolo 3, lettera b), del medesimo regolamento.

50. Tuttavia, il regolamento n. 1049/2001 prevede, al suo articolo 4, eccezioni al diritto di accesso a un documento. In particolare, il paragrafo 5 di tale articolo dispone che uno Stato membro possa chiedere ad un'istituzione di non divulgare un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

51. Nella fattispecie, la Repubblica federale di Germania si è avvalsa della facoltà offertale dall'articolo 4, paragrafo 5, e ha chiesto alla Commissione di non divulgare la lettera del Cancelliere tedesco. Tale Stato membro ha fondato la propria opposizione sulle eccezioni relative alla tutela dell'interesse pubblico riguardante le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro, previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo e quarto trattino, di detto regolamento, nonché sull'eccezione riguardante la tutela del processo decisionale della Commissione, di cui al medesimo articolo 4, paragrafo 3, secondo comma. Di conseguenza, la Commissione, nella decisione controversa, ha fondato il suo diniego di dare accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sull'opposizione manifestata dalle autorità tedesche in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001. [...]

53. [...] detta disposizione ha carattere procedurale, poiché si limita a prevedere la necessità di un previo accordo dello Stato membro interessato nel caso in cui quest'ultimo abbia formulato una domanda specifica in tal senso e poiché essa riguarda il processo di adozione di una decisione dell'Unione (sentenza Svezia/Commissione, cit., punti 78 e 81 [C-64/05 P]).

54. A differenza dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001, il quale concede ai terzi, per quanto concerne i documenti provenienti da questi ultimi, solamente il diritto ad essere consultati dall'istituzione interessata circa l'applicazione di una delle eccezioni previste ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo 4, il paragrafo 5 di quest'ultimo erige il previo accordo dello Stato membro a condizione necessaria alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora questo stesso Stato lo richieda.

55. La Corte ha pertanto dichiarato che, nel momento in cui uno Stato membro ha esercitato la facoltà, ad esso riconosciuta dall'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, di chiedere che uno specifico documento da esso proveniente non sia divulgato senza il suo previo accordo, l'eventuale divulgazione di tale documento da parte dell'istituzione necessita del previo ottenimento dell'accordo di tale Stato membro (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 50).

56. Ne consegue che, a contrario, l'istituzione che non dispone dell'accordo dello Stato membro interessato non è libera di divulgare il documento in parola (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 44). Nel caso di specie, la decisione della Commissione relativa alla domanda di accesso alla lettera del Cancelliere tedesco dipendeva pertanto dalla decisione adottata dalle autorità tedesche nel contesto del processo di adozione della decisione controversa.

57. Tuttavia, in base al punto 58 della citata sentenza Svezia/Commissione, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non conferisce allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato che gli consenta di opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualsiasi documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento di cui trattasi proviene da tale Stato membro.

58. Secondo il punto 76 della citata sentenza Svezia/Commissione, l'esercizio del potere attribuito dall'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 allo Stato membro interessato è circoscritto alle eccezioni specifiche elencate nei paragrafi 1-3 di questo stesso articolo, riconoscendosi in proposito a tale Stato membro soltanto un potere di partecipazione alla decisione dell'istituzione. Il previo accordo dello Stato membro interessato cui fa riferimento detto articolo 4, paragrafo 5, si risolve così non in un diritto di veto discrezionale, ma in una forma di parere conforme circa l'assenza di motivi di eccezione ai sensi dei paragrafi 1-3 del medesimo articolo. Il processo decisionale in tal modo istituito da detto articolo 4, paragrafo 5, necessita quindi che l'istituzione e lo

Stato membro interessati si attengano alle eccezioni specifiche previste da detti paragrafi 1-3 (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 83).

59. Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 autorizza lo Stato membro interessato a opporsi alla divulgazione di documenti da esso provenienti soltanto sulla base delle eccezioni specifiche previste dai paragrafi 1-3 di tale articolo e motivando debitamente la propria posizione in proposito (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 99).

60. Per quanto riguarda, nella fattispecie, la portata dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 nei confronti dell'istituzione interpellata, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato, al punto 94 della citata sentenza Svezia/Commissione, che l'intervento dello Stato membro interessato non influisce, rispetto al richiedente, sul carattere di atto dell'Unione della decisione a lui successivamente indirizzata dall'istituzione in risposta alla domanda di accesso che egli le ha rivolto in relazione a un documento da essa detenuto.

61. L'istituzione interpellata, in quanto autore di una decisione di rifiuto di accesso a documenti, è pertanto responsabile della legittimità di quest'ultima. La Corte ha dichiarato che tale istituzione non può, infatti, accogliere l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora tale opposizione sia priva di qualunque motivazione, o qualora i motivi dedotti da tale Stato a sostegno del rifiuto di accesso al documento di cui trattasi non si riferiscano alle eccezioni indicate all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 88).

62. Di conseguenza, prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, l'istituzione interessata deve esaminare se quest'ultimo abbia fondato la propria opposizione sulle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e se abbia debitamente motivato la sua posizione in proposito. Pertanto, nel contesto del processo di adozione di una decisione di rifiuto di accesso, la Commissione deve accertarsi dell'esistenza di una motivazione siffatta e darne atto nella decisione da essa adottata all'esito del procedimento (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 99).

63. Al contrario, diversamente da quanto dedotto dall'IFAW, l'istituzione interpellata non deve effettuare una valutazione esaustiva della decisione di opposizione dello Stato membro interessato, svolgendo un controllo che si spingerebbe oltre l'accertamento della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

64. Infatti, esigere siffatta esaustiva valutazione potrebbe comportare che, una volta conclusa, l'istituzione interpellata possa, a torto, procedere alla comunicazione al richiedente del documento di cui trattasi, nonostante l'opposizione, debitamente motivata ai sensi dei punti 61 e 62 della presente sentenza, da parte dello Stato membro dal quale tale documento proviene. [...]

72. [...] nel caso in cui lo Stato membro rifiuti motivatamente di autorizzare l'accesso al documento di cui trattasi e l'istituzione si trovi pertanto obbligata a respingere la domanda di accesso, l'autore di quest'ultima gode di una tutela giurisdizionale. Rientra nella competenza del giudice dell'Unione verificare, su domanda dell'interessato che si è visto opporre un diniego di accesso da parte dell'istituzione interpellata, se tale rifiuto potesse validamente fondarsi sulle menzionate eccezioni, e ciò indipendentemente dal fatto che detto rifiuto sia la conseguenza della valutazione di queste ultime effettuata dall'istituzione stessa oppure di quella compiuta dallo Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza Svezia/Commissione, cit., punti 90 e 94).

73. Pertanto, la garanzia di siffatta tutela giurisdizionale, a vantaggio del richiedente, al quale l'istituzione interpellata rifiuta l'accesso ad uno o più documenti provenienti da uno Stato membro successivamente all'opposizione da parte di quest'ultimo, presuppone che il giudice dell'Unione valuti la legittimità della decisione di rifiuto di accesso in concreto (v., a tal proposito, sentenza del 1 febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punti 33-39), alla luce di tutti gli elementi rilevanti, tra i quali figurano innanzitutto i documenti dei quali è negata la divulgazione. Al fine di rispettare il divieto di divulgazione dei documenti di cui trattasi in assenza di previo accordo

dello Stato membro interessato, il Tribunale deve consultare tali documenti a porte chiuse, in modo tale che le parti stesse non abbiano accesso ai documenti in parola [...].

74. Orbene, risulta dai punti 152 e 153 della sentenza impugnata che il Tribunale non ha ritenuto necessario ordinare la produzione del documento di cui era stata negata la divulgazione nel caso di specie, ovvero la lettera del Cancelliere tedesco.

75. Ne consegue che, avendo omesso di consultare esso stesso detta lettera, il Tribunale non poteva valutare in concreto se l'accesso a tale documento potesse essere validamente rifiutato sulla base delle eccezioni indicate all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, accertare la legittimità della decisione controversa, contrariamente alla necessità illustrata al punto 73 della presente sentenza.

76. Sulla scorta di quanto precede, la ricorrente può pertanto fondatamente sostenere che il Tribunale, ritenendo di poter effettuare il controllo cui era tenuto senza consultare esso stesso il documento di cui la Commissione aveva negato la divulgazione, ha commesso un errore di diritto».

28 giugno 2012, *Commissione europea c. Éditions Odile Jacob SAS*, causa C-404/10 P, ECLI:EU:C:2012:393

Nel gennaio 2005, la società Odile Jacob chiedeva alla Commissione di poter accedere, in applicazione del reg. n. 1049/2001, a vari documenti riguardanti il procedimento amministrativo in esito al quale la Commissione aveva dichiarato compatibile con il mercato interno ed aveva autorizzato un'operazione volta ad acquisire le attività editoriali detenute in Europa dalla Vivendi Universal Publishing SA. La Odile Jacob, che era soggetto terzo rispetto a tale operazione commerciale, precisava che i documenti richiesti erano necessari per meglio sostenere il ricorso dalla stessa promosso dinanzi al Tribunale per l'annullamento della decisione di compatibilità della concentrazione. La Commissione concedeva accesso soltanto a due dei documenti richiesti, informando la società che non avrebbe trasmesso gli altri documenti, in quanto coperti dalle eccezioni poste a tutela degli obiettivi delle attività di indagine, degli interessi commerciali, del processo decisionale della Commissione e della consulenza legale, previste all'art. 4 del reg. n. 1049/2001. Nel giugno 2005, la Odile Jacob presentava un ricorso avverso la decisione della Commissione, che veniva annullata dal Tribunale, secondo cui l'Istituzione non aveva effettuato alcun esame specifico e concreto dei documenti contemplati dalla domanda di accesso al fine di dimostrare che gli stessi rientrassero nelle menzionate eccezioni. La Commissione ricorreva allora dinanzi alla Corte di giustizia, che, nell'accogliere l'impugnazione, ha osservato:

« 109. [...] la presente fattispecie riguarda i rapporti tra il regolamento n. 1049/2001 e un'altra normativa, vale a dire il regolamento n. 4064/89, che disciplina un ambito specifico del diritto dell'Unione. Tali regolamenti perseguono obiettivi distinti. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità, nonché delle informazioni sulle quali le loro decisioni si basano. Intende pertanto facilitare al massimo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché promuovere una prassi amministrativa corretta. Il secondo è volto a garantire il rispetto del segreto d'ufficio delle procedure di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese di dimensione comunitaria.

110. Nella specie, tali due regolamenti non comportano disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro. Pertanto, occorre garantire un'applicazione di ciascuno di tali regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'attuazione coerente.

111. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, anche se il regolamento n. 1049/2001 è volto a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni, tale diritto è tuttavia assoggettato, alla luce del regime derogatorio previsto dall'articolo 4 di tale regolamento, a determinati limiti per motivi di interesse pubblico o privato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51).

112. Nella specie, la Commissione si è rifiutata di comunicare alla Odile Jacob i documenti controversi invocando, in primo luogo, per la totalità di tali documenti, l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e, in secondo luogo, per alcuni di tali documenti, eccezioni attinenti, rispettivamente, alla tutela degli interessi commerciali,

alla tutela del processo decisionale dell'istituzione e alla tutela delle consulenze legali, previste rispettivamente dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, paragrafo 3, secondo comma, e paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento.

113. A tale proposito occorre rilevare che un'istituzione dell'Unione, al fine di valutare una domanda di accesso a taluni documenti in suo possesso, può prendere in considerazione diversi motivi di diniego previsti dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

114. Nel caso di specie, la Commissione poteva, di conseguenza, fondarsi legittimamente su diversi motivi cumulativamente, al fine di negare l'accesso ai documenti controversi. I motivi di diniego si basano per tutti tali documenti, principalmente, sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, e inoltre in via sussidiaria e specifica sulle altre eccezioni, come descritte al punto 112 della presente sentenza.

115. In primo luogo, per quanto riguarda i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi, è costante che i documenti di cui trattasi rientrano effettivamente in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, in considerazione dell'obiettivo di un procedimento di controllo di una concentrazione tra imprese, la quale consiste nel verificare se un'operazione conferisca o meno alle parti notificanti un potere di mercato che possa incidere in misura significativa sulla concorrenza, la Commissione raccoglie nell'ambito di un siffatto procedimento informazioni commerciali sensibili, relative alle strategie commerciali delle imprese implicate, agli importi delle loro vendite, alle loro parti di mercato o ai loro rapporti commerciali, di modo che l'accesso ai documenti di un siffatto procedimento di controllo può arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali delle citate imprese. Pertanto, le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività di indagine sono, nel caso di specie, strettamente connesse.

116. È vero che, per poter giustificare il rifiuto di accesso a un documento, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività o in un interesse fra quelli menzionati all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, poiché l'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo. Tuttavia, tale istituzione può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 53 e 54 nonché giurisprudenza citata).

117. Per quanto riguarda le procedure di controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha considerato che siffatte presunzioni generali possono derivare dal regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), che disciplina specificamente la materia degli aiuti di Stato e che contiene disposizioni riguardanti l'accesso a talune informazioni e a documenti ottenuti nell'ambito della procedura di indagine e di controllo di un aiuto (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 55-57).

118. Siffatte presunzioni generali sono applicabili in materia di procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in quanto la normativa che disciplina tale procedura prevede anche regole rigorose sul trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di una siffatta procedura.

119. Infatti, gli articoli 17 e 18, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, nonché l'articolo 17 del regolamento n. 447/98, che disciplinano in modo restrittivo l'uso delle informazioni nell'ambito della procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, limitando l'accesso al fascicolo alle «parti direttamente interessate» e «alle altre parti interessate», fatto salvo l'interesse legittimo delle imprese coinvolte a che i loro segreti commerciali non siano divulgati, ed esigendo che le informazioni raccolte siano utilizzate unicamente per lo scopo perseguito dalla domanda di informazioni, dal controllo o dalla revisione contabile, e che le informazioni che, per loro natura,

sono coperte dal segreto d'ufficio non siano divulgate. Tali disposizioni sono state riprese, sostanzialmente, negli articoli 17 e 18, paragrafo 3, del regolamento n. 139/2004, nonché nell'articolo 17 del regolamento n. 802/2004.

120. Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese e il diritto di accesso ai documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, sono giuridicamente distinti, ma ciò non toglie che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente agli interessati di ottenere le osservazioni e tutti i documenti presentati alla Commissione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 59).

121. Pertanto, un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti scambiati, nell'ambito di un siffatto procedimento, tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi sarebbe, come sottolineato dalla Commissione, tale da mettere a repentaglio l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire, nel regolamento sulle concentrazioni, tra, da un lato, l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili, al fine di consentire a quest'ultima di valutare la compatibilità dell'operazione di concentrazione progettata con il mercato comune e, dall'altro, la garanzia di tutela rafforzata legata, a titolo del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni così trasmesse alla Commissione.

122. Se persone diverse da quelle legittimate ad accedere al fascicolo dalla normativa sul procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese o coloro che potevano essere considerati interessati, ma che non hanno esercitato il loro diritto d'accesso alle informazioni o che hanno ottenuto un diniego, fossero in misura di ottenere l'accesso ai documenti relativi a un siffatto procedimento sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, il regime istituito da tale normativa sarebbe rimesso in discussione.

123. Di conseguenza, ai fini dell'interpretazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale la divulgazione dei documenti scambiati tra la Commissione e le imprese durante un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio sia alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine sia a quella degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un siffatto procedimento (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).

124. Tenuto conto della natura degli interessi tutelati nell'ambito del controllo di un'operazione di concentrazione, è giocoforza considerare che la conclusione tratta nel precedente punto si impone indipendentemente dalla questione di sapere se la domanda di accesso riguardi un procedimento di controllo già concluso o un procedimento pendente. Infatti, la pubblicazione delle informazioni sensibili riguardanti le attività economiche delle imprese coinvolte può pregiudicare i loro interessi commerciali, indipendentemente dall'esistenza di un procedimento di controllo pendente. Inoltre, la prospettiva di una siffatta pubblicazione una volta concluso il procedimento di controllo rischierebbe di nuocere alla disponibilità delle imprese a collaborare quando un siffatto procedimento è pendente.

125. Occorre peraltro sottolineare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, le eccezioni riguardanti gli interessi commerciali o i documenti sensibili possono essere applicate per un periodo di trent'anni, o anche per un periodo maggiore se necessario.

126. La succitata presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 62).

127. In secondo luogo, per quanto riguarda l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, occorre rilevare che la citata eccezione è stata sollevata, dalla Commissione, per negare l'accesso ad una nota della DG «Concorrenza» al servizio giuridico della Commissione nella quale si chiedeva un parere sull'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 4064/89, nonché una nota indirizzata al membro della Commissione incaricato della concorrenza che riassumeva lo stato degli atti, come indicati al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata.

128. A tale proposito occorre sottolineare che, analogamente alla situazione verificatasi nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (v., in particolare, punti 14 e 22 di tale sentenza), un procedimento giudiziario dinanzi al Tribunale era pendente, nella presente causa, quando la domanda di accesso ai documenti controversi è stata presentata. È infatti pacifico che tali documenti sono stati richiesti dalla Odile Jacob al fine di essere utilizzati a sostegno del suo ricorso nella causa T-279/04, pendente dinanzi al Tribunale al momento della domanda di accesso.

129. Essa si distingue da quella all'origine della sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/My Travel e Commissione (C-506/08 P, Racc. pag. I-13489), nella quale, al momento della domanda di accesso a taluni documenti interni elaborati nell'ambito di un procedimento amministrativo di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese, la decisione della Commissione relativa all'operazione di cui trattasi era stata annullata da una sentenza del Tribunale passata in giudicato in assenza di impugnazione diretta avverso tale sentenza e nella quale la Commissione non aveva, a seguito di tale sentenza d'annullamento, ripreso le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa alla citata operazione. Essa si distingue parimenti dalla situazione che ha dato origine alla sentenza pronunciata in tale medesima data nella causa Commissione/Agrofert Holding, nella quale la domanda di accesso a taluni documenti interni era stata presentata mentre la decisione della Commissione, che aveva concluso il procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione relativo ai citati documenti, era diventata definitiva in assenza di ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione.

130. In una situazione come quella della presente fattispecie, in cui l'istituzione interessata potrebbe, in funzione dell'esito del procedimento giurisdizionale, essere indotta a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa all'operazione di concentrazione di cui trattasi, occorre ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'obbligo che si imporrebbe alla citata istituzione di divulgare, durante tale procedimento, talune note interne come quelle previste nel punto 127 della presente sentenza pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale di tale istituzione.

131. Una siffatta valutazione vale anche per il parere giuridico menzionato nel punto 1, lettera g), della sentenza impugnata, oltre alle considerazioni adeguatamente esposte dal Tribunale nel punto 160 della sentenza impugnata ».

12 settembre 2013, *Leonard Besselink c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-331/11, ECLI:EU:T:2013:419

Nel gennaio 2011, il sig. Besselink, professore di diritto costituzionale, chiedeva accesso ad un documento contenente un progetto di decisione del Consiglio con il quale la Commissione veniva autorizzata a negoziare l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale documento includeva anche le direttive di negoziazione che la Commissione doveva osservare in qualità di negoziatrice dell'Unione. Il Consiglio concedeva un accesso ad una versione parzialmente declassificata di tale documento, considerando che la divulgazione integrale del medesimo avrebbe pregiudicato la tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali e compromesso il clima di fiducia nell'ambito del

negoziato. A fronte di tali motivazioni, il sig. Besselink adiva il Tribunale per ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio, ritenendo che quest'ultimo avesse applicato in modo non corretto l'eccezione posta dal reg. n. 1049/2001 a tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Il Tribunale, nell'annullare parzialmente la decisione del Consiglio, ha osservato:

« 35. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n 1049/2001, les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. [...]

43. [...] le document n 9689/10 a été spécifiquement rédigé en vue de l'ouverture des négociations devant conduire à l'adhésion de l'Union à la CEDH. [...] Il s'agit donc, dans le cadre de ce document, de discuter des modalités d'adhésion de l'Union à la CEDH et, partant, des objectifs stratégiques à atteindre dans le cadre des négociations avec les partenaires. Du fait de son contenu, le document n 9689/10 est susceptible de relever de l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales.

44. Or, il y a lieu de rappeler que les exceptions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n 1049/2001 sont rédigées en termes impératifs et, partant, que les institutions sont obligées de refuser l'accès aux documents relevant de ces exceptions obligatoires lorsque la preuve des circonstances visées par ces exceptions est rapportée, sans qu'il soit nécessaire de mettre en balance la protection de l'intérêt public avec un intérêt général supérieur (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 25 avril 2007, WWF European Policy Programme/Conseil, T-264/04, Rec. p. II-911, points 44 et 45).

45. En outre, même en admettant que les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, TUE, en ce qu'elles prévoient que l'Union adhère à la CEDH, revêtiraient une portée constitutionnelle, cela ne saurait occulter le fait que les modalités pratiques de cette adhésion, lesquelles ne sont pas prévues dans le traité UE, se font dans le cadre des relations internationales de l'Union. Dès lors, cela ne saurait avoir d'influence sur la question de savoir si la divulgation du document n 9689/10 est susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n 1049/2001, ni, partant, sur celle de savoir si l'accès sollicité à un tel document doit être refusé. Il convient notamment de relever à cet égard que l'article 12, paragraphe 2, dudit règlement, s'il prévoit que les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci devraient être rendus directement accessibles, ajoute toutefois qu'il n'en va de la sorte que sous réserve des articles 4 et 9 de ce même règlement (voir, en ce sens, arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 41).

46. Enfin, l'argument du requérant, selon lequel l'arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, ne serait pas applicable en l'espèce dans la mesure où les objectifs poursuivis par la partie requérante dans cette affaire étaient d'ordre privé alors que lui-même cherchait à créer un espace de débat public, doit être rejeté. En effet, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n 1049/2001, les bénéficiaires du droit d'accès aux documents des institutions sont les citoyens de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre, sans que ces personnes soient tenues de justifier d'un intérêt spécifique à en obtenir l'accès. Le fait que le requérant ait souhaité créer un espace de débat public est donc sans incidence s'agissant du droit d'accès aux documents prévu par le règlement n 1049/2001 et des décisions adoptées sur son fondement (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 13 décembre 2012, Commission et Strack/Strack et Commission, T-197/11 P et T-198/11 P, point 48).

47. Par ailleurs, même à supposer que le refus adressé au requérant en l'espèce doive également être analysé sous l'angle de la liberté d'expression et d'information consacrée par l'article 11 de la charte des droits fondamentaux, il n'en demeure pas moins que l'exercice de cette liberté peut, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de ladite charte, être limité, sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques, au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la même charte.

48. Dans la présente affaire, il n'existe pas d'actes proprement dits d'ingérence des autorités de l'Union dans la liberté du requérant de recevoir l'information qui l'intéresse. Il y a d'ailleurs lieu de noter que le requérant lui-même ne fait pas mention d'une ingérence du Conseil. [...]

58. À cet égard, sans que ce fait n'ait été remis en cause par le Conseil ou la Commission, il convient de souligner que la directive de négociation n° 5 a fait l'objet d'une communication aux partenaires des négociations. Dès lors, il n'est pas possible de justifier le risque d'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales par le fait que la divulgation de cette directive affaiblirait la position de négociation de l'Union.

59. En outre, il ressort de l'examen du document n° 9689/10 produit par le Conseil en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2013 que la directive de négociation n° 5 ne contient que la position de l'Union sur la question de l'adhésion de l'Union aux protocoles additionnels et ne contient pas, par exemple, la position des partenaires de l'Union dans les négociations, ni la position de l'Union sur la position de ses partenaires. De ce fait, la divulgation de la directive de négociation n° 5 ne saurait mettre en péril le climat de confiance entre les acteurs qui participent directement ou indirectement à ces négociations.

60. Enfin, il ne ressort pas de la décision attaquée en quoi la divulgation de la directive de négociation n° 5 porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. En effet, le Conseil se contente, au point 10 de ladite décision, d'indiquer que l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales s'applique également à des actes unilatéraux, sans indiquer les éléments concrets permettant de conclure que la divulgation de la directive de négociation n° 5 porterait atteinte à cet intérêt public.

61. Partant, il convient de conclure que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès à la directive de négociation n° 5. [...]

70. Il convient tout d'abord de rappeler qu'il ne peut être exclu que la divulgation des positions de l'Union dans des négociations internationales puisse porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (arrêt du Tribunal du 19 mars 2013, In 't Veld/Commission, T-301/10, non encore publié au Recueil, point 123).

71. Ensuite, quand bien même certains éléments des directives de négociation auraient été publiés, il convient de constater que, comme l'a indiqué le Conseil, le contenu exact de celles-ci n'a pas été divulgué. Or, il convient de souligner que la considération selon laquelle la connaissance des directives de négociation aurait pu être exploitée par l'autre partie aux négociations est suffisante pour établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales.

72. En outre, comme il ressort de la décision attaquée, le document n° 9689/10 est un document préparatoire. Or, dans le contexte des négociations internationales, les positions prises par l'Union sont, par hypothèse, susceptibles d'évoluer en fonction du cours de ces négociations, des concessions et des compromis consentis dans ce cadre par les différentes parties prenantes. La formulation de positions de négociation peut impliquer un certain nombre de considérations tactiques de la part des négociateurs, dont l'Union elle-même. Dans ce contexte, il ne saurait être exclu que la divulgation par l'Union, au public, de ses propres positions de négociation, alors même que les positions de négociation des autres parties demeureraient secrètes, puisse avoir pour conséquence d'affecter négativement, en pratique, la capacité de négociation de l'Union (arrêt In 't Veld/Commission, point 70 supra, point 125).

73. Par conséquent, le Conseil a pu légalement considérer que divulguer le contenu exact des directives de négociation, à l'exception de la directive de négociation n° 5, pouvait porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

78. [...] la considération selon laquelle la connaissance des directives de négociation aurait pu être exploitée par l'autre partie aux négociations est suffisante pour établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales et la divulgation des positions de l'Union, alors même qu'elles sont susceptibles d'évoluer au cours des négociations, pourrait porter atteinte à sa capacité de négociation.

79. Par conséquent, il convient de rejeter le premier moyen comme étant pour partie irrecevable et pour partie non fondé, à l'exception du grief relatif à la directive de négociation n° 5, pour lequel il convient de conclure que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès à ladite directive. [...]

82. Conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

83. Selon la jurisprudence de la Cour, l'examen de l'accès partiel à un document des institutions de l'Union doit être réalisé à l'aune du principe de proportionnalité (arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, points 27 et 28).

84. Il résulte des termes mêmes de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 qu'une institution est tenue d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux documents visés par une demande d'accès, en limitant un refus éventuel aux seules données couvertes par les exceptions visées. L'institution doit accorder un tel accès partiel si le but poursuivi par cette institution, lorsqu'elle refuse l'accès au document, peut être atteint dans l'hypothèse où cette institution se limiterait à occulter les passages qui peuvent porter atteinte à l'intérêt public protégé (arrêt Conseil/Hautala, point 83 supra, point 29, et arrêt WWF European Policy Programme/Conseil, point 44 supra, point 50).

85. En l'espèce, le Conseil a donné accès aux pages 1 et 2 du document ainsi qu'au texte du projet de décision du Conseil figurant aux pages 3 et 4, à l'exception de l'article 5 de ce projet (voir point 14 de la décision attaquée).

86. Il y a lieu de relever, à l'instar de ce que soulève le requérant, que l'accès partiel est très restreint, la version divulguée du document en cause étant limitée, essentiellement, à sa partie introductive et à une partie du projet de décision du Conseil.

87. Il convient, néanmoins, d'examiner si le caractère restreint de l'accès partiel accordé en l'espèce est justifié au regard de l'exception invoquée, à l'aune du principe de proportionnalité.

88. À cet égard, s'agissant de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, il convient de rappeler que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il apprécie si la divulgation d'un document peut porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales, compte tenu de la nature sensible et essentielle de l'intérêt protégé [...].

89. Il résulte des développements précédents (voir points 61 et 73 ci-dessus) que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de divulguer la directive de négociation n° 5, mais que, s'agissant des autres directives de négociation, le fait que certains éléments aient pu être rendus publics n'empêchait pas que la divulgation de leur contenu exact aurait pu porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

90. Cela étant, il ressort de l'examen du document n° 9689/10 que certaines parties des directives de négociation auraient pu être divulguées sans que cela affecte l'intérêt public de l'Union en matière de relations internationales.

91. Il en est ainsi des parties du projet de décision et des directives de négociation dans lesquelles le Conseil s'est contenté de rappeler les principes devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union à la CEDH. En effet, l'article 6, paragraphe 2, TUE ainsi que le protocole n° 8, relatif à l'article 6, paragraphe 2, TUE sur l'adhésion de l'Union à la CEDH, ont déjà précisé certains objectifs à atteindre ou les limites à ne pas dépasser lors de ces négociations, comme le fait que l'adhésion de l'Union à la CEDH ne doit affecter ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions.

92. Il en va également de même des directives de négociation dans lesquelles le Conseil établit tout au plus une liste de questions qui devront être abordées lors des négociations sans pour autant y apporter de réponse précise (voir, par analogie, arrêt In 't Veld/Commission, point 70 supra, point 140).

93. Dans ces conditions, l'erreur constatée dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 conduit à l'illégalité de l'analyse opérée dans la décision attaquée, en ce qui concerne l'étendue de l'accès partiel.

94. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, dans le cadre de l'accès partiel au document, le Conseil n'a pas satisfait à son obligation de limiter le refus aux seules informations couvertes par l'exception invoquée ».

14 novembre 2013, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e República de Finlândia c. Commissione europea*, cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P, ECLI:EU:C:2013:738

La LPN, organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente, nell'aprile 2003 presentava una denuncia alla Commissione, sostenendo che il progetto di realizzazione di una diga sul fiume Sabor in Portogallo violasse la normativa europea a protezione dell'ambiente. A seguito della denuncia, la Commissione avviava una procedura di infrazione nei confronti del Portogallo. Nel marzo 2007, la LPN chiedeva alla Commissione di avere accesso alle informazioni relative al trattamento della sua denuncia ed ai documenti inerenti al procedimento di inadempimento. La Commissione respingeva la domanda di accesso, sostenendo che i documenti richiesti fossero coperti dall'eccezione posta dall'art. 4, par. 2, terzo trattino, del reg. n. 1049/2001 a tutela degli obiettivi delle attività di indagine e che la loro divulgazione avrebbe compromesso il clima di reciproca fiducia necessario per la conduzione del negoziato tra la Commissione ed il Portogallo ancora in corso nella fase precontenziosa. La LPN reiterava la domanda di accesso dopo aver ricevuto comunicazione da parte della Commissione di archiviazione della sua denuncia. A questo punto la Commissione, ritenendo che la citata eccezione di cui all'art. 4, par. 2, terzo trattino, reg. n. 1049/2001 non trovasse più applicazione, trasmetteva alla LPN alcuni dei documenti richiesti, confermando tuttavia il diniego di accesso per altri documenti, che considerava coperti dalle eccezioni poste dal reg. n. 1049/2001 a tutela del processo decisionale e delle procedure giurisdizionali. Nel frattempo, la LPN impugnava la decisione della Commissione, chiedendone l'annullamento. Il Tribunale riteneva che la controversia fosse divenuta priva di oggetto in relazione ai documenti nelle more divulgati, mentre, con riferimento agli altri documenti, rigettava il ricorso della LPN, riconoscendo la sussistenza, nel caso di specie, di una presunzione generale di riservatezza dei documenti del fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento per inadempimento in fase precontenziosa. Nel giudizio di impugnazione promosso dalla LPN e rigettato integralmente dalla Corte, quest'ultima ha confermato la possibilità per la Commissione di basarsi sulla menzionata presunzione generale, così osservando:

« 41. In forza dell'eccezione invocata dalla Commissione, ovvero quella di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

42. Ne deriva che il regime delle eccezioni previsto da tale articolo 4, e segnatamente dal paragrafo 2 dello stesso, è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ovvero, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie.

43. Nella presente causa è indubbio che i documenti oggetto della domanda della LPN rientrano effettivamente in un'attività «d'indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

44. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata, per giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare

concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v. citate sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 49; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 53; Svezia e a./API e Commissione, punto 72; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 116, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 57).

45. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che l'istituzione comunitaria interessata può fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazioni di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v. citate sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 50; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 54; Svezia e a./API e Commissione, punto 74; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 116, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 57).

46. Come ha rilevato l'avvocato generale nei paragrafi da 57 a 62 delle sue conclusioni, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di simili presunzioni di carattere generale in tre fattispecie, ovvero per quanto riguarda i documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento relativo al controllo degli aiuti di Stato (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (v. citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64), nonché le memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (v. sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 94).

47. Tutte queste cause erano caratterizzate dal fatto che la domanda di accesso in questione non era diretta ad un solo documento, bensì a un insieme di documenti (v. citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 50; Svezia e a./API e Commissione, punto 9; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 10, che riprende i punti 1 e 2 della sentenza del Tribunale impugnata nell'ambito del ricorso che ha dato luogo a tale sentenza della Corte, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 7, che riprende il punto 2 della sentenza del Tribunale impugnata nell'ambito del ricorso che ha dato luogo a tale ultima sentenza della Corte).

48. In questo tipo di situazioni, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 permette all'istituzione interessata di trattare una domanda complessiva e di rispondere alla stessa in modo altrettanto complessivo.

49. Una situazione di questo tipo si presenta nel caso di specie. Infatti, come per la domanda presentata dall'interessata nella citata causa Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, che si riferiva all'insieme del fascicolo amministrativo relativo alla procedura di controllo degli aiuti di Stato che le erano stati concessi, la LPN ha chiesto di avere accesso ad un insieme di documenti, menzionati nel complesso, contenuti nel fascicolo relativo al procedimento per inadempimento avviato contro la Repubblica portoghese riguardo al progetto di costruzione di una diga.

50. Inoltre, occorre ricordare che tale domanda è stata presentata a un'epoca in cui il procedimento per inadempimento si trovava ancora nella fase precontenziosa e che il medesimo procedimento, al momento dell'adozione della decisione controversa, non era stato né archiviato dalla Commissione né portato dinanzi alla Corte.

51. Occorre, pertanto, esaminare la questione se debba riconoscersi l'esistenza di una presunzione generale secondo cui, in circostanze del genere, la divulgazione dei documenti relativi al procedimento per inadempimento nella fase precontenziosa arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi di un'attività di indagine.

52. Al riguardo si deve, innanzitutto, prendere in considerazione l'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006.

53. Se è vero che, secondo l'articolo 3 di tale regolamento, il regolamento n. 1049/2001, e segnatamente l'articolo 4 dello stesso, si applica, in linea di principio, a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari, l'articolo 6 del

regolamento n. 1367/2006 aggiunge norme più specifiche relative a tali domande di accesso che, in parte, favoriscono e, in parte, limitano l'accesso ai documenti.

54. Orbene, il paragrafo 1, prima frase, di tale articolo 6, che sancisce una norma intesa a facilitare l'accesso ai documenti che contengono informazioni ambientali, prevede che tale norma non si applichi alle «indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria».

55. Ne deriva che il procedimento per inadempimento è considerato, da tale legislazione dell'Unione, come un tipo di procedimento che, in quanto tale, presenta caratteristiche che ostano a che sia data piena trasparenza in tale settore e che, di conseguenza, occupa una posizione peculiare nell'ambito del regime dell'accesso ai documenti.

56. Inoltre, il procedimento per inadempimento presenta caratteristiche paragonabili a quelle di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato, che hanno condotto la Corte a riconoscere l'esistenza di una presunzione generale al riguardo nella citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau.

57. Infatti, in entrambi i casi, si tratta di un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile o della concessione dell'aiuto controverso (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 57), oppure del preteso inadempimento al diritto dell'Unione.

58. La Corte si è altresì fondata sul fatto che gli interessati, eccettuato lo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto in questione, non hanno il diritto, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione e che, se tali interessati fossero in grado, in base al regolamento n. 1049/2001, di ottenere l'accesso a tali documenti, il sistema di controllo degli aiuti di Stato sarebbe messo in discussione (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 58 e 61).

59. Per quanto attiene ai procedimenti per inadempimento, il diritto dell'Unione, segnatamente l'articolo 226 CE [ora art. 258 TFUE], non prevede neanche il diritto, per un singolo, di consultare il fascicolo, anche se il procedimento è stato avviato mediante la denuncia dello stesso. La Commissione ha unicamente concesso, nell'ambito delle sue regole di procedura interne relative alle misure amministrative in favore degli autori di denunce, di informare questi ultimi delle decisioni adottate e della proposta di archiviare il caso [...].

60. Peraltro, secondo una giurisprudenza consolidata, l'autore di una denuncia nell'ambito di un procedimento per inadempimento non dispone del diritto di pretendere che la Commissione prenda posizione in un senso determinato o di impugnare il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 14 febbraio 1989, *Star Fruit/Commissione*, 247/87, Racc. pag. 291, punto 11, e del 17 maggio 1990, *Sonito e a./Commissione*, C-87/89, Racc. pag. I-1981, punto 6, nonché ordinanza del 14 luglio 2011, *Ruipérez Aguirre e ATC Petition/Commissione*, C-111/11 P, punti 11 e 12). È privo di pertinenza, al riguardo, il fatto che l'autore di una denuncia agisca per difendere un interesse personale o un interesse pubblico.

61. Spetta, infatti, alla Commissione, qualora consideri che uno Stato membro è venuto meno ai propri obblighi, valutare l'opportunità di agire contro tale Stato, determinare le disposizioni che esso avrebbe violato e scegliere il momento in cui inizierà il procedimento per inadempimento nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze dell'8 dicembre 2005, *Commissione/Lussemburgo*, C-33/04, Racc. pag. I-10629, punto 66 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 7 ottobre 2010, *Commissione/Portogallo*, C-154/09, punto 51) [...].

62. Risulta, per di più, da una giurisprudenza costante che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi ai suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, dall'altro, di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (v., in particolare, sentenze del 7 luglio 2005,

Commissione/Austria, C-147/03, Racc. pag. I-5969, punto 22, e del 14 aprile 2011, Commissione/Romania, C-522/09, Racc. pag. I-2963, punto 15).

63. La divulgazione di documenti relativi ad un procedimento per inadempimento durante la fase precontenziosa dello stesso sarebbe, inoltre, idonea a modificare la natura e lo svolgimento di un simile procedimento, dato che, in tali circostanze, potrebbe rivelarsi ancora più difficile avviare un processo di negoziato e raggiungere un accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato che metta fine all'inadempimento contestato, al fine di consentire che il diritto dell'Unione sia rispettato e di evitare un ricorso giurisdizionale.

64. Infine, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, i documenti relativi alla fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento costituiscono, ai fini dell'applicazione della presunzione generale summenzionata, una categoria unica di documenti. Infatti, da un lato, l'eccezione, riferita alle indagini relative ad eventuali inadempimenti al diritto comunitario, stabilita all'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 non prevede alcuna distinzione in funzione del tipo di documento facente parte del fascicolo relativo a siffatte indagini o dell'autore dei documenti in questione. Dall'altro lato, per quanto riguarda i documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha giudicato che l'insieme dei documenti del fascicolo amministrativo relativo a siffatto procedimento costituisce una categoria unica a cui si applica una presunzione generale in base alla quale la divulgazione di tali documenti, in linea di principio, arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi dell'attività d'indagine (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).

65. Deriva dalle considerazioni che precedono che si può presumere che la divulgazione dei documenti relativi ad un procedimento di inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, rischi di alterare il carattere di tale procedimento nonché di modificarne lo svolgimento e, pertanto, tale divulgazione, in linea di principio, arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi dell'attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

66. Tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Svezia e a./API e Commissione, punto 103; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 68).

67. Inoltre, la Commissione non è tenuta a fondare la propria decisione su detta presunzione generale. Essa può sempre procedere ad un esame concreto dei documenti menzionati nella domanda di accesso e fornire una motivazione del genere. Per di più, qualora constati che il procedimento per inadempimento cui si riferisce la domanda di accesso presenta caratteristiche che consentono la divulgazione completa o parziale dei documenti del fascicolo, è tenuta a procedere a tale divulgazione.

68. Per contro, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi concretamente non può essere interpretata nel senso che la Commissione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie. Una simile esigenza priverebbe detta presunzione generale del suo effetto utile, ovvero consentire alla Commissione di rispondere ad una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale. [...]

70. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel riconoscere che la Commissione ha la facoltà di fondarsi sulla presunzione generale secondo cui l'accesso, anche parziale, del pubblico ai documenti relativi ad un procedimento per inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, arrecherebbe pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi di tale procedimento, al fine di negare l'accesso a tali documenti sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. [...]

79. L'articolo 6 del regolamento n. 1367/2006 aggiunge al regolamento n. 1049/2001 norme specifiche relative alle richieste di accesso a informazioni ambientali.

80. La prima frase del paragrafo 1 di tale articolo 6 si riferisce alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e dispone che esiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Tale presunzione legale si riferisce alla fine di detto articolo 4, paragrafo 2, che esclude il diniego di accesso a un documento nel caso in cui vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento in questione. Orbene, tale presunzione legale non si applica alle «indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria».

81. L'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 dispone che, «[c]irca le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del [regolamento n. 1049/2001], i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che presenta la divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

82. Orbene, deriva dalla formulazione e dall'economia di tale articolo 6, paragrafo 1, che le «altre eccezioni» ai sensi della seconda frase di tale paragrafo non includono la tutela dei procedimenti per inadempimento.

83. Infatti, la prima frase di detto paragrafo 1 stabilisce una regola relativa alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La seconda frase del medesimo paragrafo 1 non menziona semplicemente le «altre eccezioni», bensì le «altre eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento [n. 1049/2001]». Tale disposizione si riferisce, pertanto, alle eccezioni di cui a tale articolo 4, paragrafi 1, 2, secondo trattino, 3 e 5. Poiché i procedimenti per inadempimento costituiscono un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, a cui si riferisce la prima frase dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, siffatta attività non è compresa nella nozione di «altre eccezioni» di cui a tale articolo 6, paragrafo 1.

84. Tale formulazione delle due frasi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 e la loro strutturazione mettono in evidenza l'intenzione del legislatore di escludere i procedimenti per inadempimento dall'ambito di applicazione di tale disposizione nel suo complesso.

85. Pertanto, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel considerare che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 non ha alcuna incidenza sull'analisi che la Commissione deve effettuare in forza del regolamento n. 1049/2001 qualora una domanda di accesso abbia ad oggetto i documenti relativi a un procedimento per inadempimento che si trova ancora nella fase precontenziosa. [...]

90. Con il terzo motivo, la Repubblica di Finlandia, in sostanza, addebita al Tribunale di aver ommesso di valutare la questione se la Commissione avesse verificato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in questione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

91. Il Tribunale ha constatato, ai punti 132 e 133 della sentenza impugnata, che, a tenore della decisione controversa, nel caso di specie mancava un interesse pubblico prevalente ai sensi di tale disposizione, e che tale valutazione dell'assenza di un interesse pubblico prevalente non era inficiata da alcun errore di diritto o di fatto. Orbene, la LPN e la Repubblica di Finlandia invocano non un interesse concreto, nella fattispecie, alla divulgazione dei documenti di cui trattasi, bensì unicamente l'importanza che la disponibilità di informazioni ambientali riveste in linea generale per la tutela dell'ambiente e della salute umana.

92. Certamente, l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi soggiacenti al regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punti 74 e 75).

93. Tuttavia, considerazioni tanto generiche come quelle invocate nel caso di specie non possono essere idonee a dimostrare che, nella fattispecie, il principio di trasparenza presentava una rilevanza

particolare, che avrebbe potuto prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., per analogia, sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 158).

94. L'esigenza che impone al richiedente d'invocare concretamente le circostanze su cui si fonda l'interesse pubblico superiore alla divulgazione dei documenti in questione è conforme alla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Svezia e a./API e Commissione, punto 103; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 68).

95. Per quanto la LPN abbia richiesto l'accesso a siffatti documenti al fine di poter completare le informazioni di cui dispone la Commissione in merito al progetto di costruzione di una diga oggetto del procedimento per inadempimento in questione e, di conseguenza, di partecipare attivamente a tale procedimento, detta circostanza non dimostra l'esistenza di un «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 70; Commissione/Éditions Odile Jacob, punti 145 e 146, nonché Commissione/Agrofert Holding, punti 85 e 86), anche se la LPN, in quanto organizzazione non governativa, agisce in conformità al suo oggetto statutario, che consiste nella protezione dell'ambiente.

96. Sebbene, secondo il considerando 2 del regolamento n. 1367/2006, quest'ultimo rientri nel quadro di un programma comunitario di azione in materia ambientale, che sottolinea l'importanza di fornire adeguate informazioni sull'ambiente e di offrire al pubblico effettive possibilità di partecipare al processo decisionale in materia ambientale, ciò non toglie che tale partecipazione non può essere invocata per giustificare l'accesso ai documenti relativi ad un procedimento per inadempimento. Infatti, secondo l'articolo 9 di tale regolamento, quest'ultimo prevede una partecipazione del pubblico unicamente qualora le istituzioni o gli organi comunitari elaborino, modifichino o riesaminino piani e programmi relativi all'ambiente. Tale articolo non si riferisce, invece, ai procedimenti per inadempimento ».

27 febbraio 2014, *Commissione europea c. EnBW Energie Baden-Württemberg AG*, causa C-365/12 P, ECLI:EU:C:2014:112

L'impresa EnBW, attiva nel settore della distribuzione di energia, ritenendo di aver subito un pregiudizio da un cartello tra produttori di commutatori ad isolamento gassoso, già sanzionato dalla Commissione, chiedeva a quest'ultima, sul fondamento del reg. n. 1049/2001, di poter accedere a taluni documenti compresi nel fascicolo del procedimento relativo al predetto illecito anticoncorrenziale. La Commissione respingeva la domanda di EnBW, ritenendo che i documenti richiesti fossero coperti dalle eccezioni all'accesso di cui all'art. 4, par. 2, primo e terzo trattino e art. 4, par. 3, del regolamento citato. Nell'agosto 2008, EnBW presentava ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione, che veniva accolto dal Tribunale. Nel giudizio di impugnazione promosso dalla Commissione, la Corte di giustizia ha riconosciuto in capo all'Istituzione la possibilità di avvalersi, nel caso di specie, di una presunzione generale di riservatezza dei documenti richiesti, sulla base della seguente motivazione:

« 61. [...] Il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile. Risulta anche da tale regolamento, segnatamente dall'articolo 4 di quest'ultimo, il quale prevede un regime di eccezioni al riguardo, che, tuttavia, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (v. sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51; del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punti 69 e 70; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 111; Commissione/

Agrofert Holding, cit., punto 53, nonché del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11, punto 40).

62. In base alle eccezioni invocate dalla Commissione, cioè quelle comprese nell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento, le istituzioni, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento in questione, rifiutano l'accesso ad un documento, da una parte, qualora la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica o alla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile nonché, d'altra parte, quando tale documento contiene riflessioni per uso interno nell'ambito di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, qualora la divulgazione pregiudicasse seriamente il processo decisionale dell'istituzione.

63. Ne deriva che il regime delle eccezioni previsto da tale articolo 4 è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ovvero, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 42).

64. Secondo una giurisprudenza consolidata, per giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v., in tal senso, sentenze del 1 luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 49; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 53; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 116; Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 57, nonché LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 44).

65. Tuttavia la Corte ha riconosciuto che l'istituzione comunitaria interessata può fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazioni di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v., segnatamente, sentenze Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 50; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 54; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 116; Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 57; del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, punto 72, e LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 45).

66. Così la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di simili presunzioni di carattere generale in quattro fattispecie, ovvero per quanto riguarda i documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento relativo al controllo degli aiuti di Stato (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (v. citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64), nonché i documenti relativi ad un procedimento di inadempimento durante la fase precontenziosa dello stesso (v. sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 65).

67. Tutte queste cause erano caratterizzate dal fatto che la domanda di accesso in questione non era diretta ad un solo documento, bensì a un insieme di documenti (v. sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 47 e la giurisprudenza citata).

68. In questo tipo di situazioni, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 permette all'istituzione interessata di trattare una domanda complessiva e di rispondere alla stessa in modo altrettanto complessivo (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 48).

69. Proprio una situazione di questo tipo si presenta nel caso di specie. Infatti [...], l'EnBW ha chiesto di avere accesso ad un insieme di documenti, menzionati nel complesso, contenuti nel fascicolo relativo al procedimento per inadempimento che ha condotto alla decisione AIG.

70. È inoltre certo nella presente causa che, all'epoca in cui l'EnBW ha chiesto alla Commissione l'accesso ad un insieme di documenti del suo fascicolo relativo al procedimento di cui trattasi, erano pendenti ricorsi giudiziari diretti ad ottenere l'annullamento della decisione AIG dinanzi al Tribunale e che, come rilevato da quest'ultimo al punto 118 della sentenza impugnata, ciò continuava a verificarsi al momento della decisione impugnata. [...]

78. È certo nella presente causa, come risulta dai punti 115 e 136 della sentenza impugnata, che i documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] in questione rientrano in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e possono includere informazioni commerciali sensibili, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento.

79. Tenuto conto dello scopo di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], consistente nel verificare se un'intesa tra imprese sia compatibile col mercato comune, la Commissione può infatti raccogliere, nell'ambito di un siffatto procedimento, informazioni commerciali sensibili, relative, in particolare, alle strategie commerciali delle imprese coinvolte, agli importi delle loro vendite, alle loro quote di mercato o alle loro relazioni commerciali, di modo che l'accesso ai documenti afferenti ad un procedimento del genere può ledere la tutela degli interessi commerciali delle suddette imprese. Pertanto le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali ed a quella degli obiettivi delle attività di indagine sono, in un procedimento del genere, strettamente connesse (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 115, e Commissione/Agrofert Holding, punto 56).

80. Orbene, la Corte ha già dichiarato, quando ha riconosciuto l'esistenza della presunzione generale menzionata ai punti 65 e 66 della presente sentenza in rapporto alle domande di accesso ai documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di controllo degli aiuti di Stato o in un fascicolo relativo ad un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione, che la Commissione ha il diritto di presumere che la divulgazione di tali documenti pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in tali procedimenti nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a siffatti procedimenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v. citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 61; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64).

81. Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 57 della sentenza impugnata, una presunzione generale analoga si applica nei confronti di una domanda diretta ad ottenere l'accesso ad un insieme di documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE].

82. Certamente [...] il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni interessate il più ampio possibile.

83. Tuttavia le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, che figurano segnatamente all'articolo 4 di tale regolamento, non possono, quando come nella presente causa i documenti presi in considerazione dalla domanda di accesso rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, nel caso di specie un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], essere interpretati senza tener conto delle regole specifiche che disciplinano l'accesso ai documenti in parola le quali sono previste, nel caso sub iudice, dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004. Infatti questi due ultimi regolamenti perseguono in materia obiettivi diversi da quelli perseguiti dal regolamento n. 1049/2001, dal momento che sono diretti a garantire l'osservanza dei diritti della difesa di cui fruiscono le parti interessate e l'esame diligente delle denunce, pur garantendo il rispetto del segreto d'ufficio nei procedimenti di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], e non a rendere agevole quanto più possibile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché a promuovere le

corrette prassi amministrative garantendo la maggior trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità nonché delle informazioni sulle quali si basano le loro decisioni (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 109, e Commissione/Agrofert Holding, punto 51).

84. Poiché tali regolamenti non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro, occorre garantire un'applicazione di ciascuno dei suddetti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente (v., per analogia, sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, Racc. pag. I-6055, punto 56; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 110, e Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 52).

85. Orbene, da una parte, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 61 della presente sentenza, se il regolamento n. 1049/2001 è diretto a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni il più ampio possibile, tale diritto è assoggettato a taluni limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato.

86. D'altra parte, gli articoli 27, paragrafo 2, e 28 del regolamento n. 1/2003 nonché gli articoli 6, 8, 15 e 16 del regolamento n. 773/2004 disciplinano in maniera restrittiva l'uso dei documenti compresi nel fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], limitando l'accesso agli atti alle «parti interessate» ed ai «denuncianti» la cui denuncia la Commissione si prefigge di rigettare, con riserva della non divulgazione dei segreti aziendali e di altre informazioni riservate delle imprese nonché dei documenti interni della Commissione e delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri e purché i documenti resi accessibili siano utilizzati solo ai fini di procedimenti giudiziari o amministrativi vertenti sull'applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE].

87. Risulta da quanto precede che non soltanto le parti di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] non dispongono di un diritto di accesso illimitato ai documenti compresi nel fascicolo della Commissione, ma che, inoltre, i terzi, ad eccezione dei denunciati, non dispongono, nell'ambito di un procedimento siffatto, del diritto di accesso ai documenti del fascicolo della Commissione (v., per analogia, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 58).

88. Tali considerazioni devono essere tenute nel debito conto ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento. Infatti, se persone diverse da quelle che hanno il diritto di accesso al fascicolo in virtù dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 o quelle che, disponendo in linea di principio di un diritto siffatto, non se ne sono avvalse o a cui è stato opposto un rifiuto fossero in grado di ottenere l'accesso ai documenti sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, il regime di accesso al fascicolo istituito dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 sarebbe messo in discussione (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 58; Svezia e a./API e Commissione, punto 100; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 122; Commissione/Agrofert Holding, punto 63, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 58).

89. Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] ed il diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001 sono giuridicamente distinti, ciò non toglie però che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente di ottenere le osservazioni ed i documenti presentati alla Commissione dalle imprese interessate e dai terzi (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 59; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 120, e Commissione/Agrofert Holding, punto 61).

90. In tale contesto un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti compresi in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE]

porrebbe in pericolo l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire nei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 tra l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili al fine di consentire a quest'ultima di scoprire l'esistenza di un cartello e valutarne la compatibilità col predetto articolo, da un lato, e la garanzia di una tutela rafforzata collegata, in forza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni trasmesse a tale titolo alla Commissione, dall'altro (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 121, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 62).

91. Occorre sottolineare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti tanto ampio quanto quello riguardante l'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 60; Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 77, nonché del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, Racc. pag. I-6237, punto 87).

92. Ne risulta che, per quanto concerne i procedimenti di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], una presunzione generale, come quella di cui ai punti 65, 66 e 80 della presente sentenza, può derivare dalle disposizioni dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/04 che disciplinano specificamente il diritto di accesso ai documenti compresi nei fascicoli della Commissione riguardanti tali procedimenti (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punti da 55 a 57, Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 117, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 58).

93. Si deve considerare alla luce di quanto precede che la Commissione, ai fini dell'applicazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ha il diritto di presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], che la divulgazione di tali documenti pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un procedimento del genere nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a quest'ultimo (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 61; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123; Commissione/Agrofert Holding, punto 64, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 64). [...]

95. Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 61 della sentenza impugnata, è irrilevante al riguardo che le restrizioni al diritto di accesso previste dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 richiedono esse stesse una valutazione caso per caso. È invece determinante, come la Corte ha già dichiarato, che tali regolamenti prevedano norme rigorose riguardo al trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] (citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 118, e Commissione/Agrofert Holding, punto 59).

96. È comunque giocoforza constatare che, quando si tratta, come nella presente causa, di una domanda di accesso ai documenti presentata da un terzo che non dispone della qualità di denunciante, i suddetti regolamenti non prevedono alcun diritto di accesso di modo che una siffatta valutazione caso per caso è, in ogni ipotesi, esclusa. [...]

100. Si deve tuttavia sottolineare che la presunzione di carattere generale summenzionata non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, del quale viene chiesta la divulgazione, non rientra nella presunzione in parola o che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del suddetto documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126; Commissione/Agrofert Holding, punto 68, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 66).

101. Per contro, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi concretamente non può essere interpretata nel senso che la Commissione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie. Una simile esigenza priverebbe detta

presunzione generale del suo effetto utile, ovvero consentire alla Commissione di rispondere ad una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 68).

102. Nel caso di specie si deve constatare che la sentenza impugnata non fa risultare alcun elemento atto a rovesciare la suddetta presunzione.

103. È ben vero che risulta implicitamente da tale sentenza, segnatamente dal suo punto 1, che l'EnBW, al momento della presentazione della sua domanda di accesso ai documenti in questione, sembrava intenzionata a chiedere il risarcimento del danno che pretendeva di aver subito in ragione dell'intesa che è stato oggetto della decisione AIG. [...]

105. Tuttavia considerazioni tanto generiche non possono, in quanto tali, essere idonee a prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 158).

106. Infatti, al fine di garantire una tutela effettiva del diritto al risarcimento di cui gode un richiedente, non è necessario che qualsiasi documento oggetto di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] sia comunicato a siffatto richiedente per il solo fatto che quest'ultimo intende proporre un'azione di risarcimento, essendo poco probabile che l'azione di risarcimento debba fondarsi su tutti gli elementi contenuti nel fascicolo relativo al suddetto procedimento (v., in tal senso, sentenza Donau Chemie e a., cit., punto 33).

107. Spetta quindi a chiunque voglia ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] provare la necessità per esso sussistente di accedere all'uno o all'altro documento compreso nel fascicolo della Commissione, affinché quest'ultima possa, caso per caso, soppesare gli interessi che giustificano la comunicazione di tali documenti e la loro protezione, tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Bavarian Lager, punti 77 e 78, nonché Donau Chemie e a., punti 30 e 34).

108. In mancanza di una necessità siffatta, l'interesse esistente ad ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE] non può costituire un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 86). [...]

113. È certo nella presente causa che, come già constatato al punto 70 della presente sentenza, sia al momento della domanda di accesso ai documenti che in occasione dell'adozione della decisione controversa, erano pendenti dinanzi al Tribunale ricorsi giudiziari diretti ad ottenere l'annullamento della decisione AIG.

114. Dati tali elementi, dal momento che [...] la Commissione potrebbe, in funzione dell'esito del procedimento giurisdizionale, essere indotta a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa all'applicazione dell'articolo 81 CE [ora art. 101 TFUE], occorre ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'obbligo che si imporrebbe alla citata istituzione di divulgare, durante tale procedimento, riflessioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale di tale istituzione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 130) ».

13 maggio 2014, *Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*, causa C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317

La domanda pregiudiziale verte sull'interpretazione di talune disposizioni della direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali, e degli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il quesito veniva sollevato nell'ambito di una controversia tra, da un lato, le società Google Spain SL e Google Inc e, dall'altro, l'Agenzia spagnola di protezione dei dati (nel prosieguo, l'"Agenzia") ed il sig. Costeja González. Quest'ultimo presentava all'Agenzia un reclamo contro La Vanguardia Ediciones SL, editore di un quotidiano largamente diffuso in Spagna, e contro le due società del gruppo Google, per lamentare che, inserendo il proprio nome nel motore di ricerca Google Search,

nell'elenco dei risultati compariva un link verso due pagine del quotidiano di La Vanguardia risalenti al 1998, ove veniva annunciata la vendita all'asta di immobili a seguito di pignoramento per la riscossione coattiva di crediti previdenziali nei suoi confronti. L'Agenzia accoglieva il reclamo nei confronti delle due società del gruppo Google (ma non nei confronti di La Vanguardia) ed ordinava alle stesse di adottare le misure necessarie per rimuovere dai loro indici taluni dati personali del sig. Costeja González e per impedire in futuro l'accesso ad essi. Google Spain e Google Inc presentavano ricorso per ottenere l'annullamento della decisione dell'Agenzia e, in tale contesto, il giudice spagnolo si rivolgeva alla Corte di giustizia. Tra i vari quesiti, veniva chiesto se i diritti di cancellazione e congelamento dei dati personali, di cui all'art. 12, lett. b), ed il diritto di opposizione al loro trattamento, di cui all'art. 14, co. 1, lett. a), della direttiva 95/46/CE, dovessero essere interpretati nel senso di consentire ad ogni soggetto interessato di rivolgersi ai motori di ricerca per impedire l'indicizzazione di informazioni - riguardanti la sua persona - pubblicate su pagine web di terzi, anche ove tale pubblicazione fosse avvenuta lecitamente. Pronunciandosi sul punto, la Corte ha precisato il rapporto tra il c.d. "diritto all'oblio" e l'interesse generale alla libertà di informazione, affermando che:

« 66. In via preliminare, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 1 e dal considerando 10 della direttiva 95/46, quest'ultima mira a garantire un livello elevato di protezione delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali (v., in tal senso, sentenza IPI, EU:C:2013:715, punto 28).

67. A mente del considerando 25 della direttiva 95/46, i principi di tutela previsti da quest'ultima si esprimono, da un lato, nei vari obblighi a carico dei soggetti che trattano dati - obblighi relativi in particolare alla qualità dei dati, alla sicurezza tecnica, alla notificazione all'autorità di controllo, alle circostanze in cui il trattamento può essere effettuato - e, dall'altro, nel diritto delle persone, i cui dati sono oggetto di trattamento, di esserne informate, di poter accedere ai dati e di poterne chiedere la rettifica, o anche di opporsi al trattamento in talune circostanze.

68. La Corte ha già statuito che le disposizioni della direttiva 95/46, disciplinando il trattamento di dati personali che possono arrecare pregiudizio alle libertà fondamentali e, segnatamente, al diritto alla vita privata, devono necessariamente essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali che, secondo una costante giurisprudenza, formano parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza e che sono ormai iscritti nella Carta (v., in particolare, sentenze Connolly/Commissione, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 37, nonché Österreichischer Rundfunk e a., EU:C:2003:294, punto 68).

69. In tal senso, l'articolo 7 della Carta garantisce il diritto al rispetto della vita privata, mentre l'articolo 8 della Carta proclama espressamente il diritto alla protezione dei dati personali. I paragrafi 2 e 3 di quest'ultimo articolo precisano che i dati suddetti devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge, che ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica, e che il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente. Tali prescrizioni ricevono attuazione in particolare mediante gli articoli 6, 7, 12, 14 e 28 della direttiva 95/46.

70. Quanto all'articolo 12, lettera b), della direttiva 95/46, esso dispone che gli Stati membri garantiscono a qualsiasi persona interessata il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento, a seconda dei casi, la rettifica, la cancellazione o il congelamento dei dati il cui trattamento non sia conforme alle disposizioni di questa direttiva, in particolare a causa del carattere incompleto o inesatto dei dati. Poiché quest'ultima precisazione relativa all'ipotesi del mancato rispetto di talune prescrizioni dettate dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 95/46 risulta avere carattere esemplificativo e non esaustivo, ne consegue che la non conformità del trattamento, atta a conferire alla persona interessata il diritto garantito dall'articolo 12, lettera b), di tale direttiva, può derivare anche dal mancato rispetto delle altre condizioni di liceità imposte da quest'ultima al trattamento di dati personali.

71. A questo proposito occorre ricordare che, fatte salve le deroghe ammesse ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 95/46, qualsiasi trattamento di dati personali deve, da un lato, essere conforme ai principi relativi alla qualità dei dati, enunciati all'articolo 6 di detta direttiva, e, dall'altro, rispondere ad uno dei principi relativi alla legittimazione dei trattamenti di dati, elencati all'articolo 7 della direttiva stessa (v. sentenze *Österreichischer Rundfunk e a.*, EU:C:2003:294, punto 65; *ASNEF e FECEMD*, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, punto 26, nonché *Worten*, C-342/12, EU:C:2013:355, punto 33).

72. A mente del citato articolo 6, e fatte salve le disposizioni specifiche che gli Stati membri possono prevedere per trattamenti a scopi storici, statistici o scientifici, spetta al responsabile del trattamento garantire che i dati personali siano «trattati lealmente e lecitamente», che vengano «rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità», che siano «adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati», che siano «esatti e, se necessario, aggiornati» e, infine, che siano «conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati». In tale contesto, detto responsabile deve prendere tutte le misure ragionevoli affinché i dati che non soddisfano le prescrizioni dettate dalla disposizione suddetta vengano cancellati o rettificati.

73. Quanto alla legittimazione, ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 95/46, di un trattamento come quello oggetto del procedimento principale effettuato dal gestore di un motore di ricerca, esso può ricadere sotto il motivo contemplato dal citato articolo 7, alla lettera f).

74. Tale disposizione consente il trattamento di dati personali allorché questo è necessario per il perseguimento dell'interesse legittimo del responsabile del trattamento oppure del terzo o dei terzi cui vengono comunicati i dati, a condizione che non prevalgano l'interesse o i diritti e le libertà fondamentali della persona interessata – segnatamente il suo diritto al rispetto della sua vita privata con riguardo al trattamento dei dati personali –, i quali richiedono una tutela ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di detta direttiva. L'applicazione del citato articolo 7, lettera f), esige dunque una ponderazione dei contrapposti diritti e interessi in gioco, nell'ambito della quale si deve tener conto dell'importanza dei diritti della persona interessata risultanti dagli articoli 7 e 8 della Carta (v. sentenza *ASNEF e FECEMD*, EU:C:2011:777, punti 38 e 40).

75. Se dunque la conformità del trattamento di dati agli articoli 6 e 7, lettera f), della direttiva 95/46 può essere verificata nell'ambito di una domanda ai sensi dell'articolo 12, lettera b), di quest'ultima, la persona interessata può inoltre avvalersi, a determinate condizioni, del diritto di opposizione previsto dall'articolo 14, primo comma, lettera a), della medesima direttiva.

76. Ai sensi di tale articolo 14, primo comma, lettera a), gli Stati membri riconoscono alla persona interessata il diritto – almeno nei casi di cui all'articolo 7, lettere e) e f), della citata direttiva – di opporsi in qualsiasi momento, per motivi preminenti e legittimi derivanti dalla sua situazione particolare, al trattamento di dati che la riguardano, salvo disposizione contraria prevista dalla normativa nazionale. La ponderazione da effettuarsi nell'ambito di tale articolo 14, primo comma, lettera a), permette così di tener conto in modo più specifico di tutte le circostanze caratterizzanti la situazione concreta della persona interessata. In caso di opposizione giustificata, il trattamento messo in atto dal responsabile di quest'ultimo non può più riguardare tali dati.

77. Le domande ai sensi degli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 possono essere direttamente presentate dalla persona interessata al responsabile del trattamento, il quale deve in tal caso procedere al debito esame della loro fondatezza e, eventualmente, porre fine al trattamento dei dati in questione. Qualora il responsabile del trattamento non dia seguito a tali domande, la persona interessata può adire l'autorità di controllo o l'autorità giudiziaria affinché queste effettuino le verifiche necessarie e ordinino al suddetto responsabile l'adozione di misure precise conseguenti.

78. A questo proposito occorre rilevare che dall'articolo 28, paragrafi 3 e 4, della direttiva 95/46 risulta che qualsiasi persona può presentare a un'autorità di controllo una domanda relativa alla tutela dei suoi diritti e delle sue libertà con riguardo al trattamento di dati personali, e che tale autorità dispone di poteri investigativi e di poteri effettivi di intervento che le consentono di ordinare in particolare il congelamento, la cancellazione o la distruzione di dati, oppure di vietare a titolo provvisorio o definitivo un trattamento.

79. È alla luce di tali considerazioni che occorre interpretare e applicare le disposizioni della direttiva 95/46 disciplinanti i diritti della persona interessata allorché quest'ultima presenta all'autorità di controllo o all'autorità giudiziaria una domanda quale quella oggetto del procedimento a quo.

80. A questo proposito occorre anzitutto rilevare che [...] un trattamento di dati personali, quale quello in esame nel procedimento principale, effettuato dal gestore di un motore di ricerca, può incidere significativamente sui diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, nel caso in cui la ricerca con l'aiuto di tale motore venga effettuata a partire dal nome di una persona fisica, dal momento che detto trattamento consente a qualsiasi utente di Internet di ottenere, mediante l'elenco di risultati, una visione complessiva strutturata delle informazioni relative a questa persona reperibili su Internet, che toccano potenzialmente una moltitudine di aspetti della sua vita privata e che, senza il suddetto motore di ricerca, non avrebbero potuto – o solo difficilmente avrebbero potuto – essere connesse tra loro, e consente dunque di stabilire un profilo più o meno dettagliato di tale persona. Inoltre, l'effetto dell'ingerenza nei suddetti diritti della persona interessata risulta moltiplicato in ragione del ruolo importante che svolgono Internet e i motori di ricerca nella società moderna, i quali conferiscono alle informazioni contenute in un siffatto elenco di risultati carattere ubiquitario (v., in tal senso, sentenza eDate Advertising e a., C-509/09 e C-161/10, EU:C:2011:685, punto 45).

81. Vista la gravità potenziale di tale ingerenza, è giocoforza constatare che quest'ultima non può essere giustificata dal semplice interesse economico del gestore di un siffatto motore di ricerca in questo trattamento di dati. Tuttavia, poiché la soppressione di link dall'elenco di risultati potrebbe, a seconda dell'informazione in questione, avere ripercussioni sul legittimo interesse degli utenti di Internet potenzialmente interessati ad avere accesso a quest'ultima, occorre ricercare, in situazioni quali quelle oggetto del procedimento principale, un giusto equilibrio segnatamente tra tale interesse e i diritti fondamentali della persona di cui trattasi derivanti dagli articoli 7 e 8 della Carta. Se indubbiamente i diritti della persona interessata tutelati da tali articoli prevalgono, di norma, anche sul citato interesse degli utenti di Internet, tale equilibrio può nondimeno dipendere, in casi particolari, dalla natura dell'informazione di cui trattasi e dal suo carattere sensibile per la vita privata della persona suddetta, nonché dall'interesse del pubblico a disporre di tale informazione, il quale può variare, in particolare, a seconda del ruolo che tale persona riveste nella vita pubblica.

82. L'autorità di controllo o l'autorità giudiziaria, all'esito della valutazione dei presupposti di applicazione degli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46, da effettuarsi allorché ricevono una domanda quale quella oggetto del procedimento principale, possono ordinare al suddetto gestore di sopprimere, dall'elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di una persona, dei link verso pagine web pubblicate da terzi e contenenti informazioni relative a tale persona, senza che un'ingiunzione in tal senso presupponga che tale nome e tali informazioni siano, con il pieno consenso dell'editore o su ingiunzione di una delle autorità sopra menzionate, previamente o simultaneamente cancellati dalla pagina web sulla quale sono stati pubblicati.

83. Infatti, [...] poiché il trattamento dei dati effettuato nel contesto dell'attività di un motore di ricerca si distingue da e si aggiunge a quello effettuato dagli editori di siti web e incide ulteriormente sui diritti fondamentali della persona interessata, il gestore di tale motore di ricerca quale responsabile del trattamento in questione deve assicurare, nell'ambito delle sue responsabilità, delle

sue competenze e delle sue possibilità, che tale trattamento soddisfi le prescrizioni della direttiva 95/46, affinché le garanzie previste da quest'ultima possano svilupparsi pienamente i loro effetti.

84. In proposito occorre rilevare che, tenuto conto della facilità con cui informazioni pubblicate su un sito web possono essere riprodotte su altri siti, nonché del fatto che i responsabili della loro pubblicazione non sempre sono assoggettati alla normativa dell'Unione, non sarebbe possibile realizzare una tutela efficace e completa delle persone interessate nel caso in cui queste dovessero preventivamente o in parallelo ottenere dagli editori di siti web la cancellazione delle informazioni che le riguardano.

85. Inoltre, il trattamento da parte dell'editore di una pagina web, consistente nella pubblicazione di informazioni relative a una persona fisica, può, eventualmente, essere effettuato «esclusivamente a scopi giornalistici» e beneficiare così, a norma dell'articolo 9 della direttiva 95/46, di deroghe alle prescrizioni dettate da quest'ultima, mentre non sembra integrare tale ipotesi il trattamento effettuato dal gestore di un motore di ricerca. Non si può dunque escludere che la persona interessata possa, in determinate circostanze, esercitare i diritti contemplati dagli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 contro il suddetto gestore del motore di ricerca, ma non contro l'editore della pagina web.

86. Infine, occorre constatare che non soltanto il motivo giustificante, a norma dell'articolo 7 della direttiva 95/46, la pubblicazione di un dato personale su un sito web non coincide necessariamente con il motivo che si applica all'attività dei motori di ricerca, ma che, anche quando tale coincidenza sussista, il risultato del bilanciamento degli interessi in gioco da effettuarsi ai sensi degli articoli 7, lettera f), e 14, primo comma, lettera a), di detta direttiva può divergere a seconda che si tratti del trattamento effettuato dal gestore di un motore di ricerca o di quello effettuato dall'editore di detta pagina web, in quanto, da un lato, i legittimi interessi che giustificano questi trattamenti possono essere differenti e, dall'altro, le conseguenze che tali trattamenti hanno per la persona interessata, e segnatamente per la sua vita privata, non sono necessariamente le stesse.

87. Infatti, l'inclusione nell'elenco di risultati - che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di una persona - di una pagina web e delle informazioni in essa contenute relative a questa persona, poiché facilita notevolmente l'accessibilità di tali informazioni a qualsiasi utente di Internet che effettui una ricerca sulla persona di cui trattasi e può svolgere un ruolo decisivo per la diffusione di dette informazioni, è idonea a costituire un'ingerenza più rilevante nel diritto fondamentale al rispetto della vita privata della persona interessata che non la pubblicazione da parte dell'editore della suddetta pagina web.

88. Alla luce dell'insieme delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla seconda questione, lettere c) e d), dichiarando che gli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 devono essere interpretati nel senso che, al fine di rispettare i diritti previsti da tali disposizioni, e sempre che le condizioni da queste fissate siano effettivamente soddisfatte, il gestore di un motore di ricerca è obbligato a sopprimere, dall'elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di una persona, dei link verso pagine web pubblicate da terzi e contenenti informazioni relative a questa persona, anche nel caso in cui tale nome o tali informazioni non vengano previamente o simultaneamente cancellati dalle pagine web di cui trattasi, e ciò eventualmente anche quando la loro pubblicazione su tali pagine web sia di per sé lecita.

89. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 debbano essere interpretati nel senso che consentono alla persona interessata di esigere dal gestore di un motore di ricerca che questi sopprima dall'elenco di risultati, che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di questa persona, dei link verso pagine web legittimamente pubblicate da terzi e contenenti informazioni veritiere riguardanti quest'ultima, a motivo del fatto che tali informazioni possono arrecarle pregiudizio o che essa desidera l'«oblio» di queste informazioni dopo un certo tempo. [...]

92. Quanto all'articolo 12, lettera b), della direttiva 95/46, la cui applicazione è subordinata alla condizione che il trattamento di dati personali sia incompatibile con la direttiva stessa, occorre

ricordare che, come si è rilevato al punto 72 della presente sentenza, un'incompatibilità siffatta può derivare non soltanto dal fatto che tali dati siano inesatti, ma anche segnatamente dal fatto che essi siano inadeguati, non pertinenti o eccessivi in rapporto alle finalità del trattamento, che non siano aggiornati, oppure che siano conservati per un arco di tempo superiore a quello necessario, a meno che la loro conservazione non si imponga per motivi storici, statistici o scientifici.

93. Da tali prescrizioni, dettate dall'articolo 6, paragrafo 1, lettere da c) a e), della direttiva 95/46, discende che anche un trattamento inizialmente lecito di dati esatti può divenire, con il tempo, incompatibile con la direttiva suddetta qualora tali dati non siano più necessari in rapporto alle finalità per le quali sono stati raccolti o trattati. Tale situazione si configura in particolare nel caso in cui i dati risultino inadeguati, non siano o non siano più pertinenti, ovvero siano eccessivi in rapporto alle finalità suddette e al tempo trascorso.

94. Pertanto, nell'ipotesi in cui si constati, in seguito a una domanda della persona interessata ai sensi dell'articolo 12, lettera b), della direttiva 95/46, che l'inclusione nell'elenco di risultati - che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal suo nome - dei link verso pagine web, legittimamente pubblicate da terzi e contenenti informazioni veritiere relative alla sua persona, è, allo stato attuale, incompatibile con il citato articolo 6, paragrafo 1, lettere da c) a e), a motivo del fatto che tali informazioni appaiono, alla luce dell'insieme delle circostanze caratterizzanti il caso di specie, inadeguate, non pertinenti o non più pertinenti, ovvero eccessive in rapporto alle finalità del trattamento in questione realizzato dal gestore del motore di ricerca, le informazioni e i link in parola di cui al suddetto elenco di risultati devono essere cancellati.

95. Per quanto riguarda le domande ai sensi del suddetto articolo 12, lettera b), fondate sul presunto mancato rispetto delle condizioni previste dall'articolo 7, lettera f), della direttiva 95/46, nonché le domande a norma dell'articolo 14, primo comma, lettera a), della medesima direttiva, occorre rilevare che ciascun trattamento di dati personali deve essere legittimato in virtù di tale articolo 7 per tutto il tempo in cui viene effettuato.

96. Alla luce di quanto precede, nel valutare domande di questo tipo proposte contro un trattamento di dati quale quello in esame nel procedimento principale, occorre verificare in particolare se l'interessato abbia diritto a che l'informazione riguardante la sua persona non venga più, allo stato attuale, collegata al suo nome da un elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal suo nome. In proposito occorre sottolineare che la constatazione di un diritto siffatto non presuppone che l'inclusione dell'informazione in questione nell'elenco di risultati arrechi un pregiudizio all'interessato.

97. Dato che l'interessato può, sulla scorta dei suoi diritti fondamentali derivanti dagli articoli 7 e 8 della Carta, chiedere che l'informazione in questione non venga più messa a disposizione del grande pubblico mediante la sua inclusione in un siffatto elenco di risultati, occorre considerare - come risulta in particolare dal punto 81 della presente sentenza - che i diritti fondamentali di cui sopra prevalgono, in linea di principio, non soltanto sull'interesse economico del gestore del motore di ricerca, ma anche sull'interesse di tale pubblico a trovare l'informazione suddetta in occasione di una ricerca concernente il nome di questa persona. Tuttavia, così non sarebbe qualora risultasse, per ragioni particolari, come il ruolo ricoperto da tale persona nella vita pubblica, che l'ingerenza nei suoi diritti fondamentali è giustificata dall'interesse preponderante del pubblico suddetto ad avere accesso, mediante l'inclusione summenzionata, all'informazione di cui trattasi.

98. Relativamente ad una situazione come quella in esame nel procedimento principale, che riguarda la visualizzazione - nell'elenco di risultati che l'utente di Internet ottiene effettuando una ricerca a partire dal nome della persona interessata con l'aiuto di Google Search - di link verso pagine degli archivi online di un quotidiano, contenenti annunci che menzionano il nome di tale persona e si riferiscono ad un'asta immobiliare legata ad un pignoramento effettuato per la riscossione coattiva di crediti previdenziali, occorre affermare che, tenuto conto del carattere sensibile delle informazioni contenute in tali annunci per la vita privata di detta persona, nonché del fatto che la loro pubblicazione iniziale era stata effettuata 16 anni prima, la persona interessata vanta un diritto a che

tali informazioni non siano più collegate al suo nome attraverso un elenco siffatto. Pertanto, dal momento che nella fattispecie non sembrano sussistere ragioni particolari giustificanti un interesse preponderante del pubblico ad avere accesso, nel contesto di una ricerca siffatta, a dette informazioni – aspetto questo che spetta però al giudice del rinvio verificare –, la persona interessata può esigere, a norma degli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46, la soppressione dei link suddetti da tale elenco di risultati.

99. Dalle suesposte considerazioni discende che occorre rispondere alla terza questione dichiarando che gli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 devono essere interpretati nel senso che, nel valutare i presupposti di applicazione di tali disposizioni, si deve verificare in particolare se l'interessato abbia diritto a che l'informazione in questione riguardante la sua persona non venga più, allo stato attuale, collegata al suo nome da un elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal suo nome, senza per questo che la constatazione di un diritto siffatto presupponga che l'inclusione dell'informazione in questione in tale elenco arrechi un pregiudizio a detto interessato. Dato che l'interessato può, sulla scorta dei suoi diritti fondamentali derivanti dagli articoli 7 e 8 della Carta, chiedere che l'informazione in questione non venga più messa a disposizione del grande pubblico in virtù della sua inclusione in un siffatto elenco di risultati, i diritti fondamentali di cui sopra prevalgono, in linea di principio, non soltanto sull'interesse economico del gestore del motore di ricerca, ma anche sull'interesse di tale pubblico ad accedere all'informazione suddetta in occasione di una ricerca concernente il nome di questa persona. Tuttavia, così non sarebbe qualora risultasse, per ragioni particolari, come il ruolo ricoperto da tale persona nella vita pubblica, che l'ingerenza nei suoi diritti fondamentali è giustificata dall'interesse preponderante del pubblico suddetto ad avere accesso, in virtù dell'inclusione summenzionata, all'informazione di cui trattasi».

12 maggio 2015, *Unión de Almacenistas de Hierros de España c. Commissione europea*, causa T-623/13, ECLI:EU:T:2015:268

Nel novembre 2013, l'Unión de Almacenistas de Hierros de España, associazione di categoria senza scopo di lucro, proponeva ricorso in annullamento avverso la decisione della Commissione di diniego di accesso alla corrispondenza intercorsa, ai sensi del reg. n. 1/2003, tra la Commissione medesima e l'autorità spagnola garante della concorrenza in merito a due procedimenti nazionali ex art. 101 TFUE. L'Unión de Almacenistas lamentava il fatto che la Commissione avesse rifiutato l'accesso senza procedere ad un esame concreto e specifico della domanda, motivando il suo diniego in base ad una presunzione generale di riservatezza dei documenti richiesti, volta a tutelare gli interessi commerciali delle imprese, gli obiettivi delle attività di indagine ed il processo decisionale dell'Istituzione, che costituiscono limitazioni legali all'accesso ai documenti ai sensi dell'art. 4, par. 2, primo e terzo trattino, ed art. 4, par. 3, co. 2, del reg. n. 1049/2001. Il Tribunale ha respinto il ricorso e concluso per la legittimità della decisione di diniego basata sull'esistenza della presunzione generale di riservatezza dei documenti trasmessi alla Commissione da un'autorità nazionale garante della concorrenza nell'ambito della cooperazione istituita dal reg. n. 1/2003:

« 39. Si deve innanzitutto esaminare se la Commissione abbia applicato correttamente le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. A tal fine, è opportuno, in un primo momento, verificare se i documenti controversi, trasmessi alla Commissione da un'autorità nazionale garante della concorrenza sulla base dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, rientrino nell'ambito di una delle attività menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e poi, in un secondo momento, esaminare se una presunzione generale sia applicabile a tali documenti.

40. In via preliminare, è opportuno rammentare che, in forza delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni, a meno che un interesse pubblico prevalente giustifichi la divulgazione del documento di cui trattasi, rifiutano l'accesso ad un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio, rispettivamente, alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica determinata o alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, d'indagine e di revisione contabile.

41. È pacifico che i documenti trasmessi alla Commissione dalla CNC siano stati trasmessi sulla base dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003.

42. L'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 prevede che le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri, prima dell'adozione di una decisione volta a ordinare la cessazione di un'infrazione, ad accettare impegni o a revocare l'applicazione di un regolamento d'esenzione per categoria, forniscono alla Commissione una presentazione del caso in questione, la decisione prevista e, su richiesta della Commissione, altri documenti in loro possesso necessari alla valutazione della pratica.

43. In primo luogo, le informazioni trasmesse alla Commissione nel caso di specie sono state acquisite dalla CNC nell'ambito di un'indagine relativa all'applicazione dell'articolo 101 TFUE, il cui scopo era quello di raccogliere informazioni e prove sufficienti per reprimere pratiche concrete contrarie a tale disposizione (v., per analogia, sentenza del 13 settembre 2013, Paesi Bassi/Commissione, T-380/08, Racc., EU:T:2013:480, punto 33).

44. La circostanza che l'indagine di cui trattasi sia condotta da un'autorità pubblica di uno Stato membro e non da un'istituzione non incide sull'inclusione dei documenti nel campo di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, Racc., EU:T:2006:190, punti da 121 a 124). Infatti, dalla formulazione di tale disposizione non emerge che le attività ispettive, di indagine e di revisione contabile in questione siano solamente quelle delle istituzioni dell'Unione, contrariamente a quanto avviene per l'articolo 4, paragrafo 3, del medesimo regolamento, volto a tutelare il processo decisionale «dell'istituzione». Inoltre, la Corte ha stabilito che il processo decisionale istituito dall'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, relativo ai documenti provenienti da uno Stato membro, richiedeva che l'istituzione e lo Stato membro interessati si limitassero alle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento stesso. Orbene, la Corte ha precisato che la tutela dei legittimi interessi degli Stati membri poteva essere garantita sulla base di tali eccezioni (sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, Racc., EU:C:2007:802, punto 83). Tali eccezioni vanno dunque intese come volte non soltanto a proteggere le attività delle istituzioni dell'Unione, ma anche gli interessi specifici dello Stato membro, per esempio la tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, perseguite dai servizi dell'autorità di tale Stato membro.

45. In secondo luogo, quando verifica, come avviene nei due procedimenti nazionali di cui trattasi nel caso di specie [...], se una o più imprese abbiano attuato comportamenti collusivi che possano incidere sulla concorrenza in misura significativa, la CNC raccoglie le informazioni commerciali riservate, relative alle strategie commerciali delle imprese coinvolte, agli importi delle loro vendite, alle loro quote di mercato o ai loro rapporti commerciali, di modo che l'accesso ai documenti di un siffatto procedimento può arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali delle citate imprese (v., per analogia, sentenza Paesi Bassi/Commissione, punto 43 supra, EU:T:2013:480, punto 34).

46. Pertanto, i documenti controversi, ottenuti con un procedimento condotto da un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro che agisce in forza dell'articolo 101 TFUE, rientrano in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e la loro divulgazione può arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica determinata, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento.

47. Ne consegue che la Commissione ha potuto correttamente considerare, nella decisione impugnata, che i documenti controversi rientravano nel campo di applicazione delle disposizioni di cui al precedente punto 46.

48. Si deve rammentare tuttavia che, secondo una giurisprudenza consolidata, per giustificare il rifiuto d'accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v. sentenza 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, Racc., EU:C:2014:112, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

49. Orbene, [...] la Commissione non ha effettuato, nella decisione impugnata, un esame concreto e specifico della domanda di accesso presentata dalla ricorrente.

50. Tuttavia, la Commissione ha motivato il diniego di accesso ai documenti controversi fondandosi sull'esistenza di una presunzione generale [...].

51. È pertanto necessario esaminare se una tale presunzione sia applicabile ai documenti trasmessi alla Commissione da un'autorità nazionale garante della concorrenza sulla base dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003.

52. In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, secondo i principi e alle condizioni da definire in conformità al procedimento legislativo ordinario. Il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile. Risulta anche da tale regolamento, segnatamente dall'articolo 4 di quest'ultimo, il quale prevede un regime di eccezioni al riguardo, che tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 61).

53. In tal senso, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di presunzioni generali, in particolare per quanto riguarda i documenti del fascicolo amministrativo relativo a un procedimento di controllo degli aiuti di Stato (sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Tecniche Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Racc., EU:C:2010:376, punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi, nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Racc., EU:C:2012:393, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, C-477/10 P, Racc., EU:C:2012:394, punto 64) e i documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE (sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 81).

54. In materia di controllo delle concentrazioni e di sanzione delle intese, la Corte ha dichiarato che la Commissione poteva presumere che la divulgazione dei documenti in discussione in tali cause arrecasse pregiudizio, in linea di principio, alla tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in tali procedimenti, nonché alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a siffatti procedimenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 53 supra, EU:C:2012:393, punto 123, e Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 80). La Corte ha altresì precisato che le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile delle istituzioni dell'Unione erano strettamente connesse (sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 53 supra, EU:C:2012:393, punto 115, e Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 79).

55. Per affermare l'esistenza di una presunzione, la Corte si è basata, in particolare, sul fatto che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, che figurano all'articolo 4 di tale regolamento, non possono, quando i documenti oggetto della domanda di accesso rientrano in un settore particolare

del diritto dell'Unione, essere interpretate senza tener conto delle norme specifiche che disciplinano l'accesso a tali documenti (sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 83).

56. Orbene, norme specifiche disciplinano l'accesso ai documenti trasmessi alla Commissione da un'autorità nazionale garante della concorrenza sulla base dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003. [...]

60. Pertanto, il regolamento n. 1/2003 mira, in particolare, a garantire la riservatezza delle informazioni e il rispetto del segreto d'ufficio nei procedimenti di applicazione dell'articolo 101 TFUE e ciò, in particolare, nell'ambito del meccanismo d'informazione istituito in seno alla rete di pubbliche autorità che applicano le norme dell'Unione in materia di concorrenza.

61. Un tale obiettivo è giustificato, in particolare, dal fatto che, in tali procedimenti, sono presenti informazioni commerciali eventualmente riservate come ricordato dal considerando 32 del regolamento n. 1/2003, secondo cui «(p)ur garantendo i diritti di difesa delle imprese interessate, e in particolare il diritto di accesso al fascicolo, è al tempo stesso indispensabile tutelare il segreto aziendale».

62. Il regolamento n. 1/2003 persegue, quindi, in materia di accesso ai documenti, un obiettivo diverso da quello perseguito dal regolamento n. 1049/2001, il quale mira a rendere agevole quanto più possibile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché a promuovere le corrette prassi amministrative garantendo la maggior trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità nonché delle informazioni sulle quali si basano le loro decisioni (v., in tal senso, sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 83).

63. Peraltro, è importante aggiungere che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti tanto ampio quanto quello riguardante l'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 91). Orbene, è nell'ambito della sua attività amministrativa che la Commissione partecipa alla rete di autorità pubbliche che applicano le norme dell'Unione in materia di concorrenza.

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta sussistere una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti trasmessi ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 arreca pregiudizio, in linea di principio, alla tutela degli interessi commerciali delle imprese a cui si riferiscono le informazioni di cui trattasi, nonché alla tutela, che gli è strettamente collegata (v. precedente punto 54), degli obiettivi delle attività di indagine dell'autorità nazionale garante della concorrenza in questione.

65. È alla luce di tale presunzione che occorre valutare la fondatezza delle obiezioni sollevate dalla ricorrente, relative alle condizioni di applicazione del primo e terzo trattino dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

66. In via preliminare, occorre rilevare che la presunzione generale precedentemente menzionata non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene chiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione di tale documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punto 100).

67. A tale proposito, in primo luogo, la ricorrente sostiene che i procedimenti svolti dalla CNC sarebbero definitivamente conclusi. In secondo luogo, la ricorrente fa valere elementi relativi alla sua situazione specifica, i quali giustificerebbero che le fosse concesso l'accesso ai documenti controversi. [...]

70. A tale proposito, occorre rammentare che, in materia di controllo delle concertazioni da parte della Commissione, la Corte ha stabilito che la presunzione si applicava indipendentemente dal fatto che la domanda di accesso riguardi un procedimento di controllo già concluso o un procedimento pendente (sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 53 supra, EU:C:2012:393, punti 124 e 125).

71. Infatti, in primo luogo, l'accesso del pubblico alle informazioni riservate riguardanti le attività economiche delle imprese coinvolte può pregiudicare i loro interessi commerciali a prescindere dall'esistenza di un procedimento di controllo pendente. In secondo luogo, la semplice prospettiva di un siffatto accesso a tali informazioni una volta concluso tale procedimento rischierebbe di nuocere alla disponibilità delle imprese a collaborare quando un siffatto procedimento è pendente. In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, le eccezioni riguardanti gli interessi commerciali o i documenti riservati possono essere applicate per un periodo di 30 anni, o anche per un periodo maggiore se necessario (sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 53 supra, EU:C:2012:393, punti 124 e 125).

72. Lo stesso ragionamento è stato applicato dal Tribunale in materia di controllo delle intese da parte della Commissione (sentenze Paesi-Bassi/Commissione, punto 43 supra, EU:T:2013:480, punti 43 e 44, e del 7 ottobre 2014, Schenker/Commissione, T-534/11, Racc., EU:T:2014:854, punti 58 e 59).

73. Occorre, per gli stessi motivi esposti al precedente punto 71, applicare tale ragionamento anche ai documenti controversi e, di conseguenza, respingere l'argomento della ricorrente vertente sul fatto che i procedimenti in questione condotti dalla CNC sarebbero definitivamente conclusi.

74. Occorre altresì respingere l'interpretazione dei punti 98 e 99 della sentenza Commissione/EnBW, [...] proposta in udienza dalla ricorrente.

75. Secondo tale interpretazione, la Corte avrebbe sancito che, qualora la decisione finale adottata a seguito di un'indagine in materia di intese rivestisse un carattere definitivo, le attività di indagine potevano essere considerate concluse e, pertanto, che l'eccezione relativa alla protezione degli obiettivi delle attività di indagine e quella, che gli è strettamente collegata, relativa alla tutela degli interessi commerciali non erano più applicabili.

76. Occorre rammentare che, in quella causa, in cui si contestava il diniego di accesso a documenti della procedura che aveva portato la Commissione ad adottare una sanzione in materia di intese, il Tribunale aveva, in primo grado, concluso che la divulgazione dei documenti ai quali era stato richiesto l'accesso non era atta ad arrecare pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a tale procedimento. Orbene la Corte, basandosi sul fatto che il Tribunale aveva peraltro constatato che alla data di adozione della decisione contestata pendevano alcuni ricorsi contro la sanzione adottata dalla Commissione, si è limitata, nell'ambito dell'impugnazione di cui era stata investita, a censurare la conclusione alla quale era giunto il Tribunale.

77. Ad abundantiam, anche ammettendo che l'interpretazione suggerita dalla ricorrente dei punti 98 e 99 della sentenza Commissione/EnBW [...] possa essere accolta, resta il fatto che, per quanto riguarda i documenti controversi, la presunzione generale menzionata al precedente punto 64 dovrebbe continuare ad applicarsi dopo la conclusione definitiva dei procedimenti condotti dalla CNC.

78. Infatti, in primo luogo, il buon funzionamento del meccanismo dello scambio d'informazioni, istituito in seno alla rete di pubbliche autorità che applicano le norme dell'Unione in materia di concorrenza, implica che le informazioni così scambiate rimangano confidenziali (v. precedenti punti da 57 a 60). Se chiunque fosse in grado, sulla base del regolamento n. 1049/2001, di accedere ai documenti comunicati alla Commissione dalle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri, la garanzia della tutela rafforzata riconducibile alle informazioni trasmesse, su cui si basa tale meccanismo, sarebbe posta in discussione. Si deve aggiungere che il regolamento n. 1/2003 non prevede che tale protezione debba cessare dopo la conclusione definitiva delle attività d'indagine che hanno consentito di acquisire tali informazioni.

79. In secondo luogo, il limite del periodo durante il quale si applica una presunzione generale non potrebbe, in tale specifico contesto, essere giustificato dalla presa in considerazione del diritto al risarcimento di cui godono i soggetti danneggiati da una violazione dell'articolo 101 TFUE.

80. Ovviamente, tale diritto può costituire un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, in particolare in quanto rafforza il carattere operativo

delle norme dell'Unione relative alla concorrenza, contribuendo in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione europea (v., in tal senso, sentenze del 14 giugno 2011, *Pfleiderer*, C-360/09, Racc., EU:C:2011:389, punto 29; del 6 giugno 2013, *Donau Chemie e a.*, C-536/11, Racc., EU:C:2013:366, punto 23, e *Commissione/EnBW*, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punti 104 e 108).

81. A tale proposito, occorre precisare che i documenti contenuti in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE condotto dalla Commissione possono contenere informazioni che consentono ad alcuni soggetti di ottenere il risarcimento dei danni che un comportamento idoneo a restringere o falsare la concorrenza avrebbe loro causato.

82. Tuttavia, i documenti controversi nella presente causa, vale a dire la decisione prevista dall'autorità nazionale garante della concorrenza e la presentazione del caso in questione, la cui trasmissione è prevista dall'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, non riguardano un'indagine della Commissione, ma un'indagine condotta da un'autorità nazionale garante della concorrenza. Non è nei documenti controversi, ma piuttosto nel fascicolo d'indagine dell'autorità nazionale garante della concorrenza che potrebbero, se del caso, figurare gli elementi di prova necessari per fondare una domanda di risarcimento, ove detti documenti si riferissero a tali elementi. Pertanto, i soggetti che si ritenessero danneggiati da una violazione dell'articolo 101 TFUE potrebbero chiedere l'accesso ai documenti relativi a tale procedura all'autorità nazionale competente, e i giudici nazionali eventualmente aditi potrebbero ponderare caso per caso, in forza del diritto nazionale, gli interessi che giustificano la comunicazione delle informazioni di cui trattasi con quelli che giustificano la protezione delle stesse (v., in tal senso, sentenza *Donau Chemie e a.*, punto 80 supra, EU:C:2013:366, punto 34).

83. Di conseguenza, il diritto di ogni persona a ottenere il risarcimento del danno che le avrebbe causato un comportamento idoneo a restringere o a falsare la concorrenza non impone di limitare il periodo durante il quale può applicarsi la presunzione relativa alle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 al periodo precedente la data in cui può essere accertato che l'indagine è definitivamente conclusa, qualora i documenti in questione siano la decisione prevista dall'autorità nazionale garante della concorrenza e la presentazione del caso in questione.

84. Da quanto precede, risulta che l'argomento della ricorrente relativo al carattere definitivo della conclusione dell'indagine deve, in ogni caso, essere respinto.

85. In primo luogo, la ricorrente afferma che alcuni dei documenti richiesti le sarebbero stati trasmessi dalle autorità nazionali spagnole. Essa precisa inoltre di essere l'unica persona giuridica interessata dal procedimento in questione.

86. A tale proposito, occorre ricordare che il regolamento n. 1049/2001 si propone di fornire un diritto di accesso del pubblico in generale ai documenti delle istituzioni e non di stabilire norme dirette a tutelare l'interesse specifico alla consultazione di uno di questi che un qualsiasi soggetto possa avere (sentenza del 1 febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05 P, Racc., EU:C:2007:75, punto 43).

87. Ciò risulta in particolare dall'articolo 2, paragrafo 1, dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, nonché dal titolo e dal quarto e undicesimo considerando di tale regolamento. La prima di tali disposizioni garantisce, infatti, indistintamente, il diritto di accesso a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, la seconda specifica, a tale proposito, che il richiedente non è tenuto a motivare la propria domanda. L'articolo 12, paragrafo 1, del suddetto regolamento prevede che, per quanto possibile, le istituzioni rendono «direttamente» accessibili al pubblico i documenti sotto forma elettronica o attraverso un registro. Il titolo del regolamento n. 1049/2001 nonché il quarto e undicesimo considerando di quest'ultimo sottolineano altresì che il regolamento in questione mira a rendere i documenti delle istituzioni accessibili al «pubblico» (sentenza *Sison/Consiglio*, punto 86 supra, EU:C:2007:75, punto 44).

88. L'esame dei lavori preparatori del regolamento n. 1049/2001 mostra del resto che era stata valutata la possibilità di ampliare la finalità di tale regolamento, prevedendo la presa in considerazione di taluni interessi specifici di cui una persona potrebbe avvalersi per ottenere la consultazione di un determinato documento. Così, in particolare, il trentunesimo emendamento previsto nella proposta legislativa contenuta nella relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo prospettava l'introduzione di un articolo 4, paragrafo 1 bis, nuovo, nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2000, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU C 177 E, pag. 70), secondo il quale «[n]el considerare l'interesse pubblico [a]lla divulgazione del documento, l'istituzione deve anche tener conto dell'interesse specifico di un [firmatario], ricorrente o altro beneficiario avente un diritto, un interesse o un obbligo in una determinata questione». Analogamente, il settimo emendamento proposto nel parere della commissione per le petizioni del Parlamento europeo, contenuto nella relazione in questione, mirava ad inserire un paragrafo all'articolo 1 di detta proposta della Commissione, al fine di precisare che «(i)l firmatario, il denunciante o qualsiasi altra persona, fisica o giuridica, di cui sia in gioco il diritto, l'interesse o l'obbligo in una questione (la parte), ha altresì il diritto di accedere a un documento che non è accessibile al pubblico, ma può incidere sull'esame del suo caso, come descritto nel presente regolamento e nelle disposizioni attuative approvate dalle istituzioni». Orbene, a tale riguardo è giocoforza constatare che nessuna delle proposte così formulate è stata ripresa nelle disposizioni del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Sison/ Consiglio, punto 86 supra, EU:C:2007:75, punto 45).

89. Peraltro, se il regime di eccezioni previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 si basa sulla ponderazione degli interessi che si contrappongono in una determinata situazione, vale a dire, da un lato, gli interessi che sarebbero minacciati dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero favoriti da tale divulgazione, relativamente a questi ultimi interessi, solamente un interesse pubblico prevalente può essere preso in considerazione.

90. Da quanto precede, risulta che l'interesse individuale di un richiedente a ricevere la comunicazione di documenti nonché la sua posizione individuale non possono essere, salvo quando si ricollegano ad un interesse pubblico prevalente, presi in considerazione dall'istituzione chiamata a decidere se la divulgazione al pubblico di detti documenti possa arrecare pregiudizio agli interessi tutelati dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2010, Umbach/Commissione, T-474/08, EU:T:2010:443, punto 70).

91. È vero che il Tribunale ha riconosciuto, da un lato, che un'istituzione non può, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, negare l'accesso a determinati documenti adducendo che la loro divulgazione arrecherebbe pregiudizio alla tutela della vita privata e dell'integrità di un individuo, quando i documenti in questione contengono dati personali riguardanti esclusivamente il richiedente l'accesso e, dall'altro, che, in un'ipotesi del genere, il diritto di quest'ultimo a ottenerne la divulgazione sulla base del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni non può avere la conseguenza di riconoscere un diritto di accesso del pubblico in generale a detti documenti (sentenza del 22 maggio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-300/10, Racc., EU:T:2012:247, punti 107, 108 e 109).

92. Tuttavia, nel caso di specie la Commissione non si è basata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 per adottare la decisione impugnata.

93. Di conseguenza, la Commissione ha giustamente ritenuto, nella decisione impugnata, che gli elementi di cui si avvaleva la ricorrente, relativi alla sua specifica situazione e non ricollegati a nessun interesse pubblico prevalente, non dovevano essere presi in considerazione per determinare se la divulgazione dei documenti controversi arrecasse pregiudizio agli interessi tutelati dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. [...]

100. Peraltro, occorre precisare che la domanda di accesso presentata nel caso di specie dalla ricorrente era volta ad ottenere l'accesso all'integralità della corrispondenza intercorsa, nel contesto

previsto dall'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, tra la Commissione e la CNC riguardo a due procedimenti nazionali avviati da quest'ultima ai sensi dell'articolo 101 TFUE (v. precedente punto 10). Si trattava quindi di una domanda complessiva. In questi casi, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione di documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 permette all'istituzione interessata di trattare una domanda complessiva e di rispondere alla stessa in modo altrettanto complessivo, senza procedere a un esame concreto e specifico di ogni documento al quale è stato chiesto l'accesso (v. sentenze Commissione/EnBW, punto 48 supra, EU:C:2014:112, punti 67 e 68 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 novembre 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, EU:T:2014:975, punto 34 e giurisprudenza ivi citata) ».

14 luglio 2016, *Sea Handling SpA c. Commissione europea*, causa C-271/15 P, ECLI:EU:C:2016:557

Con decisione del 19 dicembre 2012, la Commissione dichiarava incompatibile con il mercato interno l'aiuto concesso dalla società Sea S.p.A. alla sua controllata Sea Handling S.p.A. Nel febbraio 2013, Sea Handling presentava alla Commissione una domanda di accesso, ai sensi del reg. n. 1049/2001, a due specifici documenti relativi al procedimento che aveva portato all'adozione della decisione della Commissione (nella specie, la denuncia all'origine del procedimento e la corrispondenza intercorsa tra il denunziante e la Commissione durante la fase di indagine). La società motivava la propria richiesta di accesso, tra l'altro, sulla base dell'esigenza di poter esercitare nel modo più efficace i propri diritti di difesa nell'ambito del ricorso per annullamento che intendeva proporre avverso la decisione che sanciva l'incompatibilità dell'aiuto, il cui termine di deposito sarebbe scaduto di lì a breve. Il 12 giugno 2013, la Commissione, a seguito di numerosi solleciti, adottava tardivamente - e oltre il termine utile per la proposizione del ricorso in annullamento - una decisione con cui negava l'accesso, fondando il proprio diniego sulle eccezioni previste all'art. 4, par. 2, primo e terzo trattino, del reg. n. 1049/2001 e ritenendo che i documenti richiesti fossero interamente coperti da una presunzione generale di riservatezza. Sea Handling ricorreva dunque al Tribunale, per richiedere l'annullamento della decisione di diniego di accesso. Il ricorso della società veniva respinto. Sea Handling si rivolgeva allora alla Corte di giustizia, che ha osservato:

« 36. In primo luogo, occorre rilevare che il Tribunale ha giustamente rammentato, al punto 56 della sentenza impugnata, che la Corte, nella sua sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ha riconosciuto la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in relazione ai documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato.

37. Ai sensi del punto 61 della sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, occorre tener conto della circostanza che gli interessati diversi dallo Stato membro coinvolto nel procedimento di controllo degli aiuti di Stato non hanno il diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, e riconoscere, pertanto, la sussistenza di una presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti di un tale fascicolo pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

38. Tale giurisprudenza è stata, quindi, correttamente applicata dal Tribunale, al punto 63 della sentenza impugnata, allorché ha affermato che, nell'interpretare l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, si deve riconoscere la sussistenza della presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo di

un procedimento di controllo degli aiuti di Stato pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

39. Del pari, il Tribunale ha correttamente fatto riferimento a detta giurisprudenza, al punto 64 della sentenza impugnata, ove ha constatato che tale presunzione generale di riservatezza non esclude il diritto, per gli interessati, di dimostrare che a un dato documento, di cui è chiesta la divulgazione, non si applichi la presunzione in parola o che sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del medesimo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

40. Orbene, in assenza di elementi idonei a dimostrare che la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato non coprisse i documenti di cui la Sea Handling sollecitava la divulgazione, oppure che la Sea Handling avesse dimostrato la sussistenza di un tale interesse prevalente a detta divulgazione, il Tribunale poteva legittimamente dichiarare che la Commissione aveva correttamente tratto le conseguenze da tale presunzione generale nel caso di specie.

41. Inoltre, il fatto che i documenti di cui era stata chiesta la divulgazione facessero parte del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato era sufficiente, nella fattispecie in esame, a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a un tale procedimento, e ciò a prescindere dal numero di documenti oggetto della domanda. Invero, contrariamente alla lettura della giurisprudenza della Corte svolta dalla ricorrente, non emerge da tale giurisprudenza che detta presunzione generale si applichi solamente allorché la domanda di accesso verte sull'intero fascicolo.

42. In secondo luogo, contrariamente a quanto affermato dalla Sea Handling, basarsi sul regolamento n. 659/1999 per giustificare la sussistenza della presunzione generale di riservatezza, così come indicata al punto 37 della presente sentenza, non finisce col privare di ogni effetto utile il diritto di accesso ai documenti sancito dal regolamento n. 1049/2001. Infatti, come dichiarato al punto 39 della presente sentenza, tale presunzione generale non è assoluta e non esclude che alcuni dei documenti contenuti nel fascicolo della Commissione relativi a un procedimento di controllo degli aiuti di Stato possano essere divulgati.

43. In terzo luogo, deve essere disatteso l'argomento secondo cui l'applicazione della presunzione generale di riservatezza al caso di specie è stata estensiva poiché, dopo la chiusura del procedimento amministrativo con la decisione controversa, i documenti individualmente identificati ai quali è stato chiesto l'accesso non potrebbero più essere completati e dunque, anche se fossero resi noti, non potrebbero incidere su detto procedimento.

44. Invero, il Tribunale ha correttamente fatto riferimento, ai punti 70 e 71 della sentenza impugnata, alla giurisprudenza della Corte da cui deriva che la divulgazione dei documenti richiesti può arrecare pregiudizio alla tutela delle attività di indagine, tenuto conto della possibilità per la Commissione, in funzione dell'esito di un procedimento giurisdizionale, di riprendere le sue attività ai fini dell'eventuale adozione di una nuova decisione (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 130, e del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 98 e 99).

45. Applicando tale giurisprudenza al caso di specie, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto, considerato che la Corte ha già dichiarato che, riguardo all'accesso al fascicolo amministrativo, i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato e quelli di controllo delle operazioni di concentrazione sono comparabili e che occorre riconoscere, in ognuno di essi, la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza dei documenti ivi afferenti (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punti da 117 a 123).

46. Analogamente, la Corte, al punto 81 della sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), ha riconosciuto che la presunzione generale di riservatezza si applica altresì nei procedimenti ai sensi dell'articolo 81 CE, diventato articolo 101 TFUE. [...]

54. [...] la mera circostanza per cui il o i documenti di cui è chiesta la divulgazione rientrano nel fascicolo amministrativo di una categoria di ispezioni o di indagini delle quali la Corte ha

riconosciuto che la divulgazione dell'informazione, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, pregiudicherebbe la tutela, è atta a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza, e ciò a prescindere se la domanda di accesso abbia identificato precisamente o meno il o i documenti interessati (v., per analogia, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 131). [...]

61. La Corte ha statuito, al punto 133 della sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), con riferimento all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, riguardante il diritto di accesso parziale ai documenti, che le presunzioni generali di cui, rispettivamente, al punto 123 nonché ai punti 130 e 131 di detta sentenza comportano che i documenti che ne sono coperti sfuggono all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto.

62. Poiché, nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, relativa all'accesso ai documenti in materia di procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazione di imprese, la Corte ha tratto conclusioni dalla sua giurisprudenza risultante dalla sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), riguardante l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, occorre constatare che i principi di tale prima sentenza si applicano in materia di accesso ai documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, i quali formano l'oggetto anche della presente causa.

63. È necessario rilevare che, tenuto conto della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a detti procedimenti di controllo, non è possibile contestare al Tribunale di non aver verificato se la Commissione avesse valide ragioni per non divulgare alcuna parte dei documenti richiesti. [...]

69. [...] la necessità di verificare se una tale presunzione generale si applichi concretamente a uno specifico caso non può essere interpretata nel senso che l'istituzione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti di cui è chiesta la divulgazione, poiché tale obbligo priverebbe del suo effetto utile detta presunzione generale (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 68).

70. Il Tribunale ha constatato, al punto 67 della sentenza impugnata, che era pacifico che i documenti oggetto della domanda di accesso presentata dalla Sea Handling, vale a dire la denuncia all'origine del procedimento di indagine in questione, l'integrazione di tale denuncia e la corrispondenza intercorsa tra la denunciante e la Commissione nel corso di detta indagine, rientrano nella fase d'indagine del procedimento di controllo degli aiuti di Stato ».

Quanto all'irregolarità procedurale scaturente dal mancato rispetto, da parte della Commissione, dei termini di risposta alla domanda di accesso presentata da Sea Handling, la Corte di giustizia ha osservato:

« 76. Per quanto riguarda la prima parte del quarto motivo, occorre rammentare che dalla giurisprudenza della Corte emerge che il procedimento di accesso ai documenti delle istituzioni si svolge in due tempi e che la risposta a una domanda iniziale ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1049/2001 costituisce solamente una prima presa di posizione, in via di principio non impugnabile (v., in tal senso, ordinanza del 15 febbraio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-208/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:76, punti 30 e 31, nonché sentenza del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punto 36).

77. Pertanto, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 31 della sentenza impugnata, che l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001 stabilisce espressamente che l'inosservanza dei termini di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 3, di detto regolamento, ovvero il silenzio dell'istituzione, consentono al richiedente di presentare una domanda di conferma, nel cui ambito esporre il proprio punto di vista.

78. Il medesimo regolamento non comporta, tuttavia, altre conseguenze giuridiche in caso di superamento dei termini di cui al predetto articolo.

79. La Sea Handling non può, dunque, contestare al Tribunale di non aver dichiarato l'invalidità della decisione controversa in ragione dell'inosservanza dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001 da parte della Commissione. [...]

83. Al punto 35 della sentenza impugnata, il Tribunale ha correttamente rammentato che, alla scadenza del termine previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, l'assenza di risposta della Commissione deve essere considerata, in applicazione del paragrafo 3 dello stesso articolo, una decisione implicita di rigetto della domanda di accesso ai documenti in questione.

84. Invero, il meccanismo della decisione implicita di rigetto è stato introdotto all'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001 per ovviare al rischio di un'eventuale inerzia dell'istituzione dopo che le viene indirizzata una domanda di accesso ai documenti, prevedendo che, in caso di una simile decisione implicita di diniego, possa essere proposto un ricorso giurisdizionale contro tale stessa decisione sulla base dell'articolo 263 TFUE. Pertanto, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 38 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non può essere annullata sulla base dell'irregolarità procedurale costituita dal superamento dei termini di cui al citato articolo 8, trattandosi piuttosto di una decisione negativa.

85. Inoltre, in caso di inosservanza da parte di un'istituzione dei termini di risposta di cui all'articolo 8 del regolamento n. 1049/2011, tale istituzione resta tenuta a fornire, anche tardivamente, una risposta motivata alla domanda dell'interessato.

86. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001, l'interessato può avvalersi di due tipi di procedimento per far valere il superamento dei termini di cui a tale articolo 8.

87. Questi può tanto presentare una denuncia al Mediatore europeo ai sensi dell'articolo 228 TFUE, quanto, come indicato al punto 37 della sentenza impugnata, proporre dinanzi al Tribunale un ricorso per risarcimento ai sensi dell'articolo 340 TFUE volto ad ottenere la riparazione dell'eventuale pregiudizio arrecato dall'inosservanza dei termini di risposta ».

18 luglio 2017, *Commissione c. Patrick Breyer*, causa C-213/15 P, ECLI:EU:C:2017:563

Con una lettera datata 30 marzo 2011, il sig. Patrick Breyer presentava alla Commissione una domanda di accesso a documenti ai sensi del reg. n. 1049/2001. In particolare, il sig. Breyer chiedeva l'accesso all'insieme dei documenti relativi ai procedimenti per inadempimento avviati, nel 2007, dalla Commissione nei confronti della Repubblica federale di Germania e della Repubblica d'Austria in merito alla trasposizione della direttiva 2006/24/CE, nonché all'insieme dei documenti riguardanti il procedimento giurisdizionale oggetto della sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2010, Commissione c. Austria, causa C-189/09.

In data 3 aprile 2012, in risposta alla domanda di accesso del sig. Breyer, la Commissione adottava una decisione (in prosieguo: la "decisione del 3 aprile 2012") con la quale statuiva sull'accesso del sig. Breyer, da un lato, ai documenti del fascicolo amministrativo relativo al procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica d'Austria e, dall'altro lato, ai documenti relativi al procedimento giurisdizionale oggetto della sentenza del 29 luglio 2010. Rispetto a tale ultimo procedimento, la Commissione, tuttavia, negava l'accesso alle memorie depositate dalla Repubblica d'Austria (in prosieguo: le "memorie controverse") con la motivazione che dette memorie non ricadrebbero nell'ambito di applicazione del reg. n. 1049/2001.

In data 30 aprile 2012, il sig. Breyer proponeva un ricorso al Tribunale volto all'annullamento della decisione del 3 aprile 2012, nella parte in cui, mediante tale decisione, la Commissione gli aveva negato l'accesso alle memorie controverse. Il Tribunale, nell'accogliere il ricorso, annullava la decisione del 3 aprile 2012.

A seguito dell'impugnazione da parte della Commissione della sentenza del Tribunale, la Corte di giustizia ha osservato:

33. In via preliminare, si deve constatare che, mediante il suo unico motivo di impugnazione, la Commissione contesta la valutazione del Tribunale in merito all'applicabilità stessa del regolamento 1049/2001 alla domanda di accesso alle memorie controverse presentata a detta istituzione dal signor Breyer, senza affrontare la questione, diversa e non sottoposta alla Corte nell'ambito della presente impugnazione, di sapere se l'accesso a tali memorie dovesse essere accordato oppure, eventualmente, negato, in applicazione delle disposizioni di detto regolamento.

34. Detto unico motivo verte sull'incidenza dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE sull'interpretazione dell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001. Prima di valutare la fondatezza degli argomenti dedotti dalla Commissione al riguardo, occorre esaminare, in primo luogo, l'ambito di applicazione del suddetto regolamento, così come esso risulta dal tenore del medesimo.

35. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, letto in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), di quest'ultimo, detto regolamento si applica a tutti i documenti detenuti dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, vale a dire ai documenti formati o ricevuti da tali istituzioni e che si trovino in loro possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), di tale regolamento, per «documento» si intende «qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (...) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

36. Occorre aggiungere che l'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 prevede espressamente che il diritto di accesso ai documenti detenuti dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione riguarda non solo i documenti formati da tali istituzioni, ma anche quelli ricevuti da soggetti terzi, fra i quali rientrano sia le altre istituzioni dell'Unione che gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 55).

37. Quindi, l'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 è definito mediante il rinvio alle istituzioni da esso elencate, e non a categorie di documenti specifici né, come è già stato rilevato dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 56) all'autore del documento detenuto da una di queste istituzioni.

38. Ciò posto, la circostanza che i documenti detenuti da una delle istituzioni considerate dal regolamento n. 1049/2001 siano stati formati da uno Stato membro e presentino un collegamento con procedimenti giurisdizionali non è tale da escludere documenti di questo tipo dall'ambito di applicazione di detto regolamento. Infatti, da un lato, la circostanza che il regolamento n. 1049/2001 non sia applicabile alle domande di accesso a documenti in possesso della Corte di giustizia dell'Unione europea non significa che i documenti correlati all'attività giurisdizionale di detta istituzione siano sottratti, in via di principio, all'ambito di applicazione di tale regolamento qualora i medesimi si trovino in possesso delle istituzioni dell'Unione elencate in detto regolamento, quali la Commissione.

39. Dall'altro lato, la Corte ha già avuto modo di affermare che la tutela dei legittimi interessi degli Stati membri relativamente a documenti di questo tipo può essere garantita sulla base delle eccezioni al principio del diritto di accesso ai documenti previste nel regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 83).

40. A tal riguardo, il regolamento n. 1049/2001 prevede norme aventi la finalità di definire i limiti oggettivi di interesse pubblico o privato in grado di giustificare un diniego della divulgazione di documenti (sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 57), tra i quali figura, in particolare, l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento, ai sensi del quale le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento in particolare quando la sua

divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detto documento.

41. Si deve ricordare, in tale contesto, che, nella sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541), la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale secondo cui la divulgazione delle memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale arreca pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali sancita all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 fino a quando il procedimento stesso sia pendente. Siffatta presunzione generale di riservatezza si applica parimenti alle memorie depositate da uno Stato membro nell'ambito di un tale procedimento.

42. Ciò posto, come precisato dalla Corte, l'esistenza di una tale presunzione non esclude il diritto, per l'interessato, di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nell'ambito di detta presunzione (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 103).

43. Per quanto riguarda, inoltre, le memorie redatte da uno Stato membro, va ricordato, come ha fatto il Tribunale al punto 97 della sentenza impugnata, fondandosi sulla giurisprudenza pertinente al riguardo, che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, ai sensi del quale uno Stato membro può chiedere a un'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo, riconosce allo Stato membro interessato la possibilità di partecipare alla decisione che spetta all'istituzione adottare e istituire, a tale scopo, un processo decisionale finalizzato a stabilire se le eccezioni materiali enumerate all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, di tale regolamento ostino a che sia consentito un accesso al documento considerato, anche quando si tratti di memorie redatte ai fini di un procedimento giurisdizionale. Tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non conferisce a tale Stato membro un diritto di veto generale e incondizionato allo scopo di opporsi in modo discrezionale alla comunicazione di documenti che provengano da tale Stato e che siano detenuti da un'istituzione.

44. Nel caso di specie, non è posto in discussione il fatto che le memorie controverse siano in possesso della Commissione. Inoltre, come a giusto titolo affermato dal Tribunale ai punti 51 e 52 della sentenza impugnata, la circostanza che la Commissione abbia ricevuto tali memorie dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e non dallo Stato membro interessato, è irrilevante ai fini della determinazione dell'applicabilità stessa del regolamento n. 1049/2001.

45. Quanto alla circostanza, invocata dalla Commissione, che né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né i regolamenti di procedura delle giurisdizioni dell'Unione prevedano alcun diritto d'accesso dei terzi alle memorie depositate nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, se è vero che è tale da dover essere presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 100), la stessa non può, invece, comportare l'inapplicabilità del suddetto regolamento alle domande di accesso alle memorie redatte da uno Stato membro ai fini di un procedimento giurisdizionale dinanzi al giudice dell'Unione, che si trovino in possesso della Commissione.

46. Pertanto, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, le memorie controverse rientrano nell'ambito di applicazione del medesimo in quanto «documenti detenuti da un'istituzione» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, di tale regolamento.

47. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento della Commissione in base al quale l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, inserito nel diritto primario a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, impedisce al legislatore dell'Unione di istituire un diritto di accesso ai documenti correlati all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea che non siano stati formati da un'istituzione, così che la sola interpretazione ammissibile dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 consisterebbe nell'escludere simili documenti dall'ambito

di applicazione di tale regolamento, occorre esaminare la sistematica generale e gli obiettivi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

48. A termini dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea è soggetta al regime di accesso ai documenti delle istituzioni di cui al primo comma della medesima disposizione soltanto allorché eserciti funzioni amministrative. Ne deriva che le condizioni che disciplinano l'accesso ai documenti detenuti da tale istituzione che si rapportano alla sua attività giurisdizionale non possono essere stabilite da regolamenti adottati in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, mentre l'accesso ai documenti di natura amministrativa di quest'ultima è disciplinato dalla sua decisione dell'11 dicembre 2012 relativa all'accesso del pubblico ai documenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea detiene nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (GU 2013, C 38, pag. 2), sostituita da una decisione dell'11 ottobre 2016 (GU 2016, C 445, pag. 3).

49. Tuttavia, l'inapplicabilità alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali del regime di accesso ai documenti di cui all'articolo 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE non osta all'applicazione di detto regime a un'istituzione alla quale le disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE e del regolamento n. 1049/2001 sono pienamente applicabili, come la Commissione, ove quest'ultima detenga documenti formati da uno Stato membro, nella fattispecie le memorie controverse, in relazione a procedimenti giurisdizionali.

50. A tal riguardo, si deve ricordare che la Corte ha precisato, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che l'introduzione dell'articolo 15 TFUE, che ha sostituito l'articolo 255 CE, ha ampliato l'ambito di applicazione del principio di trasparenza nel diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 81).

51. Infatti, a differenza dell'articolo 255 CE, il cui ambito di applicazione era limitato ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE prevede ormai un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, ivi incluse la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti quando esercitano funzioni amministrative. Contrariamente a quanto sostenuto, in sostanza, dalla Commissione, nessun elemento consente di affermare che l'ampliamento di detto diritto al fine di coprire le attività amministrative di queste ultime andrebbe di pari passo con l'introduzione di una qualche restrizione all'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 per quanto riguarda i documenti formati da uno Stato membro, come le memorie controverse, che sono detenuti dalla Commissione in relazione a un procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

52. L'interpretazione estensiva del principio di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione è peraltro corroborata, da un lato, dall'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, ai sensi del quale, in particolare, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel massimo rispetto possibile del principio di trasparenza, principio altresì riaffermato all'articolo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 298 TFUE, nonché, dall'altro, dalla consacrazione del diritto di accesso ai documenti all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Alla luce di tali disposizioni di diritto primario che sanciscono l'obiettivo di un'amministrazione europea trasparente, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, non può essere interpretato nel senso che impone l'adozione di una lettura restrittiva dell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 con la conseguenza che i documenti formati da uno Stato membro, quali le memorie controverse, non rientrerebbero nell'ambito di applicazione di tale regolamento quando sono detenuti dalla Commissione.

53. Quanto al rischio, evidenziato dalla Commissione, di violazione delle norme procedurali citate al punto 45 della presente sentenza, si deve ricordare che le limitazioni relative all'accesso ai documenti di natura giurisdizionale, siano esse previste ai sensi dell'articolo 255 CE, al quale è succeduto l'articolo 15 TFUE, oppure ai sensi del regolamento n. 1049/2001, perseguono la stessa

finalità, vale a dire quella di garantire che il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni sia esercitato senza arrecare pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali e che tale tutela implica, segnatamente, che sia garantita l'osservanza dei principi della parità delle armi nonché della buona amministrazione della giustizia (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 84 e 85).

54. In considerazione del fatto che il regolamento n. 1049/2001 consente di negare, se del caso, la divulgazione dei documenti relativi a procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione e, a detto titolo, di garantire la tutela di tali procedure giurisdizionali, come risulta dai punti da 40 a 42 della presente sentenza, si deve considerare che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE non impone, contrariamente a quanto in sostanza sostenuto dalla Commissione, un'interpretazione secondo cui le memorie formate da uno Stato membro e detenute dalla Commissione, quali le memorie controverse, debbano essere necessariamente escluse dall'ambito di applicazione di tale regolamento. Infatti, nella misura in cui la tutela delle procedure giurisdizionali è così assicurata, conformemente alla finalità dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, l'effetto utile di tale disposizione non può essere compromesso.

55. In tale contesto, a giusto titolo il Tribunale ha affermato, in particolare al punto 80 della sentenza impugnata, che le memorie controverse non rientravano, tanto quanto quelle redatte dalla Commissione stessa, nell'esclusione dal diritto di accesso ai documenti prevista dall'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE.

56. Di conseguenza, senza commettere errori di diritto il Tribunale ha considerato, al punto 113 di tale sentenza, che le memorie controverse rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, ha annullato la decisione della Commissione del 3 aprile 2012 con cui è stato negato al sig. Breyer l'accesso alle suddette memorie.

57. Ne consegue che l'impugnazione della Commissione dev'essere respinta.

23 novembre 2016, *Commissione c. Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe*, causa C-673/13 P, ECLI:EU:C:2016:889

Il 20 dicembre 2010 la Stichting Greenpeace Nederland e la Pesticide Action Network Europe, richiamandosi tanto al reg. n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, quanto al reg. n. 1367/2006, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, chiedevano l'accesso ad una serie di documenti riguardanti la prima autorizzazione all'immissione in commercio del glifosato come sostanza attiva (disciplinata dalla direttiva 91/414/CEE). La Commissione, nell'ambito della ponderazione degli interessi da operare, forniva, adottando una propria decisione, l'accesso alla documentazione richiesta ad eccezione di uno specifico volume della medesima (in prosieguo: il «documento controverso»), la cui divulgazione era stata negata dalle autorità nazionali tedesche in conformità al reg. n. 1049/2001. A sostegno di detta decisione (in prosieguo: la «decisione controversa»), la Commissione evidenziava come tale documento contenesse informazioni riservate sui diritti di proprietà intellettuale dei richiedenti l'iscrizione del glifosato, ossia, inter alia, la composizione chimica dettagliata della sostanza attiva prodotta da ciascuno di essi e informazioni dettagliate sul processo di fabbricazione della sostanza.

In data 14 ottobre 2011, la Greenpeace Nederland e la PAN Europe proponevano ricorso di annullamento avverso la decisione controversa, a sostegno del quale deducevano come, nella specie, non dovesse applicarsi la deroga al diritto d'accesso diretta a tutelare gli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica prevista all'art. 4, par. 2, primo trattino, di detto regolamento. Infatti, secondo la Greenpeace Nederland e la PAN Europe, un interesse pubblico prevalente avrebbe giustificato la divulgazione delle informazioni richieste, attenendo queste ad emissioni nell'ambiente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del reg. n. 1367/2006.

Il Tribunale accoglieva il ricorso, annullando la decisione impugnata nella parte in cui negava l'accesso alle parti del documento controverso contenenti informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente, vale a dire, in primo luogo, le informazioni relative all'identità e al tenore di tutte le impurità contenute nella sostanza attiva notificata da ciascun operatore, in secondo luogo, i dati concernenti le impurità presenti nei differenti lotti nonché i quantitativi minimi, medi e massimi di ciascuna di queste impurità e, in terzo luogo, le informazioni vertenti sulla composizione dei prodotti fitosanitari sviluppati dai diversi operatori interessati. A seguito dell'impugnazione della sentenza da parte della Commissione, la Corte di giustizia ha osservato:

49. Al fine di statuire sul primo capo del motivo unico d'impugnazione, occorre determinare, come sostenuto dalla Commissione, in primo luogo, se la nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 debba essere interpretata restrittivamente; in secondo luogo, se tale nozione debba limitarsi alle informazioni relative ad emissioni provenienti da impianti industriali, quali fabbriche e centrali; in terzo luogo, se detta nozione comprenda unicamente le informazioni attinenti a emissioni effettive nell'ambiente e, in quarto luogo, se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel ritenere sufficiente che un'informazione, per rientrare nella medesima nozione, riguardi «in modo sufficientemente diretto» le emissioni nell'ambiente.

- Sull'interpretazione restrittiva della nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente»

50. Riguardo alla questione se la nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 debba essere interpretata restrittivamente, occorre certamente accogliere un'interpretazione di tale nozione che non vanifichi la portata dell'articolo 339 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, considerato che tali disposizioni tutelano il segreto professionale e gli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica. Infatti, il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni previsto da tale regolamento, come sottolineato dal Tribunale al punto 29 della sentenza impugnata, è soggetto a determinati limiti basati su ragioni di interesse pubblico o privato, tra i quali la tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica.

51. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, tale nozione non può essere interpretata restrittivamente.

52. Infatti, conformemente a costante giurisprudenza della Corte, il regolamento n. 1049/2001, come emerge dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile (v., in particolare, sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 69, nonché del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 28). Del pari, il regolamento n. 1367/2006, come prevede il suo articolo 1, è volto a garantire la più ampia possibile disponibilità e diffusione sistematica delle informazioni ambientali in possesso delle istituzioni e degli organi dell'Unione.

53. Pertanto, solo nella misura in cui derogano al principio dell'accesso più ampio possibile a detti documenti, limitando tale accesso, le eccezioni a detto principio, in particolare quelle previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, secondo costante giurisprudenza della Corte, devono essere interpretate ed applicate restrittivamente (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 73, nonché del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 30). La necessità di tale interpretazione restrittiva è confermata, inoltre, dal considerando 15 del regolamento n. 1367/2006.

54. Per contro, nell'istituire una presunzione secondo cui si ritiene che la divulgazione delle «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente», ad eccezione di quelle relative alle indagini, presenti un interesse pubblico prevalente rispetto all'interesse concernente la tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica, cosicché la tutela di tali interessi commerciali non può essere opposta alla divulgazione di dette informazioni, l'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006, come sottolinea in particolare la CLI, deroga certamente alla norma in materia di ponderazione degli interessi prevista all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Tuttavia, lo stesso articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, consente, in tal modo, un'attuazione concreta del principio dell'accesso più ampio possibile alle informazioni in possesso delle istituzioni e degli organi dell'Unione, ragion per cui non può giustificarsi un'interpretazione restrittiva di tale disposizione.

- Sulla limitazione della nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» a quelle concernenti emissioni provenienti da impianti industriali

56. Quanto all'argomento della Commissione secondo cui la nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 dev'essere interpretata come limitata alle informazioni attinenti ad emissioni provenienti da impianti industriali, quali fabbriche e centrali, occorre anzitutto sottolineare che, contrariamente a quanto afferma detta istituzione, il Tribunale ha espressamente risposto a tale argomento, ai punti da 54 a 56 della sentenza impugnata, prima di respingerlo.

57. Per quanto concerne la fondatezza della valutazione del Tribunale, si deve certamente rilevare che, nella versione del 2000, la guida per l'applicazione della Convenzione di Aarhus, al fine di definire la nozione di «emissione» a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, primo comma, lettera d), della Convenzione medesima, proponeva di ricorrere alla definizione data a tale nozione dall'articolo 2, punto 5, della direttiva 96/61, e che, nella versione del 2014, si riferisce ora alla definizione prevista all'articolo 3, punto 4, della direttiva 2010/75, identica a quella data da tale prima direttiva.

58. Orbene, da dette direttive risulta, sostanzialmente, che costituiscono «emissioni» ai sensi di queste ultime gli scarichi diretti o indiretti, da fonti puntiformi o diffuse di determinati impianti industriali ivi definiti, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua ovvero nel terreno.

59. Tuttavia, come rilevato giustamente dal Tribunale al punto 55 della sentenza impugnata, da costante giurisprudenza della Corte risulta che, sebbene detta guida possa essere considerata un documento esplicativo, idoneo eventualmente ad essere preso in considerazione, tra altri elementi rilevanti, al fine di interpretare la Convenzione di Aarhus, le analisi ivi contenute non possiedono tuttavia forza vincolante e sono prive della portata normativa propria delle disposizioni di tale Convenzione (v., in particolare, sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

60. Orbene, da un lato, non si ravvisa alcun elemento nel regolamento n. 1367/2006 che consenta di ritenere che la nozione di «emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, di tale regolamento debba limitarsi alle emissioni provenienti da determinati impianti industriali, quali fabbriche o centrali.

61. Tale limitazione non può dedursi nemmeno dalla Convenzione di Aarhus, di cui si deve tener conto ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 1367/2006, dal momento che detto regolamento, come prevede il suo articolo 1, mira a contribuire all'esecuzione degli obblighi derivanti da detta Convenzione stabilendo norme dirette ad applicare alle istituzioni e agli organi dell'Unione le disposizioni della Convenzione medesima.

62. Al contrario, come sottolineato dalla Corte al punto 72 della sentenza pronunciata in data odierna, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting* (C-442/14), una limitazione del genere sarebbe contraria al tenore stesso dell'articolo 4, paragrafo 4, primo comma, lettera d), della Convenzione di Aarhus. Infatti, tale disposizione prevede che debbano essere divulgate le

informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente. Orbene, le informazioni relative alle emissioni provenienti da fonti diverse da impianti industriali, come quelle risultanti dall'applicazione di prodotti fitosanitari sulle piante o sul suolo, sono altrettanto rilevanti per la tutela ambientale delle informazioni relative alle emissioni di origine industriale.

63. Dall'altro lato, una limitazione della nozione di «emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 a quelle provenienti da determinati impianti industriali, quali fabbriche e centrali, sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire la più ampia possibile divulgazione delle informazioni ambientali perseguito da tale regolamento (v., per analogia, sentenza pronunciata in data odierna, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C-442/14, punto 73).

[...]

70. Alla luce delle suesposte considerazioni, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto laddove ha affermato, ai punti da 54 a 56 della sentenza impugnata, che la nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» ai sensi di detta disposizione non è limitata alle informazioni concernenti le emissioni provenienti da determinati impianti industriali.

- Sulla limitazione della nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» a quelle concernenti emissioni effettive nell'ambiente

71. Quanto all'argomento della Commissione secondo cui la nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 contemplerebbe unicamente le informazioni attinenti a emissioni effettive nell'ambiente, circostanza che non ricorrerebbe nel caso delle informazioni controverse, si deve certamente sottolineare che tale nozione, come sostenuto dalla Commissione, non include le informazioni relative a emissioni ipotetiche.

72. Infatti, dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), di quest'ultimo, risulta sostanzialmente che l'obiettivo di detto regolamento consiste nel garantire il diritto d'accesso alle informazioni concernenti fattori, quali le emissioni, che incidono, o possono incidere, sugli elementi dell'ambiente, in particolare sull'aria, l'acqua e il suolo. Orbene, tale ipotesi non ricorre nel caso delle emissioni meramente ipotetiche (v., per analogia, sentenza pronunciata in data odierna, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C-442/14, punto 80).

73. Tuttavia, contrariamente a quanto fa valere la Commissione, detta nozione non può limitarsi unicamente alle informazioni attinenti alle emissioni effettivamente liberate nell'ambiente durante l'applicazione del prodotto fitosanitario o della sostanza attiva di cui trattasi sulle piante o sul suolo, le quali dipendono in particolare dalle quantità di prodotto utilizzate di fatto dagli agricoltori nonché dalla composizione esatta del prodotto finale commercializzato.

74. Pertanto, rientrano altresì in detta nozione le informazioni sulle emissioni prevedibili del prodotto fitosanitario o della sostanza attiva in questione nell'ambiente, in condizioni normali o realistiche di utilizzo di tale prodotto o di tale sostanza, analoghe a quelle per le quali è stata concessa l'autorizzazione all'immissione in commercio di detto prodotto o di detta sostanza e a quelle prevalenti nella zona di prevista utilizzazione di tale prodotto o di tale sostanza (v., per analogia, sentenza pronunciata in data odierna, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C-442/14, punti 78 e 79).

75. Infatti, sebbene l'immissione in commercio di un prodotto o di una sostanza non sia sufficiente, in generale, per considerare che tale prodotto o tale sostanza sarà necessariamente rilasciata nell'ambiente e che le informazioni corrispondenti riguardano «emissioni nell'ambiente», la situazione è diversa laddove si tratti di un prodotto, come un prodotto fitosanitario, e di sostanze in esso contenute, che, nell'ambito di un utilizzo normale, siano destinati ad essere liberati nell'ambiente a motivo della loro stessa funzione. In tal caso, le emissioni prevedibili, in condizioni

normali o reali di utilizzo, del prodotto di cui trattasi o delle sostanze in esso contenute nell'ambiente non sono ipotetiche e rientrano nella nozione di «emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 (v., per analogia, sentenza pronunciata in data odierna, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C-442/14, punti 78 e 79).

76. Di conseguenza, erroneamente la Commissione sostiene che, nel ritenere che il documento controverso contenesse «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente», il Tribunale ha commesso un errore di diritto, atteso che tale documento non conterrebbe informazioni sulla natura e sulla quantità delle emissioni effettivamente liberate nell'ambiente durante l'applicazione del prodotto in questione.

- Sul criterio relativo all'esistenza di un nesso sufficientemente diretto tra le informazioni e le emissioni nell'ambiente

77. In ultimo luogo, occorre stabilire se il Tribunale, al punto 53 della sentenza impugnata, potesse ritenere sufficiente che un'informazione riguardi «in modo sufficientemente diretto» le emissioni nell'ambiente per rientrare nell'ambito dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006, o se, come asserisce la Commissione, un criterio del genere, attinente all'esistenza di un nesso sufficientemente diretto tra le informazioni di cui trattasi e le emissioni, debba essere disatteso in quanto privo di qualunque fondamento normativo.

78. In proposito, dal tenore dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006 risulta che tale disposizione contempla le informazioni «riguardanti emissioni nell'ambiente», vale a dire quelle concernenti o che sono relative a siffatte emissioni, e non le informazioni che presentano un nesso qualunque, diretto o indiretto, con le emissioni nell'ambiente. Tale interpretazione è confermata dall'articolo 4, paragrafo 4, primo comma, lettera d), della Convenzione di Aarhus, che fa riferimento alle «informazioni sulle emissioni».

79. Alla luce dell'obiettivo perseguito dall'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006, consistente nel garantire, in linea di principio, un accesso alle «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente», tale nozione dev'essere intesa nel senso che comprende, in particolare, i dati che consentono al pubblico di conoscere quanto effettivamente rilasciato nell'ambiente oppure quanto sarà prevedibilmente rilasciato in condizioni normali o reali di utilizzo del prodotto o della sostanza in questione, analoghe a quelle per le quali è stata concessa l'autorizzazione all'immissione in commercio di tale prodotto o di tale sostanza e a quelle prevalenti nella zona di prevista utilizzazione di detto prodotto o di detta sostanza. Pertanto, detta nozione dev'essere interpretata nel senso che comprende, in particolare, le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo delle emissioni effettive e prevedibili, in siffatte condizioni, di detto prodotto o di detta sostanza.

80. Occorre altresì includere nella nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» le informazioni che consentono al pubblico di controllare se sia corretta la valutazione delle emissioni effettive o prevedibili, sulla cui base l'autorità competente ha autorizzato il prodotto o la sostanza in questione, nonché i dati relativi agli effetti di tali emissioni sull'ambiente. Infatti, dal considerando 2 del regolamento n. 1367/2006 risulta sostanzialmente che l'accesso alle informazioni ambientali garantito da tale regolamento mira, in particolare, a favorire una partecipazione pubblica più efficace al processo decisionale, in modo da accrescere la responsabilità degli organi competenti nell'ambito del processo decisionale, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e di ottenerne il sostegno nei confronti delle decisioni adottate. Orbene, per assicurarsi che le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia ambientale siano fondate e per poter partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale, il pubblico deve aver accesso alle informazioni che gli consentano di verificare se le emissioni siano state correttamente valutate e deve poter

ragionevolmente comprendere il modo in cui l'ambiente rischia di subire gli effetti di dette emissioni.

81. Per contro, sebbene, come esposto al punto 55 supra, non occorra adottare un'interpretazione restrittiva della nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente», tale nozione non può, tuttavia, includere qualsiasi informazione che presenti un qualsiasi nesso, ancorché diretto, con le emissioni nell'ambiente. Infatti, se detta nozione fosse interpretata nel senso di comprendere informazioni del genere, essa priverebbe in gran parte di contenuto la nozione di «informazioni ambientali» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1367/2006. Una simile interpretazione priverebbe, pertanto, di ogni effetto utile la possibilità per le istituzioni, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, di negare la divulgazione di informazioni ambientali, per il motivo, in particolare, che una divulgazione del genere pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica e comprometterebbe l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha inteso garantire tra l'obiettivo di trasparenza e la tutela di detti interessi. Essa arrecherebbe altresì un pregiudizio sproporzionato alla tutela del segreto professionale garantita dall'articolo 339 TFUE.

82. Dai suesposti rilievi risulta che, nel dichiarare, al punto 53 della sentenza impugnata, che è sufficiente che un'informazione riguardi in modo sufficientemente diretto emissioni nell'ambiente per rientrare nella nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento n. 1367/2006, il Tribunale è incorso in un errore di diritto che vizia la sentenza impugnata.

13 settembre 2018, causa C-358/16, *UBS Europe e a.*, ECLI:EU:C:2018:715

La Commissione di vigilanza del settore finanziario del Lussemburgo (CSSF) ingiungeva al sig. DV di dimettersi da tutti i suoi incarichi in una società di capitali, in quanto ritenuto non più idoneo ad esercitare la funzione di amministratore. Il sig. DV (con intervento volontario a sostegno del sig. UE) proponeva ricorso avverso la decisione in parola dinanzi al Tribunale amministrativo e chiedeva, in particolare, di esibire documentazione nella disponibilità della CSSF; tuttavia, tale organo ne rifiutava la trasmissione. All'esito del giudizio d'appello sulla medesima causa, i sigg. DV e UE ottenevano dalla Corte amministrativa di Lussemburgo la condanna della CSSF all'integrale ostensione delle documentazioni richieste. Gli amministratori della società di cui DV fu amministratore agivano, quali terzi interessati, per l'opposizione alla predetta sentenza, lamentando che non si fosse tenuto conto di quanto previsto dalla direttiva 2004/39 e dall'art. 41 Carta. Il giudice incaricato della controversia ha sospeso il procedimento e chiesto alla Corte se l'eccezione al diritto di accesso – che permette all'autorità di vigilanza di sottrarsi al segreto professionale altrimenti imposto nei casi previsti dal diritto penale (art. 54 della direttiva 2004/39) – si applichi anche nel caso di una procedura amministrativa volta ad irrogare una sanzione sostanzialmente penale, quale quella del caso di specie; inoltre, ha domandato in che misura l'obbligo di mantenere il segreto professionale cui è tenuta l'autorità nazionale di vigilanza sulla base del richiamato art. 54 possa essere bilanciato con il diritto dell'amministrato di accedere al fascicolo amministrativo ai fini della difesa dei propri diritti e interessi (artt. 47 e 48 Carta). La Corte ha osservato:

[...]

38. È dunque al fine di tutelare non solo gli specifici interessi delle imprese direttamente coinvolte, ma anche l'interesse generale collegato al normale funzionamento dei mercati degli strumenti finanziari dell'Unione, che l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 impone, come regola generale, l'obbligo di mantenere il segreto professionale (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punto 33).

39. A tale riguardo, la Corte ha sottolineato che l'articolo 54 della direttiva 2004/39 sancisce il principio generale del divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti e indica in modo tassativo i casi specifici in cui detto divieto generale non ostacola, in via eccezionale, la loro trasmissione o il loro utilizzo (sentenza del 19 giugno 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punto 38).

40. Nel caso di specie, si deve rilevare che l'articolo 54, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2004/39 dispone che l'obbligo del segreto professionale che incombe sulle autorità competenti si applica «fatti salvi i casi contemplati dal diritto penale».

41. Trattandosi di un'eccezione ad un principio generale di divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti, l'espressione «casi contemplati dalla legge penale», utilizzata all'articolo 54, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2004/39, deve essere interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2010, Commissione/Regno Unito, C-346/08, EU:C:2010:213, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

42. A tale riguardo, occorre osservare che, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, lettera l), della direttiva 2004/39, le autorità competenti devono disporre del diritto di riferire fatti all'autorità giudiziaria ai fini della promozione dell'azione penale.

[...]

47. Di conseguenza, si deve statuire che l'eccezione al principio generale del divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti relative ai «casi contemplati dal diritto penale» non si applica in una situazione come quella oggetto del procedimento principale.

48. È tuttavia necessario esaminare, in secondo luogo, in quale misura l'obbligo del segreto professionale previsto all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 sia, in ogni caso, limitato dai requisiti del diritto ad un ricorso effettivo e ad un equo processo nonché dal rispetto dei diritti della difesa, sanciti agli articoli 47 e 48 della Carta, letti alla luce degli articoli 6 e 13 della CEDU.

[...]

61. Il diritto di accesso al fascicolo costituisce, a sua volta, il corollario necessario per l'esercizio effettivo dei diritti della difesa (v., in tal senso, sentenze del 15 ottobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, punto 316, nonché del 1o luglio 2010, Knauf Gips/Commissione, C-407/08 P, EU:C:2010:389, punto 22).

62. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenze del 18 marzo 2010, Alassini e a., da

C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 63, nonché del 26 settembre 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punto 84).

[...]

66. Inoltre, per quanto riguarda più in particolare il diritto di accesso al fascicolo, da una giurisprudenza costante emerge che ciò implica che il soggetto interessato da un atto che gli arreca pregiudizio abbia la possibilità di esaminare tutti i documenti contenuti nel fascicolo istruttorio che potrebbero essere rilevanti per la sua difesa. Gli stessi comprendono tanto i documenti a carico quanto quelli a discarico, fatti salvi i segreti aziendali di altri soggetti, i documenti interni dell'autorità che ha adottato la misura e le altre informazioni riservate (v., in tal senso, sentenze del 7 gennaio 2004, Aalborg Portland e a./Commissione, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, punto 68, e del 25 ottobre 2011, Solvay/Commissione, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punto 49).

67. Per quanto riguarda i documenti che devono essere inclusi nel fascicolo istruttorio, occorre rilevare che emerge parimenti dalla giurisprudenza della Corte che, sebbene non possa spettare alla sola autorità che notifica gli addebiti e adotta la decisione che infligge una sanzione determinare i documenti utili alla difesa del soggetto interessato, a tale autorità è tuttavia consentito escludere dal procedimento amministrativo gli elementi che non hanno alcun rapporto con le considerazioni di fatto e di diritto riportate nella comunicazione degli addebiti e che non hanno, quindi, alcuna rilevanza per l'indagine (v., in tal senso, sentenze del 7 gennaio 2004, Aalborg Portland e a./Commissione, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, punto 126 e giurisprudenza ivi citata).

68. Dalle suesposte considerazioni risulta che il diritto alla comunicazione dei documenti pertinenti ai fini della difesa non è illimitato e assoluto. Al contrario, come in sostanza rilevato dall'avvocato generale al punto 90 delle sue conclusioni, la tutela della riservatezza delle informazioni coperte dal segreto professionale che incombe sulle autorità competenti ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, deve essere garantita e attuata in modo da conciliarla con il rispetto dei diritti della difesa.

69. Pertanto, in caso di conflitto tra, da un lato, l'interesse della persona a cui è diretto un atto che la pregiudica a disporre delle informazioni necessarie per essere in grado di esercitare a pieno i suoi diritti della difesa e, dall'altro lato, gli interessi a mantenere la riservatezza delle informazioni coperte dal segreto professionale, spetta alle autorità o agli organi giurisdizionali competenti ricercare, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie, un equilibrio tra tali interessi contrapposti (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, punti 51 e 52 nonché giurisprudenza ivi citata).

70. In circostanze come quelle del procedimento principale, quindi, qualora un'autorità competente deduca il segreto professionale di cui all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, al fine di rifiutare la comunicazione delle informazioni in suo possesso che non sono incluse nel fascicolo relativo al soggetto interessato da un atto che gli arreca pregiudizio, spetta al giudice nazionale competente stabilire se tali informazioni sono obiettivamente collegate agli addebiti nei

suoi confronti e, in caso affermativo, contemperare gli interessi di cui al punto precedente della presente sentenza, prima di decidere in merito alla comunicazione delle informazioni richieste.

22 marzo 2018, Emilio De Capitani contro Parlamento europeo, causa T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167

Nel 2015 il sig. Emilio De Capitani chiedeva al Parlamento europeo l'accesso a documenti contenenti informazioni riguardo alle posizioni delle istituzioni sulle procedure di codecisione in corso. In particolare, la richiesta verteva sulle tabelle a più colonne redatte nell'ambito di triloghi, ossia quelle riunioni informali tra rappresentanti di Parlamento, Consiglio e Commissione, il cui obiettivo è quello di cercare rapidamente un accordo accettabile prima che i relativi testi siano approvati secondo le procedure istituzionali interne. Le tabelle predisposte nell'ambito dei triloghi comprendono generalmente quattro colonne: la prima, contiene il testo della proposta legislativa della Commissione, la seconda, la posizione del Parlamento e gli emendamenti da esso proposti, la terza, la posizione del Consiglio e, la quarta, il testo di compromesso provvisorio o la posizione preliminare della presidenza del Consiglio in rapporto agli emendamenti proposti dal Parlamento.

Il Parlamento europeo consentiva l'accesso a solo cinque delle sette tabelle individuate dal sig. De Capitani, mentre per le restanti due tabelle consentiva l'accesso solo alle prime tre colonne, deducendo che la divulgazione della quarta colonna avrebbe pregiudicato in modo reale, grave e specifico il processo decisionale dell'istituzione nonché il processo decisionale interistituzionale nel contesto della procedura legislativa in corso e che non vi era, allo stato, alcun interesse pubblico prevalente rispetto all'efficacia di detta procedura.

Il sig. De Capitani proponeva, pertanto, ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea contro la decisione del Parlamento, il quale, nel frattempo, aveva peraltro fornito l'accesso integrale ai documenti, mettendoli a disposizione del pubblico nel registro dei documenti del Parlamento, dal momento che la procedura legislativa alla quale si riferivano si era effettivamente conclusa.

Al proposito, la Corte ha rilevato:

«Sull'interesse ad agire [...]

29 Da una giurisprudenza costante risulta che un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove il ricorrente abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato (sentenza del 10 dicembre 2010, Ryanair/Commissione, da T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, punto 41; ordinanze del 9 novembre 2011, ClientEarth e a./Commissione, T-120/10, non pubblicata, EU:T:2011:646, punto 46, e del 30 aprile 2015, EEB/Commissione, T-250/14, non pubblicata, EU:T:2015:274, punto 14).

30 L'interesse ad agire del ricorrente, alla luce dell'oggetto del ricorso, deve sussistere, a pena di irricevibilità, al momento della proposizione di tale ricorso e deve permanere fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a provvedere, il che presuppone che il ricorso possa

procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenza del 10 dicembre 2010, Ryanair/Commissione, da T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, punti 42 e 43; ordinanze del 9 novembre 2011, ClientEarth e a./Commissione, T-120/10, non pubblicata, EU:T:2011:646, punti 47 e 49, e del 30 aprile 2015, EEB/Commissione, T-250/14, non pubblicata, EU:T:2015:274, punti 15 e 17).

31 Occorre pertanto esaminare se la messa a disposizione del pubblico dei documenti di cui trattasi nel registro elettronico dei documenti del Parlamento, dopo la conclusione della procedura legislativa cui si riferivano, renda priva di oggetto la domanda di annullamento della decisione impugnata.

32 A tale proposito, dalla giurisprudenza risulta che il ricorrente mantiene un interesse a chiedere l'annullamento di un atto di un'istituzione dell'Unione per consentire di evitare che l'illegittimità da cui questo è secondo lui viziato si riproduca per il futuro. Un tale interesse ad agire deriva dall'articolo 266, primo comma, TFUE, in forza del quale l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Tuttavia, questo interesse ad agire può esistere solo se l'illegittimità fatta valere può riprodursi in futuro indipendentemente dalle circostanze del caso che ha dato luogo al ricorso presentato dal ricorrente (v. sentenza del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punti da 50 a 52 e giurisprudenza ivi citata). Ciò si verifica nella presente causa, dal momento che l'illegittimità fatta valere dal ricorrente si fonda su un'interpretazione di una delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 che il Parlamento molto probabilmente ripeterà in occasione di una nuova domanda, tanto più che una parte dei motivi di rifiuto d'accesso richiamati nella decisione impugnata sono destinati ad essere applicati, in modo trasversale, ad ogni domanda di accesso ai lavori dei triloghi in corso (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 35).

33 Peraltro, sia la domanda iniziale sia la domanda di conferma del ricorrente sono esplicitamente finalizzate ad ottenere la comunicazione a quest'ultimo di un certo numero di documenti riguardanti procedure legislative in corso. Pertanto, la messa a disposizione del pubblico dei documenti di cui trattasi una volta giunta a termine la procedura legislativa cui si riferivano non dava completa soddisfazione al ricorrente, tenuto conto dell'oggetto delle sue domande, sicché quest'ultimo mantiene un interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata.

Nel merito [...]

68 Poiché la presente causa concerne l'accesso alla quarta colonna delle tabelle redatte nell'ambito di triloghi in corso, il Tribunale ritiene necessario ricordare le caratteristiche essenziali di quest'ultimi. A tale riguardo, occorre rilevare che un trilogo è una riunione tripartita informale alla quale partecipano rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. L'obiettivo di tali contatti è cercare rapidamente un accordo su un insieme di emendamenti accettabili per il Parlamento e il Consiglio, accordo che, successivamente, deve ancora essere approvato da tali istituzioni conformemente alle rispettive procedure interne. Le discussioni legislative condotte nell'ambito di un trilogo possono riguardare sia questioni politiche che questioni tecnico-giuridiche

(v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, *Herbert Smith Freehills/Consiglio*, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 56).

69 Pertanto, la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 TFUE comporta tre tappe (prima lettura, seconda lettura e terza lettura con conciliazione), ma può concludersi a ciascuna di tali tappe se il Parlamento e il Consiglio arrivano ad un accordo. Mentre la procedura può richiedere fino a tre letture, un maggiore uso dei triloghi mostra che un accordo è spesso raggiunto alla prima lettura (sentenza del 15 settembre 2016, *Herbert Smith Freehills/Consiglio*, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 57).

70 Le riunioni di trilogio rappresentano perciò una «prassi consolidata attraverso cui è adottata la maggior parte dei testi legislativi» e sono dunque considerate dal Parlamento stesso come «fasi decisive del processo legislativo» (v. la risoluzione del Parlamento del 28 aprile 2016 sull'accesso pubblico ai documenti, punti 22 e 26). In udienza, il Parlamento ha affermato che attualmente tra il 70 e l'80% degli atti legislativi dell'Unione sono adottati a seguito di un trilogio.

71 Pertanto, occorre riconoscere che il ricorso ai triloghi, nel corso degli anni, si è dimostrato valido e flessibile, in quanto ha contribuito a espandere notevolmente le possibilità di accordo nelle varie fasi della procedura legislativa.

72 Inoltre, è pacifico che le riunioni dei triloghi si svolgono a porte chiuse e che gli accordi ivi raggiunti, ripresi di norma nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, sono in seguito adottati, il più delle volte senza modifiche sostanziali, dai colegislatori, come confermato dal Parlamento nel suo controricorso e in udienza. [...]

- Sull'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso

76 È necessario al momento determinare se, nonostante i documenti di cui trattasi debbano essere considerati legati alla procedura legislativa, occorra riconoscere l'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso.

77 A tale riguardo, in primo luogo, occorre sottolineare che il diritto primario dell'Unione stabilisce un intimo nesso di principio che vincola le procedure legislative ai principi di pubblicità e di trasparenza (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa *Consiglio/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:325, paragrafi 39 e 40). In particolare, l'articolo 15, paragrafo 2, TFUE stabilisce che «[i]l Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo».

78 Inoltre, è proprio la trasparenza nel processo legislativo che, nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso (v., in tal senso, sentenza del 1o luglio 2008, *Svezia e Turco/Consiglio*, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 59). [...]

80 Infatti, sebbene in linea generale l'affermazione dell'accesso più ampio possibile al pubblico, richiamata al punto 58 supra, implica il diritto di quest'ultimo a che gli venga divulgata l'integralità del contenuto dei documenti richiesti, ove tale diritto può essere limitato solo dall'applicazione rigorosa delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001, tali considerazioni hanno evidentemente una rilevanza del tutto particolare allorché tali documenti s'inseriscono nell'azione legislativa dell'Unione, come risulta dal considerando 6 del regolamento n. 1049/2001, secondo cui un accesso ancora più ampio ai documenti dev'essere precisamente autorizzato in tali circostanze. La trasparenza, al riguardo, contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo. Infatti, la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici (v., in tal senso, sentenze del 1o luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46; del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 33, e del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 35).

81 I principi di pubblicità e di trasparenza, pertanto, sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione.

82 In secondo luogo, occorre constatare che la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto l'esistenza di presunzioni generali di non divulgazione solo con riferimento a documenti chiaramente circoscritti dalla loro comune appartenenza a un fascicolo afferente a un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso (sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 77 e 78), ma mai, finora, in materia di procedura legislativa. Inoltre, anche in materia amministrativa, le presunzioni ammesse dal giudice dell'Unione fanno riferimento a procedure definite [v., per quanto riguarda il controllo sugli aiuti di Stato, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punti 54 e 55; per quanto riguarda il controllo sulle concentrazioni, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 123, e, per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 93], mentre i lavori dei triloghi riguardano, per definizione, tutta l'attività legislativa.

83 Infine, sebbene il Consiglio e la Commissione facciano valere che l'efficacia e l'integrità del processo legislativo, come stabilito all'articolo 13, paragrafo 1, TUE e all'articolo 294 TFUE, permettono alle istituzioni di basarsi su una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso, occorre rilevare che nessuno di tali articoli sancisce siffatta presunzione e non vi sono elementi nella loro formulazione che suggeriscono l'interpretazione sostenuta dalle istituzioni intervenienti, tanto più che l'efficacia e l'integrità del processo legislativo non possono sminuire i principi di pubblicità e di trasparenza soggiacenti a detto processo.

84 Pertanto, occorre concludere che nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa in relazione alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi che riguardi una procedura legislativa in corso.

- Sull'esistenza di un pregiudizio grave per il processo decisionale [...]

97 [...] benché faccia riferimento a temi di una certa importanza, caratterizzati, certo, dalla loro difficoltà sia politica che giuridica, il contenuto della quarta colonna dei documenti di cui trattasi non sembra avere un carattere particolarmente sensibile nel senso che un interesse fondamentale dell'Unione o degli Stati membri sarebbe messo a repentaglio in caso di divulgazione (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 78).

98 In aggiunta, per quanto riguarda le considerazioni d'ordine generale dedotte nella decisione impugnata, occorre in primo luogo considerare, rispetto all'affermazione secondo cui l'accesso, nel corso del trilog, alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe aumentato la pressione pubblica sul relatore, sui relatori ombra e sui gruppi politici, che, in un sistema fondato sul principio di legittimità democratica, i colegislatori devono rispondere dei loro atti nei confronti del pubblico. L'esercizio da parte dei cittadini dei loro diritti democratici presuppone la possibilità di seguire in dettaglio il processo decisionale all'interno delle istituzioni che partecipano alle procedure legislative e di avere accesso a tutte le informazioni pertinenti (sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 69). Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 3, TUE stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Pertanto, la manifestazione dell'opinione pubblica riguardo a una data proposta o accordo legislativo provvisorio raggiunto nell'ambito di un trilog e ripreso nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi è parte integrante dell'esercizio dei diritti democratici dei cittadini dell'Unione, tanto più che, come rilevato al punto 72 supra, detti accordi sono generalmente, in seguito, adottati senza modifiche sostanziali dai colegislatori.

99 Sebbene la giurisprudenza riconosca che il rischio di pressioni esterne possa costituire un motivo legittimo di limitazione dell'accesso ai documenti relativi al processo decisionale, occorre tuttavia che sia accertata la presenza di siffatte pressioni esterne e l'esistenza di un rischio ragionevolmente prevedibile che tali pressioni esterne influenzino sostanzialmente la decisione da adottare (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2008, *Muñiz/Commissione*, T-144/05, non pubblicata, EU:T:2008:596, punto 86). Orbene, non vi è alcun elemento tangibile del fascicolo che consenta di accertare, nel caso di divulgazione della quarta colonna dei documenti di cui trattasi, la presenza di siffatte pressioni esterne. Pertanto, non vi è nulla nel fascicolo di cui dispone il Tribunale che suggerisca che, per quanto riguarda la procedura legislativa in questione, il Parlamento potesse ragionevolmente aspettarsi una reazione eccessiva rispetto a quella che qualsiasi membro di un organo legislativo che presenti un emendamento di un progetto di legge può ragionevolmente aspettarsi dal pubblico (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 74).

100 In secondo luogo, per quanto riguarda il carattere provvisorio delle informazioni contenute nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, nel senso che il loro contenuto è destinato ad evolvere in funzione dell'avanzamento dei lavori di quest'ultimi, occorre rilevare che il carattere preliminare di tali informazioni non consente di per sé di giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, poiché tale disposizione non fa distinzioni a seconda dello stato di avanzamento delle discussioni. Detta disposizione prende in

considerazione in maniera generale i documenti che riguardano una questione su cui l'istituzione interessata «non abbia ancora adottato una decisione», a differenza dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di detto regolamento, che disciplina il caso in cui le istituzioni interessate abbiano adottato una decisione. Nella fattispecie, il carattere preliminare delle discussioni in corso e il fatto che su talune delle proposte avanzate non sia stato ancora raggiunto un consenso o un compromesso non consentono quindi di configurare un grave pregiudizio al processo decisionale (sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 76).

101 A tale riguardo, è indifferente che i documenti di cui trattasi siano stati redatti o ricevuti in una fase iniziale, avanzata o finale del processo decisionale. Allo stesso modo, il fatto che lo siano stati in un contesto formale o informale non incide sull'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, *Herbert Smith Freehills/Consiglio*, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 48).

102 D'altronde, il Tribunale ha già avuto l'occasione di rilevare che una proposta, per sua natura, è fatta per essere discussa, e non è destinata a rimanere invariata dopo tale discussione. L'opinione pubblica è perfettamente in grado di comprendere che l'autore di una proposta può modificarne successivamente il contenuto (sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 69). Proprio per le stesse ragioni, l'autore di una domanda di accesso ai documenti di un trilogio in corso sarà pienamente consapevole del carattere provvisorio di tali informazioni. Allo stesso modo, egli sarà perfettamente in grado di comprendere che, conformemente al principio per cui «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto», le informazioni contenute nella quarta colonna sono destinate ad essere modificate nel corso delle discussioni dei triloghi, fino a quando non si raggiunga un accordo sull'insieme del testo.

103 In terzo luogo, per quanto riguarda la motivazione relativa alla perdita di fiducia tra le istituzioni dell'Unione e il probabile deterioramento della cooperazione tra esse e, singolarmente, con la presidenza del Consiglio, occorre ricordare che le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettare l'articolo 13, paragrafo 2, seconda frase, TUE, che enuncia che «[l]e istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione» (sentenza del 16 luglio 2015, *Commissione/Consiglio*, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 64). Tale cooperazione riveste una particolare importanza per l'attività legislativa dell'Unione, la quale richiede un processo di stretta collaborazione tra le istituzioni interessate. Pertanto, allorché l'attuazione della procedura legislativa dell'Unione è conferita a più istituzioni, queste, conformemente all'obbligo di leale cooperazione enunciato anche all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, sono tenute ad agire e cooperare in modo che detta procedura possa avere un'effettiva applicazione, il che implica che qualunque indebolimento della fiducia a cui sono tenute le istituzioni costituirebbe un inadempimento a detta obbligazione.

104 Orbene, occorre osservare che, da un lato, è proprio in virtù di tale principio di leale cooperazione che, nella fattispecie, il Parlamento ha consultato, come ha indicato in udienza, il Consiglio e la Commissione prima di adottare la decisione impugnata, ma che, dall'altro, a sostegno dell'affermazione del principio richiamato al punto 103 supra, il Parlamento non ha prodotto alcun elemento tangibile, il che implica che il rischio fatto valere appare ipotetico in assenza di un qualsiasi elemento concreto atto a dimostrare che, per quanto riguarda la procedura legislativa in questione,

l'accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe nociuto alla leale cooperazione cui sono tenute le istituzioni coinvolte. Cosa ancora più importante, dal momento che le istituzioni, nel contesto dei triloghi, esternano le loro rispettive posizioni su una data proposta legislativa e sull'evoluzione che esse accettano quest'ultima possa avere, il fatto che tali elementi siano, in seguito, su richiesta, comunicati non è di per sé atto ad ostacolare la leale cooperazione a cui le istituzioni sono tenute tra loro ai sensi dell'articolo 13 TUE.

105 In quarto luogo, per quanto riguarda la necessità, adottata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, nell'ambito della presente causa, di avere un margine di riflessione (*space to think*), occorre sottolineare che i triloghi si inseriscono nella procedura legislativa, come rilevato al punto 75 supra, e che quest'ultimi rappresentano, secondo quanto osservato dal Parlamento stesso, «una fase fondamentale della procedura legislativa e non uno “spazio di riflessione” a sé stante» (risoluzione del Parlamento del 14 settembre 2011 sull'accesso del pubblico ai documenti, punto 29).

106 D'altronde, come ha indicato il Parlamento in udienza, prima dell'inserimento dei testi di compromesso nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, possono avere luogo discussioni al riguardo tra i diversi attori durante le riunioni dedicate alla preparazione di detti testi, in modo che non venga messa in questione la possibilità di libero scambio, tanto più che, come rilevato al punto 86 supra, la presente causa non riguarda la questione dell'accesso diretto ai lavori dei triloghi, ma solo quella riguardante l'accesso ai documenti elaborati nell'ambito di tali lavori in seguito ad una domanda di accesso.

107 In quinto luogo, per quanto riguarda il motivo relativo al carattere temporaneo del rifiuto, concernente il fatto che, una volta conclusi i lavori dei triloghi, l'accesso integrale alle tabelle dei triloghi possa essere concesso, a seconda dei casi, occorre innanzitutto rilevare che i lavori dei triloghi potrebbero prolungarsi per significativi periodi di tempo. Il ricorrente, senza essere contraddetto, ha per l'appunto indicato in udienza che la loro durata variava in media dai sette ai dodici mesi. Perciò, potrebbe trattarsi di un lasso di tempo significativo, durante il quale i lavori dei triloghi vengono mantenuti riservati nei confronti del pubblico. La durata di tali lavori, poi, resta indeterminabile, in quanto essa varia a seconda di ciascuna procedura legislativa.

108 Inoltre, i resoconti che la squadra negoziale del Parlamento partecipante ai triloghi è tenuta a riferire in occasione della riunione successiva della commissione parlamentare competente, ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento interno del Parlamento, non possono porre rimedio alla mancanza di trasparenza dei lavori dei triloghi durante tale lasso di tempo. Infatti, in risposta alle misure di organizzazione del procedimento, il Parlamento ha spiegato che tali resoconti si caratterizzano per «un'ampia flessibilità nella loro forma» e che «non esist[eva] alcuna prassi uniforme per quanto riguarda la forma e la pubblicità dei resoconti tra le differenti commissioni parlamentari». Detti resoconti possono pertanto consistere in una comunicazione del presidente della commissione interessata o del relatore, indirizzata all'insieme dei suoi membri o solo alla riunione dei coordinatori, la quale solitamente si svolge a porte chiuse, o in una comunicazione in forma orale o, ancora, in una breve informazione nei bollettini d'informazione di detta commissione. L'assenza di resoconti dettagliati ed uniformi e la loro pubblicità in forma variabile non consentono quindi di attenuare la mancanza di trasparenza dei lavori dei triloghi in corso.

109 Infine, come rilevato al punto 70 supra, i lavori dei triloghi costituiscono una fase decisiva della procedura legislativa, poiché gli accordi raggiunti al loro termine sono destinati ad essere adottati, il più delle volte senza modifiche sostanziali, dai colegislatori (v. punto 72 supra). Per questi motivi, il rifiuto di accesso controverso non può essere validamente giustificato dal suo carattere temporaneo, senza correttivo e senza distinzione. Infatti, siffatta giustificazione complessiva, atta a trovare applicazione all'insieme dei triloghi, produrrebbe de facto gli stessi effetti di una presunzione generale di non divulgazione, il cui impiego è stato tuttavia respinto (v. punti da 76 a 84 supra).

110 Il Tribunale, del resto, ha osservato che il Parlamento, nella sua risoluzione dell'11 marzo 2014 sull'accesso del pubblico ai documenti, ha invitato la Commissione, il Consiglio e se stesso a «garantire una maggiore trasparenza dei triloghi informali, mediante riunioni aperte al pubblico, la pubblicazione della documentazione, fra cui calendari, ordini del giorno, verbali, documenti esaminati, emendamenti, decisioni prese, informazioni sulle delegazioni degli Stati membri e le posizioni e i verbali relativi, in un ambiente on line di facile accesso e standardizzato, e a provvedere in tal senso d'ufficio e fatte salve le deroghe di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001».

111 In considerazione di quanto precede, nessuno dei motivi fatti valere dal Parlamento, presi singolarmente o nel loro insieme, dimostra che l'accesso integrale ai documenti di cui trattasi fosse idoneo ad arrecare concreto ed effettivo pregiudizio, in modo ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, al processo decisionale in questione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

112 Ciò posto, occorre sottolineare che l'affermazione del ricorrente secondo cui il Parlamento non dispone di alcun potere discrezionale per negare l'accesso ai documenti elaborati nell'ambito dei triloghi non può essere accolta. Infatti, tale tesi finisce per negare alle istituzioni la possibilità di giustificare il rifiuto di accesso a documenti legislativi sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, mentre questa non esclude il processo legislativo dal suo ambito di applicazione. Pertanto, alle istituzioni resta consentito negare, sulla base di tale disposizione, l'accesso a taluni documenti di natura legislativa in casi debitamente motivati.

113 Da quanto precede risulta che il Parlamento ha violato l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, negando, nella decisione impugnata, la divulgazione, nel corso del procedimento, della quarta colonna dei documenti di cui trattasi con il motivo che ne sarebbe derivato un grave pregiudizio al suo processo decisionale.

114 Di conseguenza, la decisione impugnata deve essere annullata senza che sia necessario esaminare la questione della sussistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione di tali informazioni e neppure il secondo motivo, riguardante la violazione dell'obbligo di motivazione (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio*, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 85).».

12 marzo 2019, De Masi e Varoufakis/ BCE, causa T-798/17, ECLI:EU:T:2019:154

Con lettera del 24 aprile 2017, i sigg. Fabio De Masi e Yanis Varoufakis (i « ricorrenti ») chiedono alla Banca centrale europea (BCE), sul fondamento della decisione 2004/258/CE della BCE del 4 marzo 2004 relativa all'accesso del pubblico ai documenti della BCE, l'accesso a tutti i pareri legali esterni che la BCE avrebbe asseritamente richiesto a sostegno delle sue decisioni del 4 febbraio e del 28 giugno 2015 riguardanti l'erogazione di liquidità di emergenza concessa dalla Banca centrale greca ad alcune banche greche in crisi. La BCE, tramite lettera datata 31 maggio 2017, informa i ricorrenti che essa non aveva richiesto alcun parere legale per dette decisioni. Inoltre, essa informa i ricorrenti dell'esistenza di un unico parere legale esterno riguardante l'interpretazione dell'articolo 14.4 dello statuto della BCE.

I ricorrenti, di conseguenza, chiedono alla BCE, sul fondamento della decisione 2004/258, l'accesso a tale parere legale. Con lettera del 3 agosto 2017, la BCE nega l'accesso al parere legale sulla base, da un lato, dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258, relativa alla tutela della consulenza legale, e, dall'altro, dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della stessa decisione, relativa alla tutela dei documenti per uso interno. In data 8 dicembre 2017, i ricorrenti propongono ricorso presso il Tribunale chiedendo di annullare la decisione della BCE. A tal proposito, osserva il Tribunale:

« 31. L'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 mira quindi a tutelare, da un lato, uno spazio di riflessione interno alla BCE che consenta uno scambio di opinioni riservato in seno agli organi decisionali dell'istituzione nell'ambito delle sue deliberazioni e consultazioni preliminari e, dall'altro, uno spazio per lo scambio di opinioni riservato tra la BCE e le autorità nazionali pertinenti. [...]

64. In limine, occorre rilevare che, nei casi indicati all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, la BCE è tenuta a dare spiegazioni sulla questione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi comunque la divulgazione del documento in parola (v., per analogia, sentenze del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C39/05 P e C52/05 P, EU:C:2008:374, punto 49, e del 12 settembre 2013, Besselink/Consiglio, T331/11, non pubblicata, EU:T:2013:419, punto 96).

65. In particolare, il regime dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 è fondato su una ponderazione degli interessi che si contrappongono in una data situazione, ossia, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione adottata su una domanda di accesso a documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C514/11 P e C605/11 P, EU:C:2013:738, punto 42).

66. Sebbene l'istituzione interessata sia tenuta a ponderare interessi divergenti, spetta alla parte ricorrente invocare concretamente le circostanze su cui si fonda tale interesse pubblico prevalente. L'esposizione di considerazioni di ordine puramente generico non può essere sufficiente a dimostrare

che un interesse pubblico superiore prevalga sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., per analogia, sentenza del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Commissione, T755/14, non pubblicata, EU:T:2016:482, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

67. Nel caso di specie, come risulta dalla decisione impugnata, la BCE ha ritenuto che non vi fosse un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento controverso. A tale riguardo, la BCE ha precisato, in primo luogo, che l'interesse invocato dai ricorrenti, ossia il diritto dei cittadini di verificare la legittimità delle misure adottate dalla BCE, anche ammettendo la sua natura di interesse pubblico, non prevaleva sugli interessi tutelati dall'eccezione relativa alla tutela dei documenti per uso interno. In secondo luogo, l'interesse pubblico sarebbe più efficacemente servito nel caso di specie dalla tutela delle consultazioni e delle deliberazioni interne della BCE, laddove tale tutela fosse necessaria per garantire la capacità della BCE di svolgere le proprie funzioni. In terzo luogo, il documento controverso non avrebbe ad oggetto nessuna decisione concreta della BCE e non si pronuncerebbe sulla legittimità dei suoi atti. In quarto luogo, soltanto il giudice dell'Unione sarebbe competente per esaminare la legittimità degli atti della BCE.

68. Gli argomenti addotti dai ricorrenti non consentono di rimettere in discussione tale valutazione.

69. In primo luogo, occorre respingere l'argomento dei ricorrenti vertente su un'asserita maggiore trasparenza che deriverebbe dal considerando 1 della decisione 2004/258. Come risulta da una lettura congiunta dei considerando da 1 a 3 della decisione 2004/258, l'accesso più ampio ai documenti e agli archivi della BCE considerato da tale decisione deve essere conciliato con la necessità di preservare, in particolare, l'indipendenza della BCE e la riservatezza di talune materie proprie dell'espletamento delle sue funzioni (v. precedente punto 16).

70. In secondo luogo, per quanto riguarda l'interesse dei cittadini a verificare la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione, si deve ritenere che, alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 66, una considerazione tanto generica non possa essere idonea a dimostrare che il principio di trasparenza presenta, nel caso di specie, una rilevanza particolare, che potrebbe prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di accesso al documento controverso (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Commissione, T755/14, non pubblicata, EU:T:2016:482, punto 74). [...]

72. In ogni caso, l'interesse ad avere accesso al documento controverso in quanto asserito documento preparatorio dell'accordo sull'erogazione di liquidità di emergenza non può prevalere sull'interesse pubblico sotteso all'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, ossia l'interesse pubblico concernente la tutela, da un lato, di uno spazio di riflessione interno alla BCE che consenta uno scambio di opinioni riservato in seno agli organi decisionali dell'istituzione nell'ambito delle sue deliberazioni e delle sue consultazioni preliminari e, dall'altro, di uno spazio per lo scambio di opinioni riservato tra la BCE e le autorità nazionali pertinenti. Inoltre poiché l'accordo sull'erogazione di liquidità di emergenza era un documento pubblico, i ricorrenti erano in grado di esaminarlo al fine di verificare la ponderazione dei diversi obiettivi perseguiti e

l'interpretazione del relativo quadro giuridico che sono state accolte dalla BCE in occasione della sua elaborazione ».

7 marzo 2019, Antony C. Tweedale contro Autorità europea per la sicurezza alimentare, causa T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141

In data 11 aprile 2014, il sig. Antony C. Tweedale presentava all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) una domanda di accesso a documenti, ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 e del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e dell'Unione europea delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni. Tale domanda verteva su due studi di tossicità svolti dall'EFSA in relazione alla determinazione della dose giornaliera ammissibile di glifosato, un prodotto chimico utilizzato nei pesticidi (rientranti tra i c.d. prodotti fitosanitari) e, nei fatti, uno degli erbicidi più usati nell'Unione.

Il 5 giugno 2014, l'EFSA negava l'accesso agli studi richiesti, dichiarando che: (i) gli studi in questione erano coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, par. 2, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli interessi commerciali; (ii) non era applicabile alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione degli studi richiesti e, pertanto, la condivisione con il ricorrente di meri dati grezzi, nel frattempo disposta dall'EFSA, aveva rappresentato il frutto di un corretto bilanciamento tra la necessità di conoscenza del pubblico e la tutela degli interessi dei proprietari degli studi richiesti; e (iii) le parti degli studi richiesti che non erano state divulgate non contenevano informazioni riguardanti emissioni di prodotti fitosanitari o i loro residui nell'ambiente, con conseguente inapplicabilità del regolamento n. 1367/2006.

In data 9 ottobre 2014, il sig. Tweedale si rivolgeva alla Corte di giustizia, depositando domanda diretta all'annullamento della decisione dell'EFSA, deducendo, inter alia, che nel caso di specie dovesse essere esclusa l'applicabilità dell'eccezione alla divulgazione di documenti fondata sulla tutela degli interessi commerciali, in ragione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente, dovendosi ritenere quest'ultimo sussistente qualora le informazioni richieste riguardino non solo le «emissioni nell'ambiente» ma anche gli effetti di tali emissioni.

Al riguardo, la Corte ha osservato:

«90 [...] Il regolamento n. 1367/2006 persegue, conformemente all'articolo 1 dello stesso, l'obiettivo di garantire le più ampie disponibilità e diffusione sistematiche possibile al pubblico dell'informazione ambientale. Infatti, dal considerando 2 del regolamento succitato risulta sostanzialmente che l'accesso alle informazioni ambientali garantito da tale regolamento mira, in particolare, a favorire una partecipazione pubblica più efficace al processo decisionale, in modo da accrescere la responsabilità degli organi competenti nell'ambito del processo decisionale al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e di ottenerne il sostegno nei confronti delle decisioni adottate (sentenze del 23 novembre 2016, Commissione/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe, C

673/13 P, EU:C:2016:889, punto 80, e del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C 57/16 P, EU:C:2018:660, punto 98).

91 Orbene, per assicurarsi che le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia ambientale siano fondate e per poter partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale, il pubblico deve aver accesso alle informazioni che gli consentono di verificare se le emissioni siano state correttamente valutate e deve poter ragionevolmente comprendere il modo in cui l'ambiente rischi di subire gli effetti di dette emissioni. Da ciò la Corte ha desunto che nella nozione di informazioni «[riguardanti] emissioni nell'ambiente» occorre includere le informazioni che consentono al pubblico di controllare se la valutazione delle emissioni effettive o prevedibili, sulla cui base l'autorità competente ha autorizzato il prodotto o la sostanza in questione, sia corretta, nonché i dati relativi agli effetti di tali emissioni sull'ambiente (sentenza del 23 novembre 2016, Commissione/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe, C 673/13 P, EU:C:2016:889, punto 80).

92 Dalla summenzionata giurisprudenza risulta chiaramente che la nozione di informazioni «[riguardanti] emissioni nell'ambiente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, non è circoscritta alle informazioni che consentono di valutare le emissioni in quanto tali, ma comprende anche le informazioni relative agli effetti di dette emissioni.

93 A tale riguardo, la Corte ha fornito talune precisazioni nella sua interpretazione della nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva n. 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU 2003, L 41, pag. 26).

94 L'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4 mira a dare attuazione all'articolo 4, paragrafo 4, lettera d), della Convenzione di Aarhus, le cui disposizioni sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. sentenza del 15 marzo 2018, North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy, C 470/16, EU:C:2018:185, punto 46 e giurisprudenza ivi citata). Detta Convenzione prevale sugli atti di diritto derivato dell'Unione, che devono essere interpretati, nella misura massima possibile, in conformità con la stessa (v., per analogia, sentenza dell'11 luglio 2018, Bosphorus Queen Shipping, C 15/17, EU:C:2018:557, punto 44).

95 Pertanto, ai fini dell'interpretazione della direttiva 2003/4 occorre tenere conto della Convenzione di Aarhus (sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C 442/14, EU:C:2016:890, punto 54) e del regolamento n. 1367/2006 (sentenza del 23 novembre 2016, Commissione/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe, C 673/13 P, EU:C:2016:889, punto 61).

96 Va osservato che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2003/4 e l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 sono diretti all'attuazione della stessa disposizione della Convenzione di Aarhus.

97 Come l'avvocato generale Szpunar ha rilevato al paragrafo 40 delle sue conclusioni nella causa Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (C 60/15 P, EU:C:2016:778), è auspicabile assicurare

una coerenza nell'interpretazione di tali due atti (la direttiva 2003/4 e il regolamento n. 1367/2006) nei limiti in cui essi danno attuazione alle medesime disposizioni della Convenzione di Aarhus. Salvo espressa indicazione contraria, è ragionevole ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso dare attuazione alla citata Convenzione in maniera uniforme nel diritto dell'Unione, sia per gli Stati membri che per le istituzioni dell'Unione.

98 Pertanto, si deve rilevare che l'interpretazione adottata dalla Corte nella sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C 442/14, EU:C:2016:890), della nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, punto d), della direttiva 2003/4, si applica anche alla nozione di informazioni «[riguardanti] emissioni nell'ambiente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

99 La Corte ha dichiarato che il pubblico deve avere accesso non solo alle informazioni sulle emissioni in quanto tali, ma anche a quelle riguardanti le conseguenze a termine più o meno lungo di dette emissioni sullo stato dell'ambiente, come gli effetti di tali emissioni sugli organismi non bersaglio. Infatti, l'interesse del pubblico ad accedere alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente è appunto non solo quello di sapere che cosa è, o prevedibilmente sarà, rilasciato nell'ambiente, ma anche di comprendere il modo in cui l'ambiente rischia di essere danneggiato dalle emissioni in questione (v., per analogia, sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C 442/14, EU:C:2016:890, punto 86).

100 Ne consegue che la nozione di informazioni «[riguardanti] emissioni nell'ambiente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, dev'essere interpretata nel senso che essa include non solo le informazioni sulle emissioni in quanto tali, ossia le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo di tali emissioni, ma anche i dati relativi agli effetti a termine più o meno lungo di dette emissioni sull'ambiente (v., per analogia, sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, C 442/14, EU:C:2016:890, punto 87)».

3.9. Principio di precauzione

26 novembre 2002, *Artegodan GmbH e a. c. Commissione*, cause riunite T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, Racc. II-4945.

Alcune società (con sedi in vari Stati membri dell'Unione) titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio (in prosieguo « AIC ») di sostanze anoresizzanti anfetaminiche, utilizzate per il trattamento dell'obesità, in quanto capaci di accelerare il senso di sazietà, proponevano davanti al Tribunale di primo grado un ricorso volto ad ottenere l'annullamento delle decisioni della Commissione 9 marzo 2000, concernenti la revoca delle AIC dei medicinali per uso umano contenenti tali sostanze. Il Tribunale, con particolare riferimento al principio di precauzione, ha affermato:

« 182. Il principio di precauzione è espressamente sancito, in materia ambientale, dall'art. 174, n.

2, CE (ora divenuto art. 191, par. 2 TFUE) il quale attribuisce a tale principio una forza vincolante. Peraltro, l'art. 174 iscrive, al n. 1 (ora divenuto art. 191 par. 1 TFUE), la protezione della salute umana tra gli obiettivi della politica della Comunità in questa materia.

183. Nonostante sia menzionato nel Trattato solamente in relazione alla politica ambientale, il principio di precauzione ha quindi un ambito di applicazione più ampio. Esso è destinato ad applicarsi, al fine di assicurare un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente, in tutti gli ambiti di azione della Comunità. In particolare, l'art. 3, lett. p) CE (abrogato, ora parzialmente sostituito nella sostanza dall'art. 13 par. 1 TUE) prevede fra le politiche le azioni della Comunità, « un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute ». Del pari, l'art. 153 CE (ora divenuto art. 169 TFUE) mira a un elevato livello di protezione dei consumatori e l'art. 174, n. 2, CE (ora divenuto art. 191 par. 2 TFUE) attribuisce lo scopo di garantire un elevato livello di protezione alla politica della Comunità in materia ambientale. Inoltre, le esigenze di tale elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana sono esplicitamente integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni della Comunità, in forza, rispettivamente, degli artt. 6 CE e 152, n. 1, CE (ora rispettivamente artt. 6 TUE e 168, par. 1, TFUE).

184. Ne consegue che il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d'azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato.

185. Secondo una giurisprudenza consolidata, in materia sanitaria, il principio di precauzione implica che, nel caso sussistano incertezze quanto all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono prendere provvedimenti di tutela senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate (sentenza della Corte 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 99, e sentenza del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-199/96, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. II-2805, punto 66). Prima che la giurisprudenza sancisse il principio di precauzione sulla base delle disposizioni del Trattato, tale principio era implicitamente applicato nell'ambito del sindacato sulla proporzionalità (v., in tal senso, ordinanza Regno Unito/Commissione, [12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Racc. pag. I-3903], punti 73-78, e ordinanza del Presidente del Tribunale 13 luglio 1996, cause T-76/96 R, The National Farmers' Union e a./Commissione, Racc. pag. II-815, punti 82-93, in particolare punto 89).

186. Nel caso in cui la valutazione scientifica non consenta di stabilire con sufficiente certezza l'esistenza del rischio, la scelta di ricorrere o di non ricorrere al principio di precauzione dipende generalmente dal livello di protezione scelto dall'autorità competente nell'esercizio del suo potere discrezionale (sulla distinzione, fra, da una parte, il parere scientifico e, dall'altra, tale potere discrezionale dell'autorità competente, v. sentenza della Corte 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc., pag. I-6133, punto 31, e conclusioni dell'avvocato generale Gulmann in tal causa, paragrafo 28). Tale scelta deve tuttavia essere conforme al principio della preminenza della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente sugli interessi economici, nonché ai principi di proporzionalità e di non discriminazione ».

9 settembre 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e a. c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, causa C-236/01, Racc. I-8105.

Nell'ambito di una controversia pendente davanti al TAR Lazio tra la Monsanto e altre società

attive nel settore della biotecnologia agroalimentare, da un lato, e la Presidenza del Consiglio dei ministri, dall'altro, in relazione ad una misura di sospensione preventiva della commercializzazione e dell'utilizzazione di alcuni prodotti transgenici in Italia, il giudice a quo proponeva alla Corte di giustizia una domanda vertente sull'interpretazione e la validità degli artt. 3, n. 4, primo comma, e 5, primo comma, del regolamento n. 258/97, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, nonché sull'interpretazione dell'art. 12 di tale regolamento. La Corte, quanto al principio di precauzione, ha osservato:

« 106. Per non vanificare la duplice finalità del regolamento n. 258/97, che consiste nel garantire, da un lato, il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari e, dall'altro, la tutela della pubblica sanità rispetto ai rischi che possono essere generati da tali prodotti alimentari, le misure di tutela assunte in forza della clausola di salvaguardia non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente (v., in tal senso, in un ambito non armonizzato, sentenza della Corte EFTA 5 aprile 2001, causa E-3/00, EFTA Surveillance Authority/Norvegia, EFTA Court Reports 2000-2001, pag. 73, punti 36-38). [...]

110. Posto inoltre che, come giustamente rilevato dal giudice del rinvio, la clausola di salvaguardia dev'essere intesa nel senso che rappresenta una specifica applicazione del principio di precauzione (v., per analogia, con l'art. 11, della direttiva, 90/220, sentenza Greeboeace Frabce e a. [21 marzo 2000, causa C-6/99, Racc. pag. I-1651], punto 44), i presupposti applicativi di tale clausola devono essere interpretati tenendo debitamente conto di tale principio.

111. Secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punto 63, e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 99).

112. Pertanto, possono essere adottate misure di tutela in conformità all'art. 12 del regolamento n. 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili (v., in tal senso, Pfizer Animal Health/Consiglio, [11 settembre 2002, causa T-13/99, Racc. pag. II-3305], punti 160 e 162, nonché Alpharma/Consiglio, [11 settembre 2002, causa T-70/99, Racc. pag. II-3495] punti 173 e 175).

113. Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana ».

17 dicembre 2015, *Neptune Distribution SNC c. Ministre de l'Économie et des Finances*,
causa C-157/14

Con decisione del 5 febbraio 2009, il capo dell'unità dipartimentale della direzione generale della concorrenza, del consumo e della repressione delle frodi dell'Auvergne ingiungeva alla Neptune Distribution, società che si occupa della vendita e della distribuzione delle acque minerali naturali frizzanti denominate «Saint-Yorre» e «Vichy Célestins», di sopprimere dalle etichette e dalla

pubblicità delle suddette acque qualsiasi menzione volta a far credere che le acque di cui trattasi avessero un basso o bassissimo contenuto di sale o di sodio. Con decisione del 25 agosto 2009, il Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (Ministro dell'Economia, dell'Industria e del Lavoro) respingeva il ricorso gerarchico presentato dalla Neptune Distribution avverso la suddetta ingiunzione. Successivamente, con sentenza del 27 maggio 2010, il Tribunal administratif de Clermont-Ferrand (Tribunale amministrativo di Clermont-Ferrand) respingeva la domanda della Neptune Distribution volta all'annullamento per eccesso di potere di detta ingiunzione e di detta ultima decisione. Infine, l'impugnazione proposta dalla Neptune Distribution avverso tale sentenza veniva respinta dalla Cour administrative d'appel de Lyon (Corte d'appello amministrativa di Lione), con sentenza del 9 giugno 2011. La Neptune Distribution impugnava tale sentenza avanti il Conseil d'État, il quale, nell'ambito di tale procedimento, sollevava due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. In particolare, con la seconda questione, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2000/13 (relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari) e l'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/54 (sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), in combinato disposto con l'allegato III a quest'ultima, nonché con l'allegato al regolamento n. 1924/2006 (relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari), fossero da ritenersi validi nella parte in cui vietano di far figurare sulle confezioni, sulle etichette e nella pubblicità delle acque minerali naturali qualsiasi indicazione o menzione relativa al basso contenuto, in tali acque, di cloruro di sodio, o sale da tavola, che può indurre in errore il consumatore in merito al contenuto complessivo di sodio nelle acque in questione. Investita della questione, la Corte, con particolare riguardo al principio di precauzione, ha statuito che:

« 58. Il giudice del rinvio chiede alla Corte di valutare la validità di tali disposizioni alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE, in combinato disposto con gli articoli 11, paragrafo 1, e 16 della Carta, nonché con l'articolo 10 della CEDU.

[...]

63. A tale riguardo, occorre ricordare che la libertà di espressione e d'informazione è sancita dall'articolo 11 della Carta, alla quale l'articolo 6, paragrafo 1, TUE, riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati.

64. Tale libertà è altresì tutelata ai sensi dell'articolo 10 della CEDU che si applica, in particolare, come emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla diffusione da parte di un imprenditore di informazioni di carattere commerciale, segnatamente sotto forma di messaggi pubblicitari (v. Corte eur. D.U., sentenze Casado Coca c. Spagna del 24 febbraio 1994, serie A n. 285, §§ 35 e 36, nonché Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Austria (n. 3) dell'11 dicembre 2003, Recueil des arrêts et décisions 2003-XII, §§ 19 e 20).

65. Ebbene, dal momento che la libertà di espressione e d'informazione di cui all'articolo 11 della Carta, come risulta dall'articolo 52, paragrafo 3, della medesima e dalle spiegazioni relative alla Carta in merito al suo articolo 11, ha lo stesso significato e la stessa portata della medesima libertà garantita dalla CEDU, si deve constatare che detta libertà comprende l'utilizzo, da parte di un imprenditore, sulle confezioni, sulle etichette e nella pubblicità delle acque minerali naturali, di indicazioni e di menzioni che facciano riferimento al contenuto di sodio o di sale di tali acque.

[...]

67. Il divieto di far figurare sulle confezioni, sulle etichette e nella pubblicità delle acque minerali naturali qualsiasi indicazione o menzione che faccia riferimento al basso contenuto di sodio di tali acque, la quale possa indurre in errore il consumatore circa tale contenuto, costituisce una ingerenza nella libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché nella libertà d'impresa di quest'ultimo.

68. Sebbene tali libertà possano essere limitate, qualsiasi limitazione del loro esercizio dev'essere, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, prevista dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di dette libertà. Inoltre, come emerge da tale disposizione, nel rispetto del principio di proporzionalità possono essere apportate limitazioni solo qualora siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

[...]

72. [...] le disposizioni del regolamento n. 1924/2006 e della direttiva 2009/54, in particolare quelle che prevedono limitazioni all'utilizzo delle indicazioni e delle menzioni di cui al procedimento principale, mirano a garantire un livello elevato di tutela del consumatore, un'informazione adeguata e trasparente di quest'ultimo circa il contenuto di sodio delle acque destinate al consumo, ad assicurare la lealtà delle operazioni commerciali ed a tutelare la salute umana.

73. Come ha rilevato l'avvocato generale [...], la tutela della salute umana nonché la tutela dei consumatori ad un livello elevato costituiscono obiettivi legittimi di interesse generale attuati dal diritto dell'Unione, conformemente alle disposizioni, in particolare, degli articoli 9 TFUE, 12 TFUE, 114, paragrafo 3, TFUE, 168, paragrafo 1, TFUE, 169, paragrafo 1, TFUE, nonché degli articoli 35 e 38 della Carta.

74. Ebbene, la necessità di garantire al consumatore l'informazione più precisa e trasparente possibile circa le caratteristiche del prodotto è in stretta connessione con la tutela della salute umana e costituisce una questione di interesse generale [...], che può giustificare limitazioni alla libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché alla libertà d'impresa di quest'ultimo.

75. Ciò posto, la valutazione della validità delle disposizioni contestate deve essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela di questi diversi diritti fondamentali ed obiettivi legittimi di interesse generale protetti dall'ordinamento giuridico dell'Unione ed un giusto equilibrio tra di essi (v., in tal senso, sentenza *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, punto 47).

[...]

79. [...] non si può accogliere l'argomento della *Neptune Distribution* secondo il quale le disposizioni controllate eccederebbero quanto necessario per tutelare la salute dei consumatori in quanto si applicano indistintamente al sodio in tutte le sue forme chimiche, compresa la forma del bicarbonato di sodio, mentre quest'ultima molecola non sarebbe nociva per la salute umana, poiché è solo il cloruro di sodio ad essere fonte di ipertensione arteriosa.

80. Infatti, senza che occorra pronunciarsi sulla questione se il carattere nocivo, per quanto riguarda il rischio di sviluppo dell'ipertensione arteriosa, del consumo abbondante di sodio associato a ioni di cloruro sia comparabile al rischio legato al consumo di sodio presente in un altro composto chimico, in particolare il bicarbonato di sodio, si deve constatare che tale rischio è determinato dal legislatore dell'Unione riguardo, da un lato, all'obbligo di tutela della salute umana e, dall'altro, al principio di precauzione in tale ambito.

81. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione deve tenere conto del principio di precauzione, secondo il quale quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenza *Acino/Commissione*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punto 57).

82. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v., in tal senso, sentenza *Acino/Commissione*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punto 58).

[...]

84. Alla luce di ciò, si deve rilevare che il legislatore dell'Unione ha potuto correttamente ritenere che vincoli e restrizioni, come quelli previsti dalle disposizioni oggetto della prima questione, per quanto concerne l'utilizzo di indicazioni o menzioni che fanno riferimento ad un basso contenuto di sodio delle acque minerali naturali, erano adeguati e necessari per garantire la tutela della salute umana all'interno dell'Unione.

85. Alla luce di quanto esposto, si deve concludere che l'ingerenza nella libertà di espressione e d'informazione dell'imprenditore, nonché nella libertà d'impresa di quest'ultimo è, nel caso di specie, proporzionata agli obiettivi perseguiti».

9 giugno 2016, *Pesce e a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e a.*, cause riunite C-78/16 e C-79/16

Mediante una serie di decisioni notificate nel corso dei mesi di luglio e ottobre 2015, il Servizio Agricoltura della Regione Puglia ingiungeva al sig. Pesce e ad altri proprietari di fondi agricoli situati nella provincia di Brindisi, di abbattere gli ulivi situati nei loro terreni, considerati infettati dal batterio Xylella, nonché tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri intorno alle piante infette. Queste decisioni prevedevano altresì che, in caso di rifiuto di ottemperanza, i costi connessi all'eradicazione di tale batterio effettuata dall'autorità competente sarebbero stati posti a carico dei predetti, salva l'irrogazione di una sanzione amministrativa.

I destinatari di tali decisioni adivano il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) con un ricorso inteso all'annullamento di dette decisioni, nonché degli atti adottati dalle competenti autorità pubbliche della Regione Puglia e dal commissario delegato ai fini della lotta contro la diffusione del batterio Xylella nel territorio di tale Regione, tra cui, in particolare, il decreto del 19 giugno 2015 e il piano di intervento del 30 settembre 2015.

A sostegno dei ricorsi, detti soggetti deducevano l'illegittimità delle predette misure nazionali, in quanto la decisione di esecuzione n. 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015, (relativa alle misure per impedire la diffusione del batterio Xylella fastidiosa), sulla quale tali misure erano fondate, era da considerarsi essa stessa contraria ai principi di proporzionalità e di precauzione, nonché viziata da un difetto di motivazione.

Nutrendo dubbi quanto alla validità della decisione di esecuzione n. 2015/789, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, dopo aver sospeso l'esecuzione delle misure nazionali in questione là dove queste imponevano la rimozione di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, decideva di sospendere il procedimento pendente innanzi a sé e di sottoporre alla Corte sei domande pregiudiziali.

Con tali questioni, il giudice del rinvio, in sostanza, chiedeva se l'obbligo, imposto allo Stato membro in questione dall'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione della Commissione n. 2015/789, di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante sottoposte ad analisi che avessero rivelato un'infezione cagionata dall'organismo specificato, nella fattispecie il batterio Xylella, senza che tale obbligo fosse accompagnato da un regime di indennizzazione, fosse da ritenersi invalido in quanto contrario al diritto dell'Unione, e segnatamente alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio dell'8 maggio 2000 (concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali), letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché alle prescrizioni derivanti dal rispetto dell'obbligo di motivazione enunciato all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41 della Carta.

Investita di tali questioni e con particolare riguardo al principio di precauzione, la Corte di giustizia ha statuito come segue:

« 46. A questo proposito, risulta da una costante giurisprudenza che, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'atto legislativo di cui trattasi, la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione dell'atto medesimo, purché essi non siano contrastanti con quest'ultimo. Inoltre, risulta dal combinato disposto degli articoli 290, paragrafo 1, TFUE e 291, paragrafo 2, TFUE che la Commissione, quando esercita un potere di esecuzione, non può né modificare né integrare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali (sentenza del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione, C-65/13, EU:C:2014:2289, punti 44 e 45).

47. Inoltre, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione deve tenere conto del principio di precauzione, in virtù del quale, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v., in particolare, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punti 81 e 82).

48. Il suddetto principio deve, inoltre, essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 29).

49. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto dei suddetti principi, la Corte ha già statuito che occorre riconoscere alla Commissione un ampio potere discrezionale quando questa adotta misure di gestione dei rischi. Infatti, tale settore implica da parte sua, in particolare, scelte politiche nonché valutazioni complesse. Solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tale settore può inficiare la legittimità della misura stessa (v., in particolare, sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 82).

50. A questo proposito, occorre altresì ricordare che la validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui tale atto è stato adottato e non può dunque dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Quando il legislatore dell'Unione è chiamato a valutare gli effetti futuri di una normativa da adottare, sebbene questi effetti non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

51. Ciò premesso, risulta dalla giurisprudenza che, nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che ha il potere d'iniziativa, provvedere all'adeguamento della normativa ai nuovi dati (sentenza del 12 gennaio 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, punto 40). Così, nel caso di specie, spetta alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, verificare in maniera periodica, come si è già indicato al punto 44 della presente sentenza, se le misure adottate al fine di trattare il rischio fitosanitario in questione debbano essere modificate o abrogate».

Nell'aprile 2013 il governo italiano aveva chiesto alla Commissione di adottare misure d'emergenza dirette a vietare la coltivazione del mais MON 810. Nella sua risposta in data 17 maggio 2013, la Commissione ha affermato che non sussistesse l'urgenza di adottare misure; l'Autorità europea ha poi affermato che non vi è alcuna nuova evidenza basata sulla scienza che giustificasse le misure di emergenza richieste. Tuttavia, un decreto del Ministero delle politiche agricole del 12 luglio 2013 ha vietato, in Italia, la coltivazione della specifica tipologia di mais menzionata e, di conseguenza, determinato forme di responsabilità a carico di chi coltiva mais MON 810. Il sig. Fidenato è stato tratto a giudizio penale dinanzi al Tribunale di Udine per avere messo a coltura, in data non specificata, una varietà di mais geneticamente modificato, ossia la varietà MON 810, in violazione del predetto decreto. L'imputato ha eccepito l'illegittimità della normativa nazionale sul fondamento della quale esso è stato adottato, per il motivo che tale normativa viola l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 nonché gli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. Rispondendo ai quesiti pregiudiziali formulati, la Corte di giustizia ha rilevato:

24. I regolamenti nn. 1829/2003 e 178/2002 sono entrambi volti, in particolare, ad assicurare, per quanto concerne gli alimenti, un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno.

25. Inoltre, come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 1829/2003, sebbene la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani costituisca un aspetto essenziale del mercato interno, un divieto o una limitazione della coltivazione di OGM autorizzati ai sensi del regolamento n. 1829/2003 e iscritti nel catalogo comune in attuazione della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (GU 2002, L 193, pag. 1) possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2012, *Pioneer Hi Bred Italia*, C-36/11, EU:C:2012:534, punti 63 e 70).

26. Nel novero di tali eccezioni rientrano, in particolare, le misure adottate in applicazione dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

27. Come risulta dal tenore dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, quando sia manifesto che prodotti autorizzati da tale regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. A tale proposito si deve ricordare che l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002 riguarda le misure urgenti che possono essere adottate dalla Commissione, mentre l'adozione di siffatte misure da parte degli Stati membri è disciplinata dall'articolo 54 di detto regolamento.

28. Di conseguenza, qualora non sia accertato che un prodotto autorizzato dal regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso può manifestamente comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, la Commissione non è tenuta, in applicazione dell'articolo 34 di tale regolamento, in combinato disposto con l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, ad adottare misure di emergenza, ai sensi di tali articoli.

29. La circostanza che l'adozione di tali misure sia stata richiesta da uno Stato membro non incide sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione a tale riguardo.

[...]

43. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione, debba essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento di tale principio, senza che siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

44. A tale proposito si deve osservare che l'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 definisce il principio di precauzione nel settore della legislazione alimentare. Secondo il paragrafo 1 di tale

articolo, qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che l'Unione persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

45. L'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 elenca invece, come ricordato al punto 27 della presente sentenza, le condizioni in presenza delle quali un prodotto autorizzato da tale regolamento o conformemente allo stesso può essere oggetto di misure di emergenza, definendo così con precisione il livello di rigore al quale è soggetta l'adozione di tali misure.

46. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, sebbene il principio di precauzione, come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, rimanga un principio generale della legislazione alimentare, il legislatore dell'Unione ha fissato all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 una regola precisa ai fini dell'adozione di misure d'emergenza secondo le procedure di cui agli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002.

47. Certamente, come osservato dalla Corte al punto 71 della sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), le condizioni previste dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 178/2002 alle quali è subordinata l'adozione delle misure di emergenza devono essere interpretate tenendo conto, in particolare, del principio di precauzione, allo scopo di garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, assicurando al contempo la libera circolazione di alimenti e di mangimi sicuri e sani, che costituisce un aspetto essenziale del mercato interno.

48. Tuttavia, tale principio non può essere interpretato nel senso che consente di eludere o modificare, in particolare rendendole meno stringenti, le disposizioni previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

49. A tale proposito occorre sottolineare che, come è stato ricordato al punto 38 della presente sentenza, i giudici nazionali chiamati a pronunciarsi sulla legittimità delle misure nazionali di emergenza previste all'articolo 34 di tale regolamento sono competenti a valutare la legittimità di tali misure alla luce delle condizioni sostanziali previste dal citato articolo e di quelle procedurali di cui all'articolo 54 del regolamento n. 178/2002.

50. Si deve peraltro constatare che, come ha osservato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, le misure provvisorie di gestione del rischio che possono essere adottate sul fondamento del principio di precauzione e le misure di emergenza adottate ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 non sono soggette al medesimo regime. Infatti, dall'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 discende che l'adozione di tali misure provvisorie è subordinata alla condizione che a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico. Per contro, l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 consente di ricorrere alle misure di emergenza quando sia «manifesto» che prodotti autorizzati da quest'ultimo regolamento possono comportare un rischio «grave» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente.

51. A tale proposito, ai punti 76 e 77 della sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), la Corte ha dichiarato che le espressioni «[in modo] manifesto» e «grave rischio», ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, devono essere intese come riferite a un serio rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente. Questo rischio deve essere constatato sulla base di nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili. Infatti, misure di tutela adottate in forza del predetto articolo 34 non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Al contrario, siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché rivestano un carattere preventivo, possono essere adottate solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrano che tali misure sono necessarie.

Ordinanza 20 novembre 2017, *Commissione c. Polonia*, C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877.

Il sito Natura 2000 Puszcza Białowieska è una foresta polacca, definita di «importanza comunitaria» a causa della presenza di habitat naturali di talune specie di animali e di uccelli. Il ministro dell'Ambiente polacco, invocando rischi derivanti dalla presenza di un temibile insetto, ha approvato un piano di gestione forestale volto a consentire l'aumento dello sfruttamento del legname in questo distretto forestale nonché tagli sanitari e operazioni di rimboschimento. Ad avviso della Commissione le operazioni di gestione forestale producono ripercussioni negative sul mantenimento degli habitat. A tal fine, la Commissione ha avviato, a carico della Polonia, una procedura d'infrazione per violazione delle cd. direttive habitat e, in sede giurisdizionale, ha ottenuto dalla Corte una misura cautelare (ordinanza del Vicepresidente della Corte, 27 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:622) con cui è stato ordinato allo Stato membro di interrompere talune operazioni indicate nel dispositivo. La Commissione, con una domanda complementare del 13 settembre 2017, ritenendo che la Polonia abbia violato il provvedimento cautelare, ha domandato alla Corte di imporre una penalità di mora a carico dello Stato membro per il ritardo negli adempimenti. La Corte, nell'ordinanza che statuisce su detta richiesta complementare, ha osservato:

31. Per quanto riguarda la condizione attinente all'esistenza di un *fumus boni iuris*, tale condizione è soddisfatta allorché esiste, nella fase del procedimento sommario, una controversia giuridica importante la cui soluzione non si imponga immediatamente, cosicché, a prima vista, il ricorso non è privo di serio fondamento (v., in tal senso, ordinanze del presidente della Corte del 13 giugno 1989, *Publishers Association/Commissione*, 56/89 R, EU:C:1989:238, punto 31, e dell'8 maggio 2003, *Commissione/Artogodan e a.*, C-39/03 P-R, EU:C:2003:269, punto 40, nonché ordinanza del vicepresidente della Corte del 3 dicembre 2014, *Grecia/Commissione*, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418, punto 20).

32. Nella fattispecie, la Commissione sostiene che le operazioni di abbattimento degli alberi, principalmente degli abeti, colonizzati dal bostrico tipografo, di rimozione di alberi morti o moribondi o di rami secchi e di popolazioni forestali ultracentenarie nonché il rimboschimento sul sito Natura 2000 Puszcza Białowieska, attuati sulla base dell'allegato del 2016 e della decisione n. 51 (in prosieguo: le «operazioni di gestione forestale attiva di cui trattasi»), sono contrarie al diritto dell'Unione sotto diversi profili.

[...]

40. A tal proposito, la Corte ha già dichiarato che l'autorizzazione di un piano, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», può essere concessa solo a condizione che le autorità competenti, una volta identificati tutti gli aspetti di detto piano o progetto idonei, da soli o insieme ad altri piani o progetti, a compromettere gli obiettivi di conservazione del sito di cui trattasi, e allo stato della scienza, abbiano acquisito la certezza che esso è privo di effetti pregiudizievoli stabili per l'integrità di detto sito. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti (sentenza dell'11 aprile 2013, *Sweetman e a.*, causa C-258/11, EU:C:2013:220, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

41. Quanto agli argomenti fatti valere a sostegno degli altri motivi di ricorso, è giocoforza constatare che, sebbene la Repubblica di Polonia si sforzi di provare, in risposta a tali argomenti, che è urgente proseguire le operazioni di gestione forestale attiva di cui trattasi, la sua dimostrazione non è tuttavia idonea a privare di qualsiasi fondamento gli argomenti della Commissione vertenti su violazioni dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e d), della direttiva «habitat», nonché dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 5, lettere b) e d), della direttiva «uccelli».

42. Ne consegue che, tenuto conto anche del principio di precauzione, che è uno dei fondamenti della politica di un alto livello di protezione perseguita dall'Unione europea in campo ambientale, conformemente all'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE e alla luce del quale la normativa dell'Unione sulla protezione ambientale deve essere interpretata (v., in tal senso, ordinanza del

presidente della Corte del 10 dicembre 2009, Commissione/Italia, C-573/08 R, non pubblicata, EU:C:2009:775, punto 24 e la giurisprudenza ivi citata), occorre ritenere che il ricorso principale non possa essere considerato a prima vista privo di qualsiasi serio fondamento.

[...]

59. Orbene, dette conseguenze possono costituire un danno grave e irreparabile per gli interessi dell'Unione e per il patrimonio comune. Infatti, una volta verificatosi, il danno risultante dai tagli e dalla rimozione di alberi senescenti e di legno morto, compresi alberi moribondi in piedi, non può essere riparato successivamente, nel caso in cui gli inadempimenti che la Commissione contesta alla Repubblica di Polonia fossero accertati, e ciò a causa dell'impossibilità manifesta - come sostiene correttamente la Commissione - di ripristinare lo stato iniziale delle zone interessate da siffatte operazioni. Inoltre, la gravità del danno invocato dalla Commissione è dimostrata dalla circostanza che tali operazioni, tenuto conto anche della loro portata e della loro intensità, rischiano di provocare, in caso di proseguimento delle medesime, la metamorfosi irreversibile, riguardante una superficie non trascurabile, di una foresta naturale in una foresta sfruttata, circostanza che potrebbe condurre a una perdita di habitat di specie rare tra cui i numerosi coleotteri in via di estinzione e uccelli. Anche se le parti non concordano sulla questione se la quantità di legno rimosso si inserisca in una tendenza all'aumento o al ribasso rispetto al periodo precedente la modifica introdotta dall'allegato 2016, basta rilevare, ai fini della valutazione della condizione dell'urgenza nell'ambito del presente procedimento sommario, che, limitandosi a considerare i dati forniti dalla Repubblica di Polonia stessa nelle sue osservazioni scritte, tale quantità potrebbe ammontare a 188 000 m³, rappresentando un livello rilevante di sfruttamento del legname.

60. Peraltro, come è stato ricordato al punto 42 della presente ordinanza, la normativa dell'Unione sulla protezione dell'ambiente deve essere interpretata alla luce del principio di precauzione.

61. Di conseguenza, in assenza, prima facie, di informazioni scientifiche idonee ad escludere, al di là di qualsiasi ragionevole dubbio, che le operazioni di gestione forestale attiva di cui trattasi producano effetti pregiudizievoli ed irreversibili sugli habitat protetti del sito Natura 2000 Puszcza Białowieska menzionati nel ricorso della Commissione, occorre considerare che l'urgenza dei provvedimenti provvisori richiesti dalla Commissione è dimostrata.

[...]

79. Di conseguenza, in assenza di informazioni circostanziate relative agli effetti nocivi che il bostrico tipografo potrebbe avere a breve termine, è più urgente evitare il verificarsi dei danni che il proseguimento di dette operazioni farebbe subire al sito protetto.

80. Tenuto conto di quanto precede, occorre accogliere la domanda di provvedimenti provvisori della Commissione, di cui al punto 1 della presente ordinanza.

81. Tuttavia, e in conformità a tale domanda, occorre escludere, in via eccezionale, dai provvedimenti provvisori così imposti le operazioni di gestione forestale attiva di cui trattasi quando queste sono strettamente necessarie, e nei limiti in cui sono proporzionate, per garantire, in maniera diretta e immediata, la sicurezza pubblica delle persone, e ciò a condizione che altre misure meno radicali non siano possibili per ragioni oggettive.

82. Di conseguenza, dette operazioni possono essere proseguite solo nei limiti in cui costituiscono l'unico mezzo per preservare la sicurezza pubblica delle persone negli spazi immediatamente adiacenti alle vie di comunicazione o ad altre infrastrutture importanti quando non è possibile preservare detta sicurezza, per ragioni oggettive, mediante l'adozione di altre misure meno radicali quali una segnaletica adeguata dei pericoli o il divieto temporaneo, eventualmente corredato di sanzioni adeguate, di accesso del pubblico a tali spazi immediatamente adiacenti.

Tribunale, 17 maggio 2018, causa T-584/13, *BASF Agro e a. c.* Commissione, ECLI:EU:T:2018:279

Il fipronil è un insetticida, prodotto e commercializzato dal gruppo BASF. La commercializzazione era permessa, nel territorio dell'Unione, dal regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari. Tra il 2008 e il 2009 si verificava un massiccio impiego di fipronil, da cui derivava, secondo indagini poi compiute dalle autorità competenti, la perdita di colonie di api da miele. L'anno successivo veniva adottata, per fronteggiare futuri simili episodi, la direttiva 2010/21/UE, allo scopo di rendere le condizioni di approvazione del fipronil più rigorose, a tutela di alcune specie (tra cui le api da miele). In seguito, la Commissione ha domandato all'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare) una valutazione dei rischi per le api da miele derivanti dall'impiego della sostanza in questione. Il 27 maggio 2013 l'EFSA ha pubblicato le sue conclusioni osservando un grave rischio per le api da miele in caso di esposizione alla dispersione di polveri durante la semina di mais. Per altre colture, essa non ha potuto escludere l'esistenza di un siffatto rischio grave. La Commissione ha così avviato un progetto di regolamento di esecuzione, poi approvato [(UE) n. 781/2013], con cui si modificavano le condizioni di approvazione della sostanza attiva fipronil e si vietava l'uso e la vendita di sementi trattate con prodotti contenenti tale sostanza. Il medesimo atto imponeva agli Stati membri di modificare o revocare le autorizzazioni all'impiego dei prodotti contenenti fipronil entro il 31 dicembre 2013. La BASF ed altri operatori del settore hanno proposto ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE avverso il regolamento di esecuzione citato. Il Tribunale ha osservato:

58. Il principio di precauzione costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che impone alle autorità interessate di adottare, nell'ambito preciso dell'esercizio delle competenze che sono loro attribuite dalla regolamentazione pertinente, provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici [v. sentenze del 21 ottobre 2003, *Solvay Pharmaceuticals/Consiglio*, T-392/02, EU:T:2003:277, punto 121 e giurisprudenza ivi citata, e del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione*, T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 134 e giurisprudenza ivi citata; v., altresì in tal senso, sentenza del 26 novembre 2002, *Artogodan e a./Commissione*, T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, EU:T:2002:283, punti 183 e 184].

59. Il principio di precauzione consente alle istituzioni, quando sussistono incertezze scientifiche riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute umana o per l'ambiente, di adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi o che gli effetti nocivi per la salute si concretizzino [v. sentenze del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione*, T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 135 e giurisprudenza ivi citata, e del 6 settembre 2013, *Sepro Europe/Commissione*, T-483/11, non pubblicata, EU:T:2013:407, punto 44 e giurisprudenza ivi citata].

60. Nell'ambito del procedimento che porta all'adozione da parte di un'istituzione di misure appropriate al fine di prevenire determinati rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente in forza del principio di precauzione, si possono distinguere tre fasi successive: innanzitutto,

l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi che derivano da un dato fenomeno; secondariamente, la valutazione dei rischi per la salute, la sicurezza e l'ambiente legati a tale fenomeno; in terzo luogo, qualora i potenziali rischi identificati oltrepassino il limite accettabile per la società, la gestione del rischio per mezzo dell'adozione di adeguate misure di protezione. Se la prima di tali fasi non necessita di ulteriori spiegazioni, le due fasi successive meritano di essere esplicitate.

[...]

65. La valutazione scientifica dei rischi non deve obbligatoriamente fornire alle istituzioni prove scientifiche decisive sull'effettività del rischio e sulla gravità dei potenziali effetti nocivi in caso di avveramento di tale rischio. L'ambito di applicazione del principio di precauzione corrisponde infatti per ipotesi ad un ambito di incertezza scientifica. Inoltre, l'adozione di una misura preventiva o, al contrario, la sua revoca o riduzione non può essere subordinata alla prova dell'assenza di qualsiasi rischio in quanto una siffatta prova è di regola impossibile da fornire dal punto di vista scientifico, giacché un livello di rischio zero in pratica non esiste [v. sentenza del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione*, T-31/07, non pubblicata EU:T:2013:167, punto 140; v., altresì, in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2003, *Solvay Pharmaceuticals/Consiglio*, T-392/02, EU:T:2003:277, punto 130]. Tuttavia una misura preventiva non può essere validamente motivata con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente [sentenze dell'11 settembre 2002, *Pfizer Animal Health/Consiglio*, T-13/99, EU:T:2002:209, punti 142 e 143, e del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione*, T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 140; v. anche, in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2007, *Svezia/Commissione*, T-229/04, EU:T:2007:217, punto 161].

66. Infatti, la valutazione scientifica dei rischi deve fondarsi sui migliori dati scientifici disponibili e deve essere effettuata in modo indipendente, oggettivo e trasparente [v. sentenza del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione*, T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 141 e giurisprudenza ivi citata].

67. Inoltre, si deve osservare che una valutazione scientifica completa dei rischi può rivelarsi impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili. Ciò non può, tuttavia, impedire all'autorità pubblica competente di adottare misure preventive in applicazione del principio di precauzione. In tale ipotesi occorre che esperti scientifici effettuino una valutazione scientifica dei rischi, nonostante l'incertezza scientifica sussistente, di modo che l'autorità pubblica competente disponga di un'informazione sufficientemente affidabile e solida che le permetta di cogliere l'intera portata della questione scientifica posta e di determinare la propria politica con cognizione di causa (sentenza del 9 settembre 2011, *Francia/Commissione*, T-257/07, EU:T:2011:444, punto 77; v., altresì, in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2002, *Pfizer Animal Health/Consiglio*, T-13/99, EU:T:2002:209, punti da 160 a 163, e dell'11 settembre 2002, *Alpharma/Consiglio*, T-70/99, EU:T:2002:210, punti da 173 a 176).

68. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il

principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive [sentenza del 12 aprile 2013, Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione, T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 142 e giurisprudenza ivi citata, e sentenza della Corte EFTA del 5 aprile 2001, EFTA Surveillance Authority/Norvegia, E-3/00, EFTA Court Report 2000-2001, pag. 73, punto 31].

[...]

162. [...] a tale proposito, occorre constatare che il punto 6.3.4 della comunicazione sul principio di precauzione prevede che sia effettuato un esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'assenza di azione. Per contro, il formato e la portata di tale esame non sono precisati. In particolare, non ne consegue affatto che l'autorità competente sarebbe obbligata ad avviare una procedura di valutazione specifica che conduca, per esempio, a una relazione formale di valutazione scritta. Inoltre, dal testo deriva che l'autorità che applica il principio di precauzione gode di un margine di valutazione quanto ai metodi di analisi. Infatti, se la comunicazione indica che l'esame «dovrebbe» includere un'analisi economica, l'autorità interessata deve in ogni caso altresì includere considerazioni non economiche. Inoltre, è espressamente sottolineato che è possibile, in talune circostanze, che considerazioni di ordine economico debbano essere considerate meno importanti di altri interessi riconosciuti come prevalenti; sono espressamente menzionati, a titolo di esempio, gli interessi in materia di ambiente o la salute.

163. Peraltro, non è necessario che l'analisi economica dei costi e dei benefici sia effettuata sulla base di un calcolo esatto dei costi rispettivi dell'azione prevista e dell'inazione. Tali calcoli esatti sono nella maggior parte dei casi impossibili da realizzare, dato che, nel contesto dell'applicazione del principio di precauzione, i risultati dipendono da diverse variabili per definizione sconosciute. Infatti, se tutte le conseguenze dell'inazione e dell'azione fossero note, non sarebbe necessario ricorrere al principio di precauzione, ma sarebbe possibile decidere sulla base di certezze. In conclusione, risultano soddisfatti i requisiti di cui alla comunicazione sul principio di precauzione allorché l'autorità interessata, nel caso di specie la Commissione, ha effettivamente preso conoscenza degli effetti, positivi e negativi, economici e di altro tipo, che possono essere indotti dall'azione prevista e dall'omissione di agire, e che essa ne ha tenuto conto nella sua decisione. Per contro, non è necessario che tali effetti siano valutati con precisione, se ciò risulta impossibile o richiede risorse sproporzionate.

[...]

170. [...] si deve sottolineare che l'obbligo, di cui al punto 6.3.4 della comunicazione sul principio di precauzione, di procedere a una valutazione d'impatto costituisce, in definitiva, solo una specifica espressione del principio di proporzionalità. Pertanto, l'argomento della Commissione implicherebbe che essa sarebbe esonerata, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1107/2009, dall'osservanza di tale principio, almeno per quanto riguarda l'aspetto economico. Orbene, affermare, in un settore in cui la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale che essa avrebbe il diritto di adottare provvedimenti senza doverne valutare i vantaggi e gli svantaggi non è compatibile con il principio di proporzionalità. Infatti, il fatto di riconoscere all'amministrazione un potere discrezionale ha come corollario necessario e indispensabile un obbligo di esercitare tale potere e di prendere in considerazione tutte le informazioni pertinenti a tal fine. Ciò vale a maggior ragione

nell'ambito di applicazione del principio di precauzione, nel quale l'amministrazione adotta provvedimenti restrittivi dei diritti degli amministrati, non sulla base di una certezza scientifica, ma sulla base di un'incertezza: se l'amministrato deve sopportare il fatto che un'attività economica possa essergli vietata, quando non è nemmeno certo che essa comporti un rischio inaccettabile, deve almeno essere imposto all'amministrazione di calcolare pienamente, per quanto possibile, le conseguenze della sua azione rispetto alle possibili conseguenze della sua inazione, per i diversi interessi in gioco.

171. In conclusione, si deve constatare che la Commissione era tenuta, in forza del principio di precauzione, ad effettuare un'analisi d'impatto delle misure previste. Come deriva dai punti 162 e 163 supra, i requisiti formali e materiali a tale proposito erano misurati.

17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:255

Per i fatti di causa: v. ordinanza 20 novembre 2017, causa C-441/17 R. Nella sentenza relativa al procedimento in esame, la Corte di giustizia ha osservato:

112. In particolare, tenuto conto del principio di precauzione, si deve ritenere che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito, qualora rischi di comprometterne gli obiettivi di conservazione, possa pregiudicare significativamente tale sito. La valutazione di detto rischio va effettuata, in particolare, alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto (v., in particolare, sentenze dell'11 aprile 2013, *Sweetman e a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punto 30, e del 21 luglio 2016, *Orleans e a.*, C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 45).

113. L'opportuna valutazione dell'incidenza sul sito interessato di un piano o di un progetto che deve essere effettuata a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» implica che siano individuati, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o del progetto di cui trattasi che possano, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito (v., in particolare, sentenze del 21 luglio 2016, *Orleans e a.*, C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 51, e del 26 aprile 2017, *Commissione/Germania*, C-142/16, EU:C:2017:301, punto 57).

114. La valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva «habitat» non può, dunque, comportare lacune e deve contenere rilievi e conclusioni completi, precisi e definitivi, atti a dissipare qualsiasi ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei lavori previsti sul sito protetto in questione (v., in particolare, sentenze dell'11 aprile 2013, *Sweetman e a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punto 44, e del 21 luglio 2016, *Orleans e a.*, C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 50).

115. La seconda fase, prevista all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», che interviene una volta effettuata detta opportuna valutazione, subordina l'autorizzazione di un tale piano o progetto alla condizione che lo stesso non pregiudichi l'integrità del sito interessato, fatte salve le disposizioni del paragrafo 4 del medesimo articolo (sentenze dell'11 aprile 2013, *Sweetman*

e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 31, e del 21 luglio 2016, Orleans e a., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 46).

116. Il fatto di non pregiudicare l'integrità di un sito nella sua qualità di habitat naturale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», presuppone di preservarlo in uno stato di conservazione soddisfacente, il che implica il mantenimento sostenibile delle caratteristiche costitutive del sito interessato, connesse alla presenza di un tipo di habitat naturale il cui obiettivo di preservazione ha giustificato la designazione di tale sito nell'elenco dei SIC, ai sensi di tale direttiva (v., in particolare, sentenze dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 39, e del 21 luglio 2016, Orleans e a., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 47).

117. L'autorizzazione di un piano o di un progetto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», può, quindi, essere concessa solo a condizione che le autorità competenti abbiano acquisito la certezza che esso è privo di effetti pregiudizievoli duraturi per l'integrità del sito interessato. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti (v., in tal senso, in particolare, sentenze dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 40, e dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punto 42).

118. Tale disposizione integra quindi il principio di precauzione e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o ai progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui è volta detta disposizione (sentenze dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 41, e del 21 luglio 2016, Orleans e a., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, punto 53).

119. Le autorità nazionali competenti non possono, pertanto, autorizzare interventi che rischiano di compromettere stabilmente le caratteristiche ecologiche dei siti che ospitano tipi di habitat naturali di interesse comunitario o prioritari. Ciò avverrebbe, in particolare, qualora un intervento rischi di condurre alla scomparsa o alla distruzione parziale e irreparabile di un simile tipo di habitat naturale presente nel sito interessato (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna, C-404/09, EU:C:2011:768, punto 163, e dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 43).

[...]

171. In primo luogo, per quanto riguarda la necessità di contrastare la propagazione del bostrico tipografo, non si può certamente escludere, tenuto conto del principio di precauzione, che è uno dei fondamenti della politica di tutela di elevato livello perseguita dall'Unione in materia ambientale, conformemente all'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE, e alla luce del quale deve essere interpretata la normativa dell'Unione sulla protezione dell'ambiente, che uno Stato membro possa, nel rigoroso rispetto del principio di proporzionalità, essere autorizzato ad attuare operazioni di gestione forestale attiva all'interno di un sito Natura 2000 tutelato in forza delle direttive «habitat» e «uccelli», al fine di contenere la propagazione di un organismo nocivo in grado di pregiudicare l'integrità di tale sito.

172. Tuttavia, nella fattispecie, gli argomenti sviluppati dalla Repubblica di Polonia su tale punto non consentono di ritenere che le operazioni di gestione forestale attiva in questione possano essere giustificate dalla necessità di contenere la propagazione di un simile organismo nocivo.

4 aprile 2019, ClientEarth contro Commissione europea, causa T-108/17,
ECLI:EU:T:2019:215

Con l'adozione del regolamento n. 143/2011, la Commissione europea includeva il DEHP, un composto organico utilizzato principalmente per ammorbidire le plastiche a base di PVC, nell'allegato XIV del regolamento n. 1907/2006 (c.d. regolamento REACH), ove sono elencate le sostanze la cui produzione, commercializzazione e utilizzo nel territorio dell'Unione europea deve essere soggetto, in ragione delle loro proprietà tossiche, ad autorizzazione.

Il 16 giugno 2016, la Commissione europea adottava una decisione con cui concedeva a tre imprese di riciclaggio di rifiuti, che avevano precedente presentato una richiesta in tal senso, un'autorizzazione relativa all'utilizzo di PVC flessibile riciclato contenente DEHP.

Il 2 agosto 2016, ClientEarth, organismo senza scopo avente quale oggetto sociale la tutela dell'ambiente, chiedeva alla Commissione europea di effettuare un riesame interno della decisione di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1367/2006. La Commissione, tuttavia, respingeva tal richiesta, ritenendola priva di fondamento.

In data 17 febbraio 2017, pertanto, ClientEarth depositava un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendo in particolare di annullare la decisione di autorizzazione.

La Corte ha osservato:

«279 [...] La politica dell'Unione in materia ambientale deve contribuire a conseguire l'obiettivo di tutela della salute umana e si basa, segnatamente, sul principio di precauzione. Questo principio si applica quando le istituzioni dell'Unione adottano misure di tutela dell'ambiente. Inoltre, il principio di precauzione si applica quando le istituzioni dell'Unione adottano le misure necessarie a proteggere la salute umana (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 72).

280 In particolare, risulta dall'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1907/2006 che le disposizioni di tale regolamento si basano su detto principio.

281 Conformemente al principio di precauzione, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 73 e giurisprudenza ivi citata). Un'applicazione corretta di tale principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'identificazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute dell'uso proposto della sostanza in questione e, in secondo luogo, una valutazione approfondita del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale (v. sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

282 Sotto tale punto di vista, secondo la giurisprudenza, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v. sentenza del 22 dicembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 76 e giurisprudenza ivi citata). esse siano non solo non discriminatorie e obiettive, ma anche proporzionate (conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa *Confédération paysanne e a.*, C-528/16, EU:C:2018:20, paragrafo 51 Al momento dell'adozione di una misura restrittiva mirata alla tutela dell'ambiente o della salute umana, l'istituzione competente in materia è tenuta ad operare un equo bilanciamento tra il principio di precauzione e il principio di proporzionalità. Ciò è la conseguenza di una lettura della giurisprudenza citata al punto 281 supra alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, e che costituisce parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione. Ciò premesso, si deve constatare che il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive a condizione che).

283 Nel caso di specie, la ricorrente fa valere, in sostanza, che, in forza del principio di precauzione, l'esistenza di incertezze per quanto riguarda i rischi per i lavoratori individuati dal comitato per la valutazione dei rischi ostava alla concessione dell'autorizzazione accordata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 4, del regolamento n. 1907/2006. In altri termini, a parere della ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto assolutamente rifiutarsi di concedere l'autorizzazione in questione nel caso di specie.

284 Orbene, in primo luogo, si deve rilevare che il principio di precauzione, come enunciato all'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE, è rivolto all'azione dell'Unione e non può essere interpretato nel senso che un'istituzione dell'Unione è tenuta, sulla base di tale principio, ad adottare una misura specifica, come il rifiuto di un'autorizzazione prospettato dalla ricorrente. Infatti, tale disposizione si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, nei limiti in cui l'articolo 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di decidere l'azione da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Inoltre, se è vero che tale principio può giustificare l'adozione di una misura restrittiva da parte di un'istituzione, resta il fatto che esso non la impone.

285 Inoltre, si deve osservare che l'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1907/2006 non può corroborare da solo l'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe dovuto rifiutarsi di concedere l'autorizzazione in questione. [...]

288 Come risulta dal considerando 69 del regolamento n. 1907/2006, da un lato, e dall'articolo 60, paragrafo 4, di tale regolamento, dall'altro, qualora non sia stato dimostrato che i rischi derivanti dall'uso di una sostanza per la salute umana e per l'ambiente siano adeguatamente controllati, un'autorizzazione può essere rilasciata se è possibile dimostrare che i vantaggi socioeconomici derivanti dall'uso della sostanza di cui trattasi prevalgono sui rischi che il suo uso comporta e che non esistono sostanze o tecnologie alternative idonee che siano economicamente e tecnicamente valide. [...]

295 In tali circostanze, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, il principio di precauzione non può essere interpretato nel senso che esso consentirebbe di negare un'autorizzazione che potrebbe essere concessa sulla base dell'articolo 60, paragrafo 4, del regolamento n. 1907/2006».

4. Diritto internazionale

4.1. Consuetudine

16 giugno 1998, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, causa C-162/96, Racc. I-3655.

All'origine della controversia davanti al giudice a quo che adiva la Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale, era la decisione della Comunità e degli Stati membri, presa in occasione dello scoppio delle ostilità in Jugoslavia, di sospendere l'accordo di cooperazione stipulato tra la CE e gli Stati membri e la Repubblica di Jugoslavia nel 1980, il quale volendo favorire uno sviluppo economico e sociale, prevedeva tra l'altro, un trattamento preferenziale ad alcuni prodotti provenienti dai territori jugoslavi nell'applicazione dei dazi doganali. Successivamente alla decisione, la Comunità aveva proceduto a denunciare l'accordo secondo le formalità imposte. In questo contesto la Racke richiedeva al Hauptzollamt di Mainz lo sdoganamento dei prodotti provenienti dalla zona del Kosovo. Avendo l'amministrazione fiscale deciso di non accordare il trattamento di privilegio previsto dall'accordo, in applicazione della sospensione dell'accordo stesso decisa dalla Comunità, La Racke contestava quanto disposto sostenendo che la sospensione era avvenuta in spregio delle regole di diritto internazionale. Contro la prima pronuncia negativa, la Racke promuoveva ricorso per cassazione dinanzi al Bundesfinanzhof che sospendeva il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale sulla compatibilità del regolamento controverso con il principio rebus sic stantibus. La Corte ha osservato:

« 24. Occorre osservare, in via preliminare, che, sebbene non vincolanti per la Comunità e per tutti gli Stati membri di questa, varie disposizioni della convenzione di Vienna, tra cui l'art. 62, rispecchiano le norme del diritto internazionale che sanciscono, subordinatamente a talune condizioni, il principio per cui un cambiamento di circostanze può comportare la caducità o la sospensione di un trattato. In questo senso la Corte internazionale di giustizia ha affermato che questo principio e le condizioni eccezionali alle quali è subordinato sono stati enunciati nell'art. 62 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che può, sotto vari aspetti, considerarsi come una codificazione del diritto consuetudinario esistente riguardo alla cessazione delle relazioni convenzionali a motivo di un cambiamento di circostanze (sentenza 2 febbraio 1973, causa della competenza in materia di zone di pesca, Regno Unito/Islanda, Raccolta delle sentenze, pareri consultivi e ordinanze, 1973, pag. 3, punto 36) »

Si è poi soffermata sul problema della sua competenza:

« 26. Occorre ricordare che, come ha già deciso la Corte nella sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, *International Fruit Company e a.* (Racc. pag. 1219, punto 5), alla competenza della Corte a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 177 del Trattato [ora art. 267 TFUE], sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità non è posto alcun limite per quanto riguarda le cause dell'asserita invalidità di tali atti.

27. Poiché questa competenza si estende a tutti i motivi d'invalidità che possono infirmare tali atti, la Corte è tenuta ad esaminare se la loro validità possa essere inficiata dalla loro contrarietà ad una norma di diritto internazionale (sentenza *International Fruit Company e a.*, di cui sopra, punto 6).

28. Di conseguenza, si deve rilevare che la Corte è competente a pronunciarsi sulla prima questione pregiudiziale ».

Infine ha sancito l'appartenenza all'ordinamento comunitario delle norme di diritto internazionale:

« 44. La Commissione, quanto ad essa, dubita del fatto che le norme del diritto internazionale alle quali si riferisce l'ordinanza di rinvio possano essere considerate, in mancanza di una clausola espressa nel Trattato CE, far parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Orbene, per contestare la validità di un regolamento, un amministrato potrebbe basarsi su motivi relativi al rapporto esistente tra esso e la Comunità, ma non avrebbe, per contro, il diritto d'invocare motivi relativi al rapporto giuridico tra la Comunità ed uno Stato terzo, che rientra invece nell'ambito del diritto internazionale.

45. A questo proposito occorre rilevare che, come risulta dalla sentenza 24 novembre 1992, causa C-286/90, *Poulsen e Diva Navigation* (Racc. pag. I-6019, punto 9), le competenze della Comunità devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale. Di conseguenza essa è tenuta a rispettare le norme del diritto consuetudinario internazionale allorché adotta un regolamento che sospende le concessioni commerciali conferite da un accordo o in forza di un accordo che essa ha stipulato con un paese terzo.

46. Ne deriva che le norme del diritto consuetudinario internazionale relative alla cessazione e alla sospensione delle relazioni convenzionali a motivo di un cambiamento fondamentale di circostanze vincolano le istituzioni della Comunità e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario ».

21 settembre 2005, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa T-315/01, Racc. II-3649.

A seguito dell'adozione nel 1999 di alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo e finalizzate, in particolare, alla repressione delle attività illecite dei talebani, il Consiglio dell'Unione europea, ritenendo necessaria un'azione della Comunità per attuare tali risoluzioni, ha adottato diverse posizioni comuni (in base al titolo V del Trattato sull'Unione europea, ovvero al c.d. secondo pilastro) e poi – al pari della Commissione – alcuni regolamenti relativi al divieto di voli e di esportazione di taluni merci e servizi in Afghanistan e diretti al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie detenuti dai talebani all'estero e all'imposizione di specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità (indicate in elenchi allegati ai regolamenti). Ai sensi dell'art. 230, par. 4, Trattato CE (ora divenuto art. 263, par. 4, TFUE), il signor Yassin Abdullah Kadi ha proposto ricorso per l'annullamento dei regolamenti del Consiglio e della Commissione nella parte in cui si riferiscono ad esso. A sostegno della sua domanda, il ricorrente ha dedotto tre motivi di annullamento relativi alla violazione dei suoi diritti fondamentali e, in particolare, la violazione del diritto di essere ascoltato, la violazione del diritto al rispetto della proprietà e del principio di proporzionalità e la violazione del diritto al controllo giurisdizionale effettivo. Il Tribunale di primo grado, prima di pronunciarsi nel merito e di giungere a respingere il ricorso, affronta il motivo, sollevato d'ufficio, dell'incompetenza del Consiglio ad adottare il primo dei regolamenti impugnati e quindi il legame esistente tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico nazionale o comunitario, nonché la misura in cui le competenze della Comunità e dei suoi Stati

membri sono vincolate dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate, come nella specie, ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. L'esame di tale legame incide, infatti, secondo il giudice comunitario, sulla portata stessa del suo sindacato di legittimità (rispetto ai diritti fondamentali) in relazione ad atti comunitari attuativi di siffatte risoluzioni: nella misura in cui dunque sarà accertato che esse rientrano effettivamente nel suo sindacato giurisdizionale (e possono comportare l'annullamento del regolamento impugnato), il giudice investito del ricorso potrà pronunciarsi sulle asserite violazioni dei diritti fondamentali. Così, proprio con particolare riferimento al suddetto legame, il Tribunale di primo grado ha osservato:

« 181. Si deve constatare che, dal punto di vista del diritto internazionale, gli obblighi degli Stati membri dell'ONU ai sensi della Carta delle Nazioni Unite prevalgono incontestabilmente su qualsiasi altro obbligo di diritto interno o di diritto internazionale pattizio, ivi compreso, per quelli tra di essi che sono membri del Consiglio d'Europa, sugli obblighi derivanti dalla [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali] CEDU e, per quelli tra di essi che sono anche membri della Comunità, sui loro obblighi derivanti dal Trattato CE.

182. Per quanto riguarda, in primo luogo, i rapporti tra la Carta delle Nazioni Unite e il diritto interno degli Stati membri dell'ONU, tale regola della prevalenza discende dai principi del diritto internazionale consuetudinario. A termini dell'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, che codifica tali principi (e il cui art. 5 dispone che essa si applica « a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad una organizzazione internazionale »), una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato.

183. Per quanto riguarda, in secondo luogo, i rapporti tra la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale pattizio, tale regola di prevalenza è espressamente sancita dall'art. 103 della detta Carta, ai termini del quale « [i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con la presente Carta e gli obblighi da esso assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dalla presente Carta ». Conformemente all'art. 30 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, e contrariamente alle regole normalmente applicabili in caso di trattati successivi, essa si applica sia ai trattati anteriori sia ai trattati posteriori alla Carta delle Nazioni Unite. Secondo la Corte internazionale di giustizia, tutti gli accordi regionali, bilaterali e anche multilaterali, che le parti possono aver concluso, sono sempre subordinati alle disposizioni dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite [sentenza 26 novembre 1984, Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua/Stati Uniti), Racc. 1984, pag. 392, punto 107].

184. Tale prevalenza si estende alle decisioni contenute in una risoluzione del Consiglio di sicurezza, a norma dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite, ai termini del quale i membri dell'ONU convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza. Secondo la Corte internazionale di giustizia, conformemente al disposto dell'art. 103 della Carta, gli obblighi delle parti al riguardo prevalgono sui loro obblighi derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale [ordinanza 14 aprile 1992 (misure provvisorie), Questioni d'interpretazione e applicazione della Convenzione di Montreal del 1971 sorte in seguito all'incidente aereo di Lockerbie (Jamahiriya araba libica/Stati Uniti d'America), Racc. 1992, pag. 16, punto 42, e ordinanza 14 aprile 1992 (misure provvisorie), Questioni d'interpretazione e applicazione della Convenzione di Montreal del 1971 sorte in seguito all'incidente aereo di Lockerbie (Jamahiriya araba libica/Regno Unito), Racc. 1992, pag. 113, punto 39].

185. Per quanto riguarda in particolare i rapporti tra gli obblighi degli Stati membri della Comunità assunti in forza della Carta delle Nazioni Unite e i loro obblighi assunti in forza del diritto comunitario, occorre aggiungere che, a termini del primo comma dell'art. 307 CE (ora divenuto art. 351 TFUE), « [l]e disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1 gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti,

anteriormente alla data della loro adesione tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra ».

186. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, tale disposizione è diretta a precisare, conformemente ai principi del diritto internazionale, che l'applicazione del Trattato CE non pregiudica l'impegno assunto dallo Stato membro interessato di rispettare i diritti degli Stati terzi risultanti da una convenzione anteriore, e di osservare i relativi obblighi (sentenza della Corte 28 marzo 1995, causa C-324/193, Evans Medical e Macfarlan Smith, Racc. pag. I-563, punto 27; v. anche sentenze della Corte 27 febbraio 1962, causa 10/61, Commissione Italia, Racc. pag. 1; 2 agosto 1993, causa C-158/91, Levy, Racc. pag. I-4287, e 14 gennaio 1997, causa C-124/95, Centro-Com, Racc. pag. I-81, punto 56).

187. Orbene, cinque dei sei Stati firmatari del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, erano già membri dell'ONU alla data del 1 gennaio 1958. Quanto alla Repubblica federale di Germania, sebbene essa sia stata ufficialmente ammessa come membro dell'ONU solo il 18 settembre 1973, il suo impegno a rispettare gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite è anch'esso anteriore alla data del 1 gennaio 1958, come risulta in particolare dall'atto finale della conferenza tenutasi a Londra dal 28 settembre al 3 ottobre 1954 (conferenza « delle nove potenze ») e dagli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954. Peraltro, tutti gli Stati che hanno successivamente aderito alla Comunità erano membri dell'ONU prima della loro adesione.

188. Per giunta, l'art. 224 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (divenuto art. 297 CE, ora art. 347 TFUE) è stato specificamente inserito in tale Trattato allo scopo di rispettare la regola di prevalenza sopra definita. Ai termini di tale disposizione, « [g]li Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere (...) per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ».

189. Le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite hanno quindi effetti vincolanti per tutti gli Stati membri della Comunità che devono dunque, in tale qualità, prendere tutte le misure necessarie ad assicurare la loro esecuzione (conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate nella sentenza della Corte 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, a pag. I-3956, paragrafo 2, e nella sentenza della Corte 27 febbraio 1997, causa C-177/95, Ebony Maritime e Loten Navigation, Racc. pag. I-1111, a pag. I-1115, paragrafo 27).

190. Da quanto precede discende altresì che, tanto in esecuzione delle norme di diritto internazionale generale quanto in esecuzione delle disposizioni specifiche del Trattato, gli Stati membri hanno la facoltà, e anche l'obbligo, di disapplicare qualsiasi disposizione di diritto comunitario, seppur di diritto primario o un principio generale di tale diritto, che ostacoli la buona esecuzione dei loro obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

191. Infatti, nella sentenza Centro-Com, supra punto 186, la Corte ha specificamente dichiarato che provvedimenti nazionali che contrastano con l'art. 113 del Trattato CE (ora divenuto art. 207 TFUE) sono giustificati alla luce dell'art. 234 del Trattato CE (art. 307 CE, ora divenuto art. 351 TFUE) soltanto se sono necessari per consentire allo Stato membro interessato di adempiere gli obblighi ad esso incombenti in base alla Carta delle Nazioni Unite e ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza.

192. Per contro, discende dalla giurisprudenza (v. sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, [28 aprile 1998, causa T-184/95, Racc. pag. II-667], punto 74) che, a differenza dei suoi Stati membri, la Comunità in quanto tale non è direttamente vincolata alla Carta delle Nazioni Unite e che pertanto non è tenuta, in base ad un obbligo di diritto internazionale pubblico generale, ad accettare ed applicare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, conformemente all'art. 25 della detta Carta. Il motivo di ciò è che la Comunità non è né membro dell'ONU, né è destinataria delle

risoluzioni del Consiglio di sicurezza, né subentra nei diritti e negli obblighi dei suoi Stati membri ai sensi del diritto internazionale pubblico.

193. Ciò posto, la Comunità deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, alla stessa stregua dei suoi Stati membri, in base allo stesso Trattato che la istituisce.

194. A questo proposito, è pacifico che, al momento di sottoscrivere il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, gli Stati membri erano vincolati ai loro impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

195. Essi non hanno potuto, a causa di un negozio concluso tra loro, trasferire alla Comunità più poteri di quanti ne avessero né sottrarsi agli obblighi esistenti nei confronti di paesi terzi in base alla detta Carta (v., per analogia, sentenza della Corte 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, *International Fruit Company e a.*, Racc. pag. 1219, in prosieguo: la « sentenza *International Fruit* », punto 11).

196. Al contrario, la loro intenzione di rispettare gli impegni derivanti da tale Carta si desume dalle disposizioni dello stesso Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed è resa manifesta in particolare dai relativi artt. 224 e 234, primo comma (ora divenuti artt. 347 e 351 TFUE) (v., per analogia, sentenza *International Fruit*, punti 12 e 13, e conclusioni dell'avvocato generale Mayras relative a tale sentenza, Racc. pag. 1231, a pag. 1237).

197. Quest'ultima disposizione, benché parli unicamente degli obblighi degli Stati membri, implica l'obbligo delle istituzioni della Comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli Stati membri derivanti dalla detta Carta (sentenza della Corte 14 ottobre 1980, causa 812/79, *Burgoa*, Racc. pag. 2787, punto 9).

198. Occorre altresì sottolineare che, poiché le competenze necessarie all'attuazione degli impegni degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite sono state trasferite alla Comunità, gli Stati membri si sono obbligati, in diritto internazionale pubblico, a che la Comunità stessa le eserciti a tal fine.

199. Ciò premesso, occorre rammentare, da un lato, che, ai termini dell'art. 48, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, le decisioni del Consiglio di sicurezza sono eseguite dai membri delle Nazioni Unite « direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri », e, dall'altro, che secondo la giurisprudenza (sentenze *Poulsen* e *Diva Navigation*, [24 novembre 1992, causa C-286/90, Racc. pag. I-6019], punto 9, e *Racke*, [6 giugno 1998, causa C-162/96, Racc. pag. I-3655], punto 45; v., anche, sentenza della Corte 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*, Racc. pag. 1337, punto 22), le competenze della Comunità devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale e che, perciò, il diritto comunitario va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale.

200. Gli Stati membri, nell'attribuire tali competenze alla Comunità, hanno dunque segnato la loro volontà di vincolarla agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (v., per analogia, sentenza *International Fruit*, punto 15).

201. Dopo l'entrata in vigore del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, il trasferimento di competenze, nei rapporti tra gli Stati membri e la Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito dell'attuazione dei loro impegni derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite (v., per analogia, sentenza *International Fruit*, punto 16).

202. E' così, in particolare, che l'art. 228 A del Trattato CE (divenuto art. 301 CE, ora art. 215 TFUE) è stato inserito nel Trattato, dal Trattato sull'Unione europea, per dare un fondamento specifico alle sanzioni economiche che la Comunità, unica competente in materia di politica commerciale comune, può essere indotta a prendere nei confronti di paesi terzi per ragioni politiche definite dai suoi Stati membri nell'ambito della PESC, sovente in applicazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che impone loro l'adozione di sanzioni del genere.

203. Ne deriva che, in tutti i casi in cui, in forza del Trattato CE, la Comunità ha assunto dei poteri, già spettanti agli Stati membri nell'ambito di applicazione della Carta delle Nazioni Unite, le

disposizioni di questa sono vincolanti per la Comunità [v., per analogia, per sapere se la Comunità è vincolata dall'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) del 1947, sentenza *International Fruit*, punto 18; v. anche, in quanto riconosce che la Comunità esercita una competenza vincolata quando esegue un provvedimento di embargo commerciale decretato da una risoluzione del Consiglio di sicurezza, sentenza *Dorsch Consult/Consiglio e Commissione*, [cit.] punto 74].

204. Al termine di questo ragionamento, occorre considerare, da un lato, che la Comunità non può violare gli obblighi incombenti ai propri Stati membri in forza della Carta delle Nazioni Unite né ostacolare la loro esecuzione e, dall'altro, che essa è tenuta, in forza stessa del Trattato mediante il quale è stata istituita, ad adottare, nell'esercizio dei suoi poteri, tutte le disposizioni necessarie affinché i suoi Stati membri possano adempiere a tali obblighi.

205. Orbene, nella fattispecie, il Consiglio ha constatato, nella posizione comune 2002/402, adottata in esecuzione delle disposizioni del titolo V del Trattato UE, che un'azione della Comunità, nei limiti dei poteri ad essa attribuiti dal Trattato CE, era necessaria per attuare determinate misure restrittive nei confronti di Osama bin Laden, dei membri dell'organizzazione Al-Qaeda nonché dei talibani e altre persone, gruppi, imprese ed entità associate, conformemente alle risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002) del Consiglio di sicurezza.

206. La Comunità ha attuato tali misure mediante l'adozione del regolamento impugnato. Come già dichiarato [...], essa era competente ad adottare tale atto sulla base degli artt. 60 CE, 301 CE e 308 CE (ora divenuti artt. 75 TFUE, 215 TFUE e 352 TFUE).

207. Occorre quindi riconoscere la fondatezza degli argomenti dedotti dalle istituzioni, [...] tenendo presente che non è in forza del diritto internazionale generale, come sostengono le parti, bensì in forza del Trattato CE stesso che la Comunità era tenuta a dare esecuzione alle risoluzioni controverse del Consiglio di sicurezza, nell'ambito delle sue competenze ».

Con riguardo poi alla portata del controllo di legittimità il cui esercizio spetta al Tribunale e prima di procedere a verificare le asserite violazioni dei diritti fondamentali di cui si è detto, il giudice adito ha osservato:

« 209. In via preliminare, occorre rammentare che la Comunità europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (sentenze della Corte 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*, Racc. pag. 1339, punto 23; 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost*, Racc. pag. 4199, punto 16, e 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber/Parlamento*, Racc. pag. I-1093, punto 8; sentenza del Tribunale 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, *Martinez e a./Parlamento*, Racc. pag. II-2823, punto 48; v. anche parere della Corte 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punto 21).

210. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato (sentenza *Johnston*, [15 maggio 1986 causa 222/84, Racc. pag. 1651], punto 18; v., anche, sentenze della Corte 3 dicembre 1992, causa C-97/91, *Oleifici Borelli c. Commissione*, Racc. pag. I-6313, punto 14; 11 gennaio 2001, causa C-1/99, *Kofisa Italia*, Racc. pag. I-207, punto 46; 27 novembre 2001, causa C-424/99, *Commissione/Austria*, Racc. pag. I-9285, punto 45, e 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Union de Pequeños Agricultores/Consiglio*, Racc. pag. I-6677, punto 39), « [i]l sindacato giurisdizionale (...) costituisce espressione di un principio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri [...] e che] è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della [CEDU] ».

211. Nella fattispecie, tale principio si esprime nel diritto che conferisce al ricorrente l'art. 230, quarto comma, CE (ora divenuto art. 263, par. 4, TFUE) di sottoporre al controllo del Tribunale la legittimità del regolamento impugnato, purché lo riguardi direttamente ed individualmente, e di

dedurre a sostegno del suo ricorso qualsiasi motivo relativo all'incompetenza, alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione del Trattato CE o di qualsiasi norma di diritto riguardante la sua applicazione, o a uno sviamento di potere.

212. La questione che si pone nella fattispecie è però quella di sapere se esistono limiti strutturali, imposti dal diritto internazionale generale o dal Trattato CE stesso, al sindacato giurisdizionale che il Tribunale ha il compito di esercitare su tale regolamento.

213. Occorre infatti ricordare che il regolamento impugnato, adottato alla luce della posizione comune 2002/402, costituisce l'attuazione, a livello comunitario, dell'obbligo che incombe agli Stati membri, in quanto membri dell'ONU, di dare esecuzione, nella fattispecie mediante un atto comunitario, alle sanzioni contro Osama bin Laden, la rete Al-Qaeda, i talibani e altre persone, gruppi, imprese e entità associate, che sono state decise e poi inasprite da varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. I 'considerando' di tale regolamento fanno espresso riferimento alle risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002).

214. Ciò premesso, come sostengono a giusto titolo le istituzioni, queste ultime hanno agito in base ad una competenza vincolata, sicché esse non disponevano di alcun margine di discrezionalità autonomo. In particolare, esse non potevano né modificare direttamente il contenuto delle risoluzioni di cui trattasi né prevedere un meccanismo che potesse dar luogo ad una modifica del genere.

215. Qualsiasi controllo della legittimità interna del regolamento impugnato, in particolare rispetto alle disposizioni o ai principi generali del diritto comunitario in materia di tutela dei diritti fondamentali, implicherebbe dunque la verifica da parte del Tribunale, in via incidentale, della legittimità delle dette risoluzioni. Nell'ipotesi in esame, infatti, la fonte dell'illegittimità fatta valere dal ricorrente non andrebbe ricercata nell'adozione del regolamento impugnato, ma nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che hanno decretato le sanzioni (v., per analogia, sentenza Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, [cit.] punto 74).

216. In particolare, qualora il Tribunale, conformemente alla domanda del ricorrente, dovesse annullare il regolamento impugnato benché tale atto risulti essere imposto dal diritto internazionale, in ragione del fatto che esso viola i diritti fondamentali del ricorrente tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, tale annullamento implicherebbe, indirettamente, che le risoluzioni stesse del Consiglio di sicurezza di cui trattasi violano i detti diritti fondamentali. In altre parole, il ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare implicitamente che la norma di diritto internazionale controversa pregiudica i diritti fondamentali della persona, tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario.

217. Le istituzioni e il Regno Unito invitano il Tribunale a declinare per principio qualunque competenza a procedere a un siffatto controllo indiretto della legittimità di tali risoluzioni che, in quanto norme di diritto internazionale vincolanti per gli Stati membri della Comunità, s'imporrebbero nei suoi confronti come nei confronti di tutte le istituzioni della Comunità. Tali parti ritengono, in sostanza, che il controllo del Tribunale dovrebbe limitarsi, da un lato, alla verifica del rispetto delle regole di forma, di procedura e di competenza che s'imponevano, nella fattispecie, alle istituzioni comunitarie e, dall'altro, alla verifica dell'adeguatezza e della proporzionalità dei provvedimenti comunitari controversi rispetto alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che essi attuano.

218. Si deve riconoscere che una siffatta limitazione di competenze s'impone come corollario dei principi sopra esposti, nell'ambito dell'esame dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario.

219. Come già esposto, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza controverse sono state adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In tale contesto, la determinazione di ciò che costituisce una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, nonché dei provvedimenti necessari a mantenerle o a ristabilirle, rientra nell'esclusiva responsabilità del Consiglio di sicurezza e sfugge, in quanto tale, alla competenza delle autorità e dei giudici nazionali comunitari, fatto salvo

unicamente il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, di cui all'art. 51 della detta Carta.

220. Dal momento che, agendo in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza, tramite il suo comitato per le sanzioni, decide che i capitali di determinate persone o entità devono essere congelati, la sua decisione s'impone a tutti i membri delle Nazioni Unite, a norma dell'art. 48 della Carta.

221. Alla luce di quanto esposto ai precedenti punti 193-204, l'affermazione di una competenza del Tribunale a controllare in via incidentale la legittimità di una decisione del genere in base allo standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario non può quindi giustificarsi né sulla base del diritto internazionale né sulla base del diritto comunitario.

222. Da un lato, una tale competenza sarebbe incompatibile con gli impegni assunti dagli Stati membri in base alla Carta delle Nazioni Unite, in particolare ai suoi artt. 25, 48 e 103, nonché con l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

223. Dall'altro, una tale competenza sarebbe contraria sia alle disposizioni del Trattato CE, in particolare agli artt. 5 CE (ora divenuto art. 5 TUE), 10 CE (abrogato, ora sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3 TUE), 297 CE (ora divenuto art. 347 TFUE) e 307, primo comma, CE (ora divenuto art. 351 TFUE), sia a quelle del Trattato UE, in particolare all'art. 5 UE (ora sostituito nella sostanza dall'art. 13, par. 2 TUE), ai sensi del quale il giudice comunitario esercita le proprie attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dalle disposizioni dei trattati CE e UE. Essa sarebbe, inoltre, incompatibile con il principio secondo il quale le competenze della Comunità e, pertanto, quelle del Tribunale, devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale (sentenze Poulsen e Diva Navigation, [cit.], punto 9, e Racke, [cit.], punto 45).

224. Occorre aggiungere che, alla luce in particolare dell'art. 307 CE (ora divenuto art. 351 TFUE) e dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il fatto che siano menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, o i principi di tale ordinamento, non può sminuire la validità di una risoluzione del Consiglio di sicurezza né la sua efficacia nel territorio della Comunità (v., per analogia, sentenze della Corte 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125, punto 3; 8 ottobre 1986, causa 234/85, Keller, Racc. pag. 2897, punto 7, e 17 ottobre 1989, cause riunite 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, Racc. pag. 3165, punto 38).

225. Si deve dunque considerare che le controverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza si sottraggono in via di principio al sindacato giurisdizionale del Tribunale e che quest'ultimo non ha il potere di rimettere in causa, seppur in via incidentale, la loro legittimità alla luce del diritto comunitario. Al contrario, il Tribunale è tenuto, per quanto possibile, ad interpretare e applicare tale diritto in modo che sia compatibile con gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite.

226. Il Tribunale ha tuttavia il potere di controllare, in via incidentale, la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza controverse alla luce dello *jus cogens*, inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare.

227. Bisogna rilevare, al riguardo, che la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che codifica il diritto internazionale consuetudinario (e il cui art. 5 dispone che essa si applica « a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad una organizzazione internazionale »), prevede, al suo art. 53, la nullità dei trattati in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale (*jus cogens*), definita « una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere ». Del pari, l'art. 64 della Convenzione di Vienna dispone che, « [i]n caso di sopravvenienza di una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale, qualsiasi trattato esistente che sia in conflitto con tale

norma è nullo e si estingue ».

228. La Carta delle Nazioni Unite stessa presuppone del resto l'esistenza di principi imperativi di diritto internazionale e in particolare la tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Nel preambolo della Carta, i popoli delle Nazioni Unite si sono infatti dichiarati « risolti a riaffermare la [loro] fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana ». Si evince inoltre dal primo capitolo della Carta, intitolato « Fini e principi », che le Nazioni Unite hanno tra l'altro lo scopo di incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

229. Tali principi s'impongono sia ai membri dell'ONU sia ai suoi organi. Infatti, a termini dell'art. 24, n. 2, della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza deve, nell'adempiere i suoi compiti inerenti alla responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, agire « in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite ». I poteri sanzionatori che il Consiglio di sicurezza possiede nell'esercizio di tale responsabilità devono quindi essere usati nel rispetto del diritto internazionale e, in particolare, dei fini e dei principi delle Nazioni Unite.

230. Il diritto internazionale consente così di considerare che esiste un limite al principio dell'effetto vincolante delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza: esse devono rispettare le norme imperative fondamentali dello jus cogens. In caso contrario, per quanto improbabile, esse non vincolerebbero gli Stati membri dell'ONU né, pertanto, la Comunità.

231. Il sindacato giurisdizionale incidentale esercitato dal Tribunale nell'ambito di un ricorso di annullamento di un atto comunitario adottato, senza esercizio di alcun margine discrezionale, allo scopo di attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza, può dunque, in via del tutto eccezionale, estendersi alla verifica del rispetto delle norme superiori del diritto internazionale appartenenti allo jus cogens e, in particolare, delle norme imperative che riguardano la tutela universale dei diritti dell'uomo, cui ne' gli Stati membri ne' le organizzazioni dell'ONU possono derogare, poiché esse costituiscono dei « « principi inderogabili del diritto internazionale consuetudinario » (parere consultivo della Corte internazionale di giustizia 8 luglio 1996, Liceità della minaccia o dell'impiego di armi nucleari, Racc. 1996, pag. 226, punto 79; v, altresì, in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza Bosphoms, supra punto 189, paragrafo 65).

232. E' alla luce di tali considerazioni generali che occorre esaminare i motivi relativi alla violazione dei diritti fondamentali del ricorrente ».

19 luglio 2012, *Ahmed Mahamdia contro République algérienne démocratique et populaire*, causa C-154/11

Il sig. Mahamdia, di nazionalità algerino-tedesca e residente in Germania, nel 2002 concludeva con il Ministero degli Affari esteri della Repubblica algerina un contratto di agente per lo svolgimento delle mansioni di conducente di automobili presso l'ambasciata algerina a Berlino. Cinque anni più tardi il sig. Mahamdia presentava ricorso contro la Repubblica algerina dinanzi all'Arbeitsgericht Berlin chiedendo la retribuzione delle ore di straordinario che egli sosteneva di aver effettuato dal 2005 al 2007. Il 29 agosto 2007 il sig. Mahamdia veniva licenziato. Per tale ragione il medesimo formulava all'Arbeitsgericht Berlin una domanda aggiuntiva contestando la liceità della risoluzione del suo contratto di lavoro e chiedendo il pagamento di un'indennità sostitutiva del preavviso di licenziamento, nonché la reintegrazione nel suo posto di lavoro fino alla soluzione della controversia.

Nell'ambito di tale procedimento, la Repubblica algerina sollevava un'eccezione di incompetenza dei giudici tedeschi, invocando sia le norme internazionali sull'immunità dalla giurisdizione sia la clausola attributiva di competenza che compariva nel contratto di lavoro. Il Tribunale adito accoglieva tale eccezione, rigettando le domande formulate dal sig. Mahamdia.

La sentenza del Tribunale veniva parzialmente annullata in sede di appello dal Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg il quale riteneva, in primo luogo, insussistente l'immunità della repubblica algerina, dal momento che, essendo il ricorrente autista presso l'ambasciata, le attività di quest'ultimo non rientravano nell'ambito dell'esercizio di poteri pubblici dello Stato convenuto, bensì costituivano un'attività ausiliaria rispetto all'esercizio della sovranità di quest'ultimo; in secondo luogo, la corte d'appello considerava sussistente la competenza dei giudici tedeschi, costituendo l'ambasciata una «sede d'attività» ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 44/2001 (regolamento concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale).

La Repubblica algerina presentava ricorso in cassazione dinanzi al Bundesarbeitsgericht che, con sentenza del 1 luglio 2010, cassava la sentenza impugnata rinviando la causa dinanzi al Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, il quale a propria volta decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. In particolare, con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di chiarire se l'ambasciata - situata in uno Stato membro - di uno Stato che non rientrasse nell'ambito di applicazione del regolamento n. 44/2001 potesse ritenersi una "succursale, un'agenzia o qualsiasi altra sede d'attività" ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, di tale regolamento.

La Corte, investita di tale questione ha rilevato che:

« 53. Dinanzi ai giudici tedeschi nonché nelle sue osservazioni presentate durante il presente procedimento pregiudiziale, la Repubblica algerina democratica e popolare ha sostenuto che riconoscere la competenza di una giurisdizione dello Stato accreditario di un'ambasciata porterebbe a disconoscere le norme di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità dalla giurisdizione e che, tenuto conto di tali norme, il regolamento n. 44/2001, in particolare il suo articolo 18, non sarebbe applicabile in una controversia come quella di cui al procedimento principale.

54. A tale proposito occorre rilevare che taluni principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia di immunità giurisdizionale escludono che uno Stato possa essere convenuto in giudizio dinanzi ai tribunali di un altro Stato in una controversia come quella principale. Una siffatta immunità dalla giurisdizione degli Stati è sancita nel diritto internazionale e si fonda sul principio *par in parem non habet imperium*, in quanto uno Stato non può essere soggetto alla giurisdizione di un altro Stato.

55. Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 17-23 delle sue conclusioni, allo stato attuale della prassi internazionale, tale immunità non ha valore assoluto, ma è generalmente riconosciuta qualora la controversia riguardi atti rientranti nel potere di sovranità, esercitati *iure imperii*. Essa può essere, per contro, esclusa se il ricorso giurisdizionale verte su atti compiuti *iure gestionis*, i quali non rientrano nell'esercizio di pubblici poteri.

56. Pertanto, alla luce del contenuto del citato principio di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità giurisdizionale degli Stati, occorre considerare che esso non osta all'applicazione del regolamento n. 44/2001 in una controversia, come quella principale, nella quale un lavoratore chiede il versamento di indennità e impugna la risoluzione del contratto di lavoro che ha concluso con uno Stato, qualora il giudice adito constati che le funzioni esercitate da tale lavoratore non rientrano nell'esercizio di pubblici poteri o nel caso in cui l'azione giudiziaria non rischi di interferire con gli interessi dello Stato in materia di sicurezza. Sulla base di tale constatazione, il giudice investito di una controversia come quella principale può anche considerare che tale controversia rientri nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 44/2001.

57. Emerge da quanto precede che si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 44/2001 deve essere interpretato nel senso che un'ambasciata di uno Stato terzo situata nel territorio di uno Stato membro costituisce una «sede d'attività» ai sensi di tale disposizione, in una controversia relativa ad un contratto di lavoro concluso da quest'ultima in nome dello Stato accreditante, qualora le funzioni svolte dal lavoratore

non rientrino nell'esercizio dei pubblici poteri. Spetta al giudice nazionale adito determinare la natura esatta delle funzioni svolte dal lavoratore».

16 ottobre 2012, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, causa C-364/10

Su invito di un'associazione avente sede in Slovacchia, l'allora Presidente della Repubblica ungherese, il sig. Sólyom, si sarebbe dovuto recare il 21 agosto 2009 nella città slovacca di Komárno per partecipare alla cerimonia di inaugurazione di una statua di Santo Stefano. In esito a diversi scambi diplomatici tra le ambasciate dei due Stati membri relativamente alla progettata visita, il 21 agosto 2009 il Ministero degli Affari Esteri slovacco trametteva una nota verbale all'ambasciatore di Ungheria nella quale faceva divieto al Presidente dell'Ungheria di penetrare in territorio slovacco. In detta nota si invocava, per giustificare tale divieto, la direttiva 2004/38 (relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nonché le disposizioni di diritto nazionale relative, da un lato, al soggiorno degli stranieri e, d'altro lato, alle forze di polizia. Il Presidente Sólyom, informato del contenuto della predetta nota mentre era in viaggio verso la Repubblica slovacca, dava atto alla frontiera di averla ricevuta e rinunciava ad entrare nel territorio di detto Stato membro.

Con nota del 24 agosto 2009, le autorità ungheresi contestavano, in primo luogo, la circostanza che la direttiva 2004/38 potesse costituire un valido fondamento normativo per giustificare il rifiuto della Repubblica slovacca di concedere al Presidente dell'Ungheria l'ingresso nel proprio territorio e, in secondo luogo, che detta decisione di rifiuto non era sufficientemente motivata. Per tali ragioni, la Repubblica slovacca avrebbe adottato il suddetto provvedimento in violazione del diritto dell'Unione, ragione per cui, nel mese di marzo 2010 l'Ungheria si rivolgeva alla Commissione, conformemente all'articolo 259 TFUE. Nel proprio parere motivato del 24 giugno 2010, la Commissione, dopo aver valutato le osservazioni presentate da entrambi gli Stati membri, riteneva che le disposizioni dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e della direttiva 2004/38 non fossero applicabili alle visite effettuate dal capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e che, pertanto, l'asserito inadempimento non sussistesse. L'8 luglio 2010 l'Ungheria proponeva quindi ricorso alla Corte di giustizia, chiedendo a quest'ultima di dichiarare che, nel vietare al Presidente Sólyom di entrare nel proprio territorio, la Repubblica slovacca aveva violato l'art. 21, par. 1 TFUE e le disposizioni della direttiva 2004/38. Sul punto la Corte ha statuito che:

« 43. Orbene, da un lato, è ben vero che, conformemente all'articolo 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le restrizioni fissate dai Trattati e i provvedimenti adottati al fine della loro applicazione (v. sentenze del 7 ottobre 2010, Lassal, C-162/09, Racc. pag. I-9217, punto 29, e del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, Racc. pag. I-3375, punto 27).

44. D'altro lato, occorre ricordare che il diritto dell'Unione deve essere interpretato alla luce delle norme pertinenti di diritto internazionale, poiché tale diritto è parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione e vincola le istituzioni di quest'ultima (v., in questo senso, sentenze Racke, cit., punti 45 e 46, nonché del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 291).

45. Nella fattispecie occorre pertanto verificare se, come affermato dalla Repubblica slovacca, la circostanza che il sig. Sólyom, oltre ad essere cittadino dell'Unione, all'epoca dei fatti ricopriva la funzione di capo dello Stato ungherese, sia atta a costituire una limitazione, fondata sul diritto internazionale, all'applicazione del diritto di circolazione conferitogli dall'articolo 21 TFUE.

46. A tal proposito va ricordato che, in base alle norme consuetudinarie di diritto internazionale generale nonché alle norme delle convenzioni multilaterali, i capi di Stato godono nelle relazioni internazionali di uno status speciale che comporta, in particolare, privilegi e immunità.

47. Specificamente, l'articolo 1 della Convenzione di New York del 14 dicembre 1973, sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici, dichiara, in particolare, che qualsiasi capo di Stato, allorché si trova nel territorio di uno Stato estero, gode di tale protezione.

48. Di conseguenza, la presenza di un capo di Stato nel territorio di un altro Stato impone a quest'ultimo l'obbligo di garantire la protezione della persona che riveste detta funzione, e ciò indipendentemente dal titolo a cui il suo soggiorno sia effettuato.

49. Lo status di capo di Stato presenta quindi una specificità, derivante dal fatto di essere regolato dal diritto internazionale, con la conseguenza che i comportamenti di tale capo di Stato sul piano internazionale, ad esempio la sua presenza all'estero, rientrano nell'ambito di tale diritto, e in particolare del diritto delle relazioni diplomatiche.

50. Siffatta specificità è idonea a distinguere la persona che gode di tale status da tutti gli altri cittadini dell'Unione, cosicché all'ingresso di detta persona nel territorio di un altro Stato membro non si applicano le stesse condizioni che sono applicabili agli altri cittadini.

51. Ne consegue che la circostanza che un cittadino dell'Unione ricopra la funzione di capo di Stato è idonea a giustificare una limitazione, fondata sul diritto internazionale, all'esercizio del diritto di circolazione che l'articolo 21TFUE gli conferisce».

21 dicembre 2016, *Consiglio c. Front Polisario*, causa C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973

Il Front Polisario (in breve, il Polisario) è, secondo l'articolo 1 del proprio statuto, «un movimento di liberazione nazionale, frutto della lunga resistenza saharawi contro le varie forme di occupazione straniera», costituito il 10 maggio 1973 con l'intento di ottenere l'indipendenza del Sahara Occidentale dall'occupazione militare della Spagna, del Marocco e della Mauritania. Sin dalla fondazione, il Polisario organizza la guerriglia contro le forze di occupazione. A partire dal 1975 esso si stabilisce a Tindouf, nell'Algeria occidentale. Nello stesso anno, l'ONU riconosce il Polisario, e la Corte internazionale di giustizia dell'Aja riconosce il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi.

Il 26 febbraio 1976, a seguito di una colonizzazione secolare, il Regno di Spagna informava il Segretario generale dell'ONU che, a partire da tale data, esso poneva fine alla propria presenza nel Sahara occidentale quale potenza amministrativa. Contestualmente, esplodeva un violento conflitto armato tra il Regno del Marocco, la Repubblica islamica di Mauritania e il Front Polisario, quest'ultimo nelle vesti di movimento di liberazione nazionale, costituitosi nel 1973, e rappresentativo della resistenza locale saharawi. Dopo la conclusione, nel 1979, di un accordo di pace tra la Repubblica islamica di Mauritania e il Front Polisario, alla fine del medesimo anno l'Assemblea generale dell'ONU esortava il Regno del Marocco a porre fine all'occupazione del territorio del Sahara occidentale. Il conflitto tra Regno del Marocco e Front Polisario, tuttavia, proseguiva fino a che, nel 1988, entrambe le parti accettavano in via di principio talune proposte di accordo formulate dal Segretario generale dell'ONU, che prevedevano, in particolare, la proclamazione di un cessate il fuoco, nonché l'organizzazione di un referendum di autodeterminazione per la minoranza saharawi. Ad oggi, tale referendum non ha ancora avuto luogo ed il Regno del Marocco controlla la maggior parte del territorio del Sahara occidentale, che un muro di sabbia costruito e sorvegliato dal suo esercito separa dal resto di tale territorio, controllato dal Front Polisario.

Entro tale contesto, in data 19 novembre 2012 il Front Polisario proponeva un ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione 2012/497/UE del Consiglio dell'8 marzo 2012 relativa alla

conclusione di un accordo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco concernente misure di liberalizzazione relative a prodotti agricoli e della pesca (in proseguito, anche la "decisione controversa"). In particolare, il ricorso mirava all'annullamento della decisione nella parte in cui essa approvava l'applicazione anche al Sahara occidentale del summenzionato accordo.

A fronte dell'annullamento da parte del Tribunale della decisione controversa nella parte in cui approva l'applicazione dell'accordo di liberalizzazione al Sahara occidentale, il Consiglio impugnava la sentenza del Giudice europeo di prima istanza. Sul punto, osserva dunque la Corte di giustizia come:

86. Occorre rilevare che, per poter trarre conseguenze giuridiche corrette dall'assenza di pattuizioni che escludano il Sahara occidentale dall'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di associazione, nel contesto dell'interpretazione di tale accordo, il Tribunale era tenuto a rispettare non soltanto le regole d'interpretazione in buona fede enunciate all'articolo 31, paragrafo 1, della convenzione di Vienna, ma altresì quella prevista al paragrafo 3, lettera c), di tale articolo, ai sensi della quale l'interpretazione di un trattato deve essere effettuata tenendo conto di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti di tale trattato (sentenza del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punto 43; v. anche, in tal senso, 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, punto 291 e giurisprudenza ivi citata).

87. Sebbene la portata delle diverse regole pertinenti di diritto internazionale applicabili nella specie, ossia il principio di autodeterminazione, la regola codificata all'articolo 29 della convenzione di Vienna nonché il principio dell'effetto relativo dei trattati, coincida parzialmente, ciascuna di tali regole possiede la sua autonomia, in modo tale che esse devono essere tutte esaminate in successione.

88. A tale riguardo, occorre rilevare, innanzitutto, che il principio consuetudinario di autodeterminazione ricordato, in particolare, all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite è, come enunciato dalla Corte internazionale di giustizia ai punti da 54 a 56 del suo parere consultivo sul Sahara occidentale, un principio di diritto internazionale applicabile a tutti i territori non autonomi e a tutti i popoli non ancora acceduti all'indipendenza. Esso costituisce, inoltre, un diritto opponibile erga omnes nonché uno dei principi essenziali del diritto internazionale (Timor est, [Portogallo c. Australia], sentenza, CIJ Recueil 1995, pag. 90, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

89. A tale titolo, detto principio fa parte delle norme di diritto internazionale applicabili nelle relazioni tra l'Unione e il Regno del Marocco, di cui si imponeva al Tribunale la presa in considerazione.

90. Conformemente a detto principio, come precisato dalla risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale dell'ONU, menzionata al punto 26 della presente sentenza, «[i]l territorio di una colonia o di un altro territorio non autonomo ha, in virtù della [Carta delle Nazioni Unite], uno status separato e distinto».

91. Più in particolare, l'Assemblea generale dell'ONU, nelle sue diverse risoluzioni dedicate al Sahara occidentale, ha ripetutamente espresso la sua preoccupazione di «consentire alla popolazione autoctona del territorio di esercitare liberamente il proprio diritto all'autodeterminazione», come rilevato dalla Corte internazionale di giustizia ai punti 62, 64 e 68 del suo parere consultivo sul Sahara occidentale.

92. In considerazione dello status separato e distinto riconosciuto al territorio del Sahara occidentale, in forza del principio di autodeterminazione, rispetto a quello di qualsiasi Stato, compreso il Regno del Marocco, i termini «territorio del Regno del Marocco» figuranti all'articolo 94 dell'accordo di associazione non possono, come sostenuto dalla Commissione e come in sostanza rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 71 e 75 delle sue conclusioni, essere interpretati in modo da includere il Sahara occidentale nell'ambito di applicazione territoriale di detto accordo.

93. Nella specie, sebbene il Tribunale abbia constatato, al punto 3 della sentenza impugnata, che il Sahara occidentale figurava dal 1963 nell'elenco dei territori non autonomi ai sensi dell'articolo 73

della Carta delle Nazioni Unite, tale giudice non ha tuttavia tratto le conseguenze dallo status di cui dispone così il Sahara occidentale, in forza del diritto internazionale, riguardo all'inapplicabilità dell'accordo di associazione a tale territorio.

94. Inoltre, si deve rilevare che la norma consuetudinaria codificata all'articolo 29 della convenzione di Vienna prevede che, a meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero «suo territorio».

95. Dalla suddetta regola, collocata nella prospettiva dell'interpretazione dell'articolo 94 dell'accordo di associazione, risulta quindi che un trattato vincola, di norma, uno Stato, seguendo il senso ordinario da attribuire al termine «territorio», combinato con l'aggettivo possessivo «suo» che lo precede, rispetto allo spazio geografico sul quale tale Stato esercita la pienezza delle competenze riconosciute alle entità sovrane dal diritto internazionale, ad esclusione di ogni altro territorio, come un territorio che può trovarsi sotto la sola giurisdizione o sotto la sola responsabilità internazionale di detto Stato.

96. A tale riguardo, e come fatto valere a giusto titolo dalla Commissione, dalla prassi internazionale risulta che, quando un trattato è applicabile non soltanto al territorio di uno Stato, ma altresì al di là di questo, detto trattato lo prevede espressamente tale applicabilità, a prescindere che il territorio si trovi «sotto [l]a giurisdizione» di tale Stato, come enunciato ad esempio all'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, adottata a New York il 10 dicembre 1984, oppure che si tratti di un territorio «di cui [detto Stato] cura le relazioni internazionali», come stabilito ad esempio dall'articolo 56, paragrafo 1, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

97. Così, anche la norma consuetudinaria codificata all'articolo 29 della convenzione di Vienna ostava a priori a che il Sahara occidentale fosse considerato come rientrante nell'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di associazione.

98. Pertanto, da detta norma consuetudinaria discende altresì che un trattato, in deroga alla regola generale ricordata al punto 94 della presente sentenza, può vincolare uno Stato rispetto a un altro territorio se una siffatta intenzione si ricava da tale trattato o risulta per altra via.

99. Nella specie, il Tribunale ha presunto in modo erroneo che, nei limiti in cui il Consiglio e la Commissione erano a conoscenza della posizione del Regno del Marocco, secondo cui l'accordo di associazione poteva essere applicato al Sahara occidentale, tali istituzioni avessero tacitamente accettato detta posizione, com'è stato esposto al punto 85 della presente sentenza.

100. Infine, è importante sottolineare che, in forza del principio di diritto internazionale generale dell'effetto relativo dei trattati, del quale la regola di cui all'articolo 34 della convenzione di Vienna costituisce un'espressione particolare, i trattati non devono né nuocere né operare a vantaggio di soggetti terzi senza il loro consenso (v. sentenza del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punti 44 e 52).

101. Nella specie, il Tribunale, com'è stato ricordato al punto 75 della presente sentenza, ha, in sostanza, dichiarato, ai punti da 95 a 97 della sentenza impugnata, che detto principio non era rilevante ai fini dell'esame del ricorso sul quale era chiamato a statuire, a differenza di quanto aveva dichiarato la Corte nella sentenza del 25 febbraio 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), perché le circostanze proprie di tale ricorso si distinguevano da quelle caratterizzanti la causa che ha dato luogo a quest'ultima sentenza.

102. Più in particolare, il Tribunale ha rilevato, ai punti 96 e 97 della sentenza impugnata, che l'Unione non aveva concluso alcun accordo di associazione vertente sui prodotti originari del Sahara occidentale diverso da quello che la vincolava al Regno del Marocco, mentre, nella causa all'origine della sentenza del 25 febbraio 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), essa aveva concluso un accordo di associazione non soltanto con lo Stato d'Israele, ma anche con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) che agiva in nome e per conto dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza.

103. Orbene, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, il principio dell'effetto relativo dei trattati doveva essere preso in considerazione nell'ambito di una siffatta interpretazione, poiché un'applicazione al Sahara occidentale dell'accordo di associazione, concluso tra l'Unione e il Regno del Marocco, avrebbe fatto sì che tale accordo riguardasse un «terzo».

104. Occorre ricordare, infatti, che, nel suo parere consultivo sul Sahara occidentale, al quale il Tribunale stesso ha fatto riferimento al punto 8 della sentenza impugnata, la Corte internazionale di giustizia ha considerato che, da un lato, il Sahara occidentale «non era un territorio di nessuno (terra nullius) al momento della colonizzazione da parte del Regno di Spagna» e, dall'altro, che gli elementi e le informazioni a sua conoscenza «non dimostra[va]no l'esistenza di alcun vincolo di sovranità territoriale» tra tale territorio e il Regno del Marocco.

105. Più specificamente, a tale riguardo, la Corte internazionale di giustizia ha sottolineato, nel suo parere consultivo sul Sahara occidentale, che la popolazione di tale territorio godeva, in forza del diritto internazionale generale, del diritto all'autodeterminazione, come esposto ai punti 90 e 91 della presente sentenza, fermo restando che, dal canto suo, l'Assemblea generale dell'ONU, al punto 7 della sua risoluzione 34/37 sulla questione del Sahara occidentale, citata al punto 35 della presente sentenza, ha raccomandato che il Front Polisario, «rappresentante del popolo del Sahara occidentale, partecipi pienamente ad ogni ricerca di una soluzione politica equa, duratura e definitiva della questione del Sahara occidentale», come indicato dal Tribunale al punto 14 della sentenza impugnata e come ricordato dinanzi alla Corte dalla Commissione.

106. Tenuto conto di tali elementi, il popolo del Sahara occidentale deve essere considerato come un «terzo» ai sensi del principio dell'effetto relativo dei trattati, come, in sostanza, rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle sue conclusioni. In caso d'inclusione del territorio del Sahara occidentale nell'ambito di applicazione dell'accordo di associazione, l'attuazione di tale accordo può incidere su detto terzo in quanto tale, senza che sia necessario determinare se una siffatta attuazione sia idonea a nuocerli o, al contrario, ad operare a suo vantaggio. È sufficiente, infatti, rilevare che, in un caso come nell'altro, detta attuazione deve avere il consenso di un siffatto terzo. Orbene, nella specie, dalla sentenza impugnata non emerge che il popolo del Sahara occidentale abbia manifestato tale consenso.

107. In tali circostanze, ritenere che il territorio del Sahara occidentale rientri nell'ambito di applicazione dell'accordo di associazione è contrario al principio di diritto internazionale dell'effetto relativo dei trattati, il quale è applicabile nelle relazioni tra l'Unione e il Regno del Marocco.

108. Alla luce delle precedenti considerazioni, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare, ai punti 101 e 103 della sentenza impugnata, che si dovesse considerare che l'Unione e il Regno del Marocco fossero stati tacitamente concordi nell'interpretare i termini «territorio del Regno del Marocco» figuranti all'articolo 94 dell'accordo di associazione nel senso che essi includevano il territorio del Sahara occidentale.

4.2. Accordi internazionali

12 dicembre 1972, *International Fruit Company NV ed altri c. Produktschap voor Groenten en Fruit*, cause riunite 21/72, 22/72, 23/72, 24/72, Racc. 1219.

Nel maggio 1970, vari soggetti importatori di frutta, tra cui la International Fruit Company, chiedevano alla Produktschap voor Groenten en Fruit (ente statale olandese, PGF) delle licenze per l'importazione di mele da tavola da paesi terzi. In applicazione dei regolamenti della Commissione 459/70, 565/70 e 686/70, che imponevano limiti quantitativi all'importazione delle mele da tavola, la PGF respingeva le domande. Il 30 giugno 1970, le ditte adivano il College van Beroep voor het Bedrijfsleven per ottenere l'annullamento dei provvedimenti negativi della PGF. Avendo constatato

che le attrici sostenevano l'incompatibilità dei regolamenti in oggetto con il GATT, il 5 maggio 1972, il College van Beroep investiva della questione la Corte di giustizia che ha osservato:

« 4-6. A norma dell'art. 177 [ora art. 267 TFUE], 1) comma, del trattato CEE, “la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale... sulla validità... degli atti compiuti dalle istituzioni delle Comunità”. Alla competenza della Corte così definita non viene posto alcun limite per quanto riguarda le cause dell'asserita invalidità. Posto il carattere onnicomprensivo di tale competenza, questa Corte e quindi tenuta ad esaminare pure i motivi d'invalidità tratti dal diritto internazionale.

7-9. Affinché la validità di un atto comunitario possa risultare inficiata da una sua incompatibilità con una norma di diritto internazionale, occorre in primo luogo che questa norma sia vincolante per la Comunità. Qualora tale motivo d'invalidità sia addotto dinanzi al giudice nazionale, e inoltre necessario che la stessa norma sia suscettibile di attribuire ai soggetti dell'ordinamento comunitario il diritto di farla valere in giudizio. Si deve quindi stabilire se l'accordo generale sulle tariffe e sul commercio soddisfi queste due condizioni.

10-12. È pacifico che, quando hanno stipulato il trattato CEE, gli stati membri erano vincolanti dal GATT. Mediante un negozio concluso fra loro, essi non hanno potuto sottrarsi agli obblighi contratti nei confronti dei Paesi terzi. Al contrario, la loro volontà di rispettare gli obblighi del GATT si desume tanto dallo stesso trattato CEE, quanto dalle dichiarazioni fatte dagli Stati membri in occasione della presentazione del trattato alle altre parti contraenti del GATT, in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. XXIV di questo.

13. Questa intenzione e resa manifesta dall'art. 110 del trattato CEE [ora art. 206 TFUE], il quale implica l'adesione della Comunità agli scopi perseguiti dal GATT, come pure dall'art. 234 [ora art. 351 TFUE], 1) comma, il quale stabilisce che il trattato non pregiudica i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente alla sua entrata in vigore, in specie da quelle multilaterali cui partecipino degli Stati membri.

14-16. La Commissione ha assunto — gradualmente durante il periodo transitorio e complessivamente al termine di questo, in forza degli art. 111 e 113 del trattato [ora art. 207 TFUE] — i poteri relativi alla politica tariffaria e commerciale. Gli Stati membri, nell'attribuire tali poteri alla Comunità, ponevano in rilievo la loro volontà di vincolarla mediante gli obblighi assunti in forza del GATT. Dall'entrata in vigore del trattato CEE e, più precisamente, a partire dall'attuazione della tariffa esterna comune, il trasferimento di poteri, dagli Stati membri alla Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito del GATT ed è stato riconosciuto dalle altre parti contraenti.

17-18. In specie, a partire da tale data la Comunità, che agisce attraverso le proprie istituzioni, è comparsa come parte nelle trattative tariffarie e come parte contraente negli accordi di ogni genere stipulati nell'ambito del GATT, in conformità all'art. 114 del trattato CEE, il quale stabilisce che gli accordi tariffari e commerciali “sono conclusi a nome della Comunità”. Ne deriva che, in tutti i casi in cui, in forza del trattato CEE, la Comunità ha assunto dei poteri, già spettanti agli Stati membri, nell'ambito di applicazione del GATT, le disposizioni di questo sono vincolanti per la Comunità stessa.

19-20. Si deve inoltre stabilire se il GATT attribuisca ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le sue disposizioni avverso un atto comunitario. A tale scopo, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed alla lettera del GATT stesso.

21. Questo accordo, fondato — ai sensi del suo preambolo — sul principio di negoziati da condursi su “una base di reciprocità e di vantaggio mutui”, è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in specie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti.

26. Infine, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto col GATT o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno come pure a revocare o modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti

ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso di urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti.

27/28. Quanto precede è sufficiente a dimostrare che, trovandosi in un contesto siffatto, l'art. XI del GATT non attribuisce ai singoli cittadini delle Comunità il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza. La validità dei regolamenti della Commissione nn. 459/70, 565/70 e 686/70 non può quindi essere menomata da detto art. XI ».

30 aprile 1974, *R. & V. Haegeman c. Belgio*, causa 181/73, Racc. 1355.

Il 9 luglio 1961, era stato firmato ad Atene l'accordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia, concluso dal Consiglio con decisione 63/106/CEE, del 25 settembre 1961. In base ad esso i vini greci importati in Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi non erano sottoposti ad alcun dazio doganale, né a restrizioni quantitative. Il 1° giugno 1970, entrava in vigore nella Comunità il regolamento del Consiglio 816/70/CEE, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che prevedeva una tassa di compensazione pari all'eventuale differenza tra il prezzo di importazione e un prezzo fissato di riferimento. La società Haegeman, importatrice di vini cui era stato richiesto il pagamento della tassa di compensazione per l'importazione di vini greci, si rivolgeva prima alla Commissione e poi alla Corte di giustizia per l'annullamento della decisione negativa adottata dalla prima, ma senza successo. La Haegeman citava, allora, in giudizio, dinanzi al Tribunale di Bruxelles, lo Stato belga per ottenere il rimborso della tassa di compensazione versata, sostenendo che il regolamento 816/70/CEE violava l'accordo di Atene. Il Tribunale sospendeva il procedimento per investire la Corte di giustizia di varie questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione dell'accordo di Atene. La Corte, sulla sua competenza, ha osservato:

« 3-5. L'accordo d'Atene è stato concluso dal Consiglio, in conformità agli art. 228 [ora art. 218 TFUE] e 238 [ora art. 217 TFUE] del trattato, come risulta dal testo della decisione 25 settembre 1961. Esso costituisce quindi, per quanto riguarda la Comunità, un atto compiuto da una delle istituzioni della Comunità nel senso di cui all'art. 177 [ora art. 267 TFUE], primo comma, lettera b). Le sue disposizioni formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario.

6. La Corte è perciò competente, nell'ambito del suddetto ordinamento, a pronunziarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'accordo ».

11 novembre 1975, parere 1/75, Racc. 1355.

Il 14 luglio 1975, la Commissione chiedeva alla Corte di giustizia un parere preventivo, a norma dell'art. 228, numero 1, TCE (ora divenuto art. 218, par. 11, TFUE). Esso mirava ad ottenere un parere sulla compatibilità con il Trattato di un progetto di accordo riguardante una norma sulle spese locali elaborato dall'OCSE e, in particolare, sulla competenza della Comunità a stipulare tale accordo e, in caso affermativo, se tale competenza fosse o meno esclusiva. La Corte ha, dunque, previamente risolto il problema dell'ammissibilità della richiesta di parere ex art. 228 TCE ed ha osservato:

« L'art. 228, n. 1, 2) capoverso, del Trattato [ora art. 218, par. 11, TFUE] prevede che il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono interpellare la corte circa la compatibilità con le disposizioni del Trattato di un accordo che si intende stipulare con uno o più Paesi terzi od un'Organizzazione internazionale.

La forma dell'accordo — secondo gli schemi del diritto internazionale — non ha rilevanza per l'ammissibilità della domanda. Allorché nell'art. 228, n. 1, 2) capoverso [ora art. 218, par. 11, TFUE], si parla di accordo, il termine va inteso in senso generale, designa cioè ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma.

L'accordo in questione presenta detti requisiti. Esso contiene una “norma”, cioè una regola di condotta per un determinato settore e formulata in termini precisi, vincolante per le parti contraenti. La possibilità — esplicitamente prevista — di derogare a questa norma solo in casi eccezionali e a condizioni ben determinate dimostra come l'accordo sia vincolante per i contraenti e risponda ai requisiti di cui all'art. 228, n. 1, 2) capoverso del Trattato [ora art. 218, par. 11, TFUE].

I lavori preparatori sono terminati per quanto concerne la sostanza dell'accordo; formalmente esso è previsto come risoluzione del consiglio dell'OCSE.

Dal “progetto di relazione al Consiglio dell'OCSE sull'accordo riguardante una norma sulle spese locali” si evince che attualmente non è ancora stata concordata “la forma in cui la CEE potrà aderire all'accordo, giacché la decisione comunitaria sarà resa nota al più presto”.

Tenuto conto di detti elementi e della raccomandazione della Commissione relativa alla “forma” della partecipazione della Comunità all'accordo di cui trattasi, è indubbio che il progetto d'accordo costituisce un “accordo previsto” ai sensi dell'art. 228, n. 1, 2) capoverso del Trattato [ora art. 218, par. 11, TFUE].

D'altronde il fatto che la Commissione abbia sollevato il problema della compatibilità dell'accordo con le disposizioni del Trattato onde ottenere il parere della Corte sulla portata delle competenze della Comunità per la stipulazione dell'accordo previsto non è sufficiente per far dichiarare inammissibile la domanda sotto il profilo dell'art. 228, n. 1, 2) capoverso [ora art. 218, par. 11, TFUE], di cui sopra.

La compatibilità di un accordo con le disposizioni del Trattato va vagliata alla luce delle norme nel loro complesso, cioè sia di quelle che disciplinano la portata della competenza delle istituzioni della Comunità, sia delle disposizioni sostanziali.

L'art. 228, n. 1, 2) capoverso [ora art. 218, par. 11, TFUE], ha lo scopo di evitare le complicazioni derivanti da ricorsi originati da una presunta incompatibilità con il Trattato degli accordi internazionali che vincolano la Comunità. Una sentenza che dichiarasse un accordo (sia per il contenuto, sia per la procedura seguita nella stipulazione) incompatibile con le disposizioni del Trattato susciterebbe vespaio sia in sede comunitaria che in sede internazionale e potrebbe arrecare pregiudizio a tutte le parti interessate, ivi compresi i Paesi terzi.

Onde evitare dette complicazioni, il Trattato ha preferito prescrivere che venga interpellata la Corte in via preliminare, onde chiarire, prima della stipulazione, se l'accordo è compatibile con il Trattato. È necessario quindi allargare questa procedura a tutti i problemi che possono venir sottoposti sia al giudice nazionale, sia al giudice comunitario, purché detti problemi diano adito ad incertezze sulla validità formale o sostanziale dell'accordo, oppure sulla compatibilità tra accordo e Trattato.

Potendosi interpellare la Corte di giustizia, sia in forza degli art. 169 [ora art. 258 TFUE] e 173 [ora art. 263 TFUE] del Trattato, sia in via pregiudiziale, sul se la stipulazione di un accordo rientri nella sfera di competenza della Comunità e se, eventualmente, tale competenza sia stata esercitata conformemente alle disposizioni del Trattato, cioè secondo una prassi che in linea di massima è soggetta al sindacato della Corte, sia direttamente, si deve ammettere che la Corte può essere interpellata su questi punti a titolo preventivo come contemplato dall'art. 228 [ora art. 218, par. 11, TFUE].

La conclusione dei lavori preliminari relativi alla sostanza dell'accordo non consente di affermare che il parere è stato chiesto tardivamente, in quanto per il carattere non contenzioso del procedimento di cui all'art. 228, n. 1, 2) capoverso [ora art. 218, par. 11, TFUE], il Trattato esclude che sia posto un termine tassativo per la presentazione della domanda.

Non vi sono motivi per respingere la domanda ».

26 ottobre 1982, *Hauptzollamt Mainz c. C. A. Kupferberg & Cie. KG a. A.*, causa 104/81, Racc. 3641.

Kupferberg, società importatrice tedesca, aveva messo in libera pratica in Germania una partita di vini proveniente dal Portogallo, sebbene quest'ultimo, all'epoca dei fatti, non fosse membro della Comunità europea. Ciò era stato possibile grazie all'Accordo del 22 luglio 1972, tra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese, in base al quale era vietata ogni misura o pratica fiscale interna in grado di stabilire una discriminazione tra prodotti analoghi di ciascuna Parte contraente. Lo Hauptzollamt di Magonza, autorità doganale competente, a seguito della messa in libera pratica, percepiva l'importo corrispondente all'aliquota denominata, secondo la legge tedesca sul monopolio degli alcolici, conguaglio di monopolio. Il conguaglio colpiva solamente gli alcol e i prodotti alcolici importati. Per gli alcol di origine nazionale, pur sottoposti all'imposta supplementare sull'alcol, era prevista una riduzione del 21% di tale imposta per i prodotti di talune distillerie, tra cui quelle di cooperative di frutticoltori che producevano una quantità limitata di alcolici. La Kupferberg impugnava, sulla base di quest'ultima disposizione e dell'accordo con il Portogallo citato, il provvedimento dello Hauptzollamt, dinanzi al Finanzgericht del Land Renania-Palatinato. Quest'ultimo, equiparando i vini importati dal Portogallo con i vini nazionali, concedeva la riduzione prevista dalla legge tedesca. Lo Hauptzollamt proponeva, allora, ricorso dinanzi al Bundesfinanzhof che, rinviando alla Corte di giustizia, la investiva, in particolare, della questione se, in generale, una norma che fa parte di uno degli accordi di libero scambio conclusi dalla Comunità con i Paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio potesse avere efficacia diretta negli Stati membri della Comunità. La Corte ha osservato:

« 11. Il Trattato che istituisce la Comunità ha conferito alle istituzioni il potere non solo di adottare atti da applicarsi nella Comunità, ma anche di concludere accordi con paesi terzi e organizzazioni internazionali in conformità alle disposizioni del Trattato. In base all'art. 228. n. 2 [ora art. 216, par. 2, TFUE] , gli Stati membri sono vincolati da questi accordi al pari delle citate istituzioni. Di conseguenza, sia le istituzioni comunitarie che gli Stati membri sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi derivanti da tali accordi.

12. I provvedimenti necessari per attuare le disposizioni di un accordo concluso dalla Comunità devono essere adottati in base allo stato attuale del diritto comunitario nei settori interessati dall'accordo, talora dalle istituzioni comunitarie talaltra dagli Stati membri. Ciò vale particolarmente per gli accordi, come quelli di libero scambio, che impongono obblighi estendentisi a numerosi settori di carattere molto diverso.

13. Nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono un obbligo non solo nei confronti del paese terzo interessato, ma anche e soprattutto verso la Comunità che si è assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo. In tal modo le disposizioni di accordi siffatti, come la corte ha già dichiarato nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, *Haegeman*, R. 449), costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

14. Dal carattere comunitario di queste norme convenzionali deriva che i loro effetti nella Comunità non possono variare a seconda che la loro applicazione incomba, in pratica, alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri e, in quest'ultimo caso, a seconda degli effetti che il diritto di ciascuno degli Stati membri attribuisce nell'ordinamento interno agli accordi internazionali da essi Stati conclusi. Spetta pertanto, alla Corte, nell'ambito della sua competenza ad interpretare le disposizioni degli accordi, il garantire la loro applicazione uniforme nell'intera Comunità.

16. Al riguardo, i governi suddetti si richiamano in particolare alla ripartizione dei poteri nelle relazioni esterne della Comunità, al principio di reciprocità che disciplina l'applicazione degli accordi di libero scambio, all'ambito istituzionale instaurato da questi accordi al fine di definire le controversie tra le parti contraenti ed alle clausole di salvaguardia che consentono alle parti di

derogare agli accordi.

17. È vero che gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo da questa concluso con un paese terzo non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi. In conformità ai principi del diritto internazionale, le istituzioni comunitarie, che sono competenti a negoziare e concludere un accordo con un Paese terzo, sono libere di convenire con questo degli effetti che le disposizioni dell'accordo devono produrre nell'ordinamento interno delle parti contraenti. Solo se tale questione non sia stata disciplinata dall'accordo incombe ai giudici competenti e in particolare alla Corte, nell'ambito della competenza attribuita dal Trattato, risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nella Comunità.

18. In base alle norme generali del diritto internazionale, ogni accordo dev'essere adempiuto in buona fede dalle parti. Se ciascuna delle parti contraenti è responsabile dell'adempimento integrale degli impegni che ha sottoscritto, è suo compito, per contro, stabilire i mezzi giuridici idonei a raggiungere tale scopo nel suo ordinamento giuridico, a meno che l'accordo, interpretato alla luce del suo oggetto e del suo scopo, non determini esso stesso questi mezzi. Con quest'ultima riserva, il fatto che i giudici di una delle parti ritengano che talune disposizioni dell'accordo abbiano efficacia diretta, mentre i giudici dell'altra parte non ammettono tale efficacia diretta, non è, di per se solo, tale da costituire una mancanza di reciprocità nell'attuazione dell'accordo.

22. Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva che né la natura né la struttura dell'accordo concluso con il Portogallo possono ostare a che un operatore economico invochi una disposizione di tale accordo dinanzi ad un giudice nella Comunità ».

30 settembre 1987, *Meryem Demirel c. Schwäbisch Gmünd (Stadt)*, causa 12/86, Racc. 3719.

Con ordinanza il tribunale amministrativo di Stoccarda sottoponeva alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli art. 7 e 12 dell'Accordo che creava un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 dalla Repubblica di Turchia, da un lato, e dagli Stati membri e dalla Comunità, dall'altro, approvato a nome della Comunità mediante decisione del Consiglio del 23 dicembre 1963; e del protocollo addizionale firmato a Bruxelles il 3 novembre 1970. Dette questioni erano sorte nell'ambito di una causa per annullamento della decisione d'espulsione con minaccia d'accompagnamento alla frontiera che il comune di Schwabish Gmund aveva adottato nei confronti della signora Meryem Demirel, cittadina turca, alla scadenza della validità del suo visto. La signora Demirel era moglie di un cittadino turco che lavorava e risiedeva nella Repubblica Federale di Germania da quando vi aveva fatto ingresso, nel 1979, per ricongiungersi ai propri familiari. Essa era venuta a raggiungere il marito con un visto valido solo per una visita e che escludeva il ricongiungimento al nucleo familiare. La Corte ha osservato:

« 8. I governi della Repubblica Federale di Germania e del Regno Unito ritengono tuttavia che, nel caso dell'accordo e del protocollo in questione, trattandosi di accordi misti, la competenza interpretativa della Corte non si estenda alle disposizioni con le quali gli stati membri hanno assunto impegni nei confronti della Turchia nell'ambito della loro competenza specifica, come, ad esempio, le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori.

9. Al riguardo, basta constatare che nella fattispecie le cose non stanno esattamente così. Trattandosi, infatti, di un accordo di associazione, che crea vincoli particolari e privilegiati con uno Stato terzo il quale deve, almeno in parte, partecipare al regime comunitario, l'art. 238 [ora art. 217 TFUE] attribuisce necessariamente alla Comunità la competenza ad assumere gli impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato. La libera circolazione dei lavoratori è, a norma degli artt. 48 [ora art. 45 TFUE] e seguenti del Trattato CEE, uno dei settori ai quali si

applica il Trattato; ne consegue che gli impegni relativi a questa materia rientrano nella competenza della Comunità in forza dell'art. 238 [ora art. 217 TFUE]. Non si pone, perciò, la questione della competenza della Corte a pronunciarsi sull'interpretazione di una disposizione di un accordo misto implicante un impegno che solo gli Stati membri abbiano potuto assumere nell'ambito della propria competenza specifica.

10. D'altro canto, la competenza della corte non può essere contestata allegando che, in materia di libera circolazione dei lavoratori, nello stadio attuale del diritto comunitario, spetterebbe agli Stati membri emanare le norme necessarie per dare attuazione, nel loro territorio, alle disposizioni dell'accordo o alle decisioni da adottarsi da parte del consiglio di associazione.

11. Com'è stato, infatti, riconosciuto dalla Corte nella sentenza 26 ottobre 1982 (causa 104/81, *Kupferberg*, Racc. pag. 3641), nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono, nell'ordinamento comunitario, un obbligo nei confronti della Comunità, che ha assunto la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo

12. Di conseguenza, la Corte è senz'altro competente ad interpretare le disposizioni dell'accordo e del protocollo relative alla libera circolazione dei lavoratori ».

7 maggio 1991, *Nakajima All Precision Co. Ltd c. Consiglio*, causa C-69/89, Racc. I-2069.

La società giapponese Nakajima All Precision Co. Ltd produceva macchine da scrivere e stampanti ad impatto seriale a matrice di punti, che per la maggior parte erano vendute nel mercato comunitario, chiedeva, dinanzi alla Corte di giustizia, l'inapplicabilità nei suoi confronti del regolamento di base 2423/88 adottato dal Consiglio, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea, e l'annullamento, nella parte in cui la riguardava, del regolamento 3651/88/CEE, che istituiva un dazio definitivo sulle importazioni di stampanti originarie del Giappone. A sostegno, la Nakajima presentava vari motivi di gravame, tra cui la trasgressione del codice antidumping istituito per l'attuazione dell'art. IV dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. Sul necessario rispetto degli obblighi internazionali della Comunità, la Corte ha osservato:

« 26. La Nakajima sostiene che l'art. 2, n. 3, lett. b), punto ii), del nuovo regolamento di base non può essere applicato nella fattispecie in quanto in contrasto con talune disposizioni del codice antidumping. La ricorrente adduce in particolare l'incompatibilità dell'art. 2, n. 3, lett. b), punto ii), del nuovo regolamento di base con l'art. 2, nn. 4 e 6, del codice antidumping.

27. Il Consiglio ritiene che, come l'accordo generale, il codice antidumping non attribuisca ai singoli alcun diritto che possa essere fatto valere dinanzi alla Corte e che le disposizioni di detto codice non abbiano efficacia diretta nella Comunità. Il Consiglio ne deduce che la Nakajima non può contestare la validità del nuovo regolamento allegando una trasgressione di disposizioni del codice antidumping.

28. Occorre tuttavia rilevare che nella specie la Nakajima non sostiene l'efficacia diretta di queste disposizioni. Con questo mezzo la ricorrente contesta infatti, in via incidentale, ai sensi dell'art. 184 [ora art. 277 TFUE] del Trattato, la validità del nuovo regolamento di base ricorrendo ad uno dei mezzi di sindacato di legittimità di cui all'art. 173 del Trattato [ora art. 263 TFUE], cioè la violazione del Trattato o di qualsiasi norma di diritto relativa alla sua applicazione.

29. A questo proposito occorre ricordare che nella sentenza 12 dicembre 1972, *International Fruit Company*, punto 18 della motivazione (cause riunite 21/72 e 24/72, Racc. pag. 1219), la Corte ha statuito che le disposizioni dell'accordo generale sono vincolanti per la Comunità. Lo stesso vale per il codice antidumping, istituito per l'attuazione dell'art. VI dell'accordo generale ed i cui considerando specificano che esso è volto a "interpretare le disposizioni dell'accordo generale" e ad "elaborare regole per la loro applicazione, onde garantire maggiore uniformità e certezza alla loro

attuazione”.

30. Ora ai sensi del secondo e terzo considerando del nuovo regolamento di base quest'ultimo è stato istituito in conformità con gli obblighi internazionali vigenti, in particolare quelli derivanti dall'art. 6 dell'accordo generale e dal codice antidumping.

31. Ne consegue che il nuovo regolamento di base, contestato dalla ricorrente, è stato adottato per adempiere gli obblighi internazionali della Comunità, cui spetta pertanto, secondo la costante giurisprudenza, garantire il rispetto delle disposizioni dell'accordo generale e dei suoi provvedimenti esecutivi (v. sentenza 26 ottobre 1982, *Kupferberg*, punto 11 della motivazione, causa 104/81, Racc. pag. 3641; sentenza 16 marzo 1983, *SIOT*, punto 28 della motivazione, causa 266/81, Racc. pag. 731).

32. Stando così le cose occorre accertare se, come sostenuto dalla Nakajima, il Consiglio abbia oltrepassato i limiti del contesto normativo così stabilito e se, con la disposizione impugnata, abbia trasgredito il dettato dell'art. 2, nn. 4 e 6, del codice antidumping ».

23 novembre 1999, *Portogallo c. Consiglio* causa C-149/96, Racc. I-8395.

Con ricorso di annullamento, ex art. 173 TCE (ora divenuto art. 263 TFUE), la Repubblica portoghese chiedeva alla Corte di giustizia di dichiarare la nullità della decisione del Consiglio 96/386/CE, concernente la conclusione di memorandum di intesa tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan e tra la Comunità europea e la Repubblica indiana in materia di accesso al mercato dei prodotti tessili. A sostegno del ricorso il Portogallo adduceva la violazione degli accordi dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sulla ricevibilità di tali mezzi la Corte, rilevando la differenza tra le disposizioni del GATT, sulla cui efficacia si era ripetutamente pronunciata, e le disposizioni dell'OMC, ha osservato:

« 36. Se è vero che gli accordi OMC, come rilevato dal governo portoghese, comportano notevoli differenze rispetto alle disposizioni del GATT del 1947, segnatamente a causa del rafforzamento del regime di salvaguardia e del meccanismo di composizione delle controversie, non è meno vero che il sistema derivante da tali accordi riserva una posizione importante ai negoziati tra le parti ».

Premessa un'interpretazione degli obblighi incombenti alle parti degli accordi secondo la quale gli accordi OMC, interpretati alla luce del loro oggetto e del loro obiettivo, non stabiliscono i mezzi giuridici idonei a provvedere al loro adempimento in buona fede nell'ordinamento giuridico interno delle dette parti contraenti, la Corte ha osservato che:

« 42. Per quanto riguarda, più in particolare, l'applicazione degli accordi OMC nell'ordinamento giuridico comunitario, è importante rilevare che, ai sensi del suo preambolo, l'accordo che istituisce l'OMC, ivi compresi i suoi allegati, resta fondato, come il GATT del 1947, sul principio di negoziati avviati su una base di « reciproca convenienza » e si distingue così, per quanto riguarda la Comunità, dagli accordi conclusi da quest'ultima con Stati terzi che instaurano una certa asimmetria degli obblighi o creano relazioni speciali di integrazione con la Comunità, come l'accordo la cui interpretazione ha formato oggetto della citata sentenza *Kupferberg*.

43. È inoltre pacifico che alcune parti contraenti, che sono, da un punto di vista commerciale, tra le controparti più importanti della Comunità, hanno tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, la conseguenza che questi ultimi non figurano tra le normative alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità delle loro norme di diritto interno.

44. Certo, il fatto che i giudici di una delle parti ritengano che talune disposizioni di un accordo concluso dalla Comunità abbiano efficacia diretta, mentre i giudici dell'altra parte non ammettono tale efficacia diretta, non è, di per sé solo, tale da costituire una mancanza di reciprocità nell'attuazione dell'accordo (v. sentenza *Kupferberg*, già citata, punto 18).

45. Tuttavia, la mancanza di reciprocità a tale riguardo, ad opera delle controparti commerciali della Comunità in relazione agli accordi OMC, che sono fondati sul principio degli accordi « reciprocamente convenienti » e che quindi si distinguono dagli accordi conclusi dalla Comunità di cui al punto 42 della presente sentenza, rischia di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC.

46. Infatti, ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto comunitario a tali norme incombe direttamente al giudice comunitario equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità ».

14 dicembre 2000, *Parfums Christian Dior SA c. TUK Consultancy BV e Assco Gerüste GmbH e Rob Van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG e Layher B.V.*, cause riunite C-300/98 e 392/98, Racc. I-11307.

La Dior, titolare dei marchi per prodotti di profumeria, oggetto di diverse registrazioni internazionali, in particolare per il Benelux., commercializzava i suoi prodotti nella Comunità europea mediante un sistema di distribuzione selettiva. La Tuk vendeva e forniva profumi con i marchi Dior, in particolare alla società Digros BV avente sede a Hoofddorp (Paesi Bassi). Nell'ambito del procedimento principale, la Dior rilevava che la Tuk aveva venduto profumi recanti i marchi Dior e aveva dunque violato i diritti su tali marchi, poiché tali profumi non erano stati messi in commercio nello Spazio economico europeo (in prosieguo: il « SEE ») dalla stessa Dior o con il suo consenso. Infatti, sebbene la Tuk avesse dimostrato, nell'ambito del procedimento principale, di aver acquistato una parte dei prodotti in oggetto nei Paesi Bassi, e dunque all'interno del SEE, un'altra parte dei profumi forniti dalla stessa alla Digros BV sembrava provenissero dall'esterno del SEE. Ritenendo, dunque, che la causa principale sollevasse il problema dell'effetto diretto dell'art. 50, n. 6, dell'accordo TRIPs, entrato in vigore nei Paesi Bassi il 1° gennaio 1996, l'Arrondissementsrechtbank dell'Aia chiedeva alla Corte se detto art. dovesse essere considerato munito di efficacia diretta, nel senso che potevano prodursi gli effetti giuridici in esso indicati anche nel caso in cui la legge nazionale non contenesse disposizioni analoghe a quelle del detto accordo ».

La Corte, in primo luogo si è riconosciuta competente ad interpretare l'art. 50 dell'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (l'accordo TRIPs), che figura come allegato 1 C all'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, approvato a nome della Comunità, per le materie di sua competenza, dalla decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE, quando le autorità giudiziarie degli Stati membri sono chiamate a disporre misure provvisorie per la tutela di diritti di proprietà intellettuale che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo TRIPs. Secondariamente la Corte si è pronunciata sull'efficacia diretta dell'accordo suddetto ed ha osservato:

« 46. Infatti l'art. 50, n. 6, dell'accordo TRIPs costituisce una norma di procedura destinata a essere applicata dalle giurisdizioni nazionali e comunitarie in forza degli obblighi assunti sia dalla Comunità sia dagli Stati membri.

47. Con riferimento ad un settore al quale si applica l'accordo TRIPs e nel quale la Comunità ha già legiferato, come avviene nel settore del marchio, dalla sentenza Hermès e in particolare dal suo punto 28 risulta che le autorità giudiziarie degli Stati membri sono tenute, ai sensi del diritto comunitario, quando sono chiamate ad applicare le loro norme nazionali per disporre misure provvisorie a tutela dei diritti rientranti in tale settore, a farlo nei limiti del possibile alla luce del testo e della finalità dell'art. 50 dell'accordo TRIPs.

48. Per contro, in un settore nel quale la Comunità non ha ancora legiferato e che pertanto rientra nella competenza degli Stati membri, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e le misure adottate

a tal fine dalle autorità giudiziarie non ricadono sotto il diritto comunitario. Il diritto comunitario pertanto non impone né esclude che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro riconosca ai singoli il diritto di invocare direttamente la norma prevista dall'art. 50, n. 6, dell'accordo TRIPs, o prescriva al giudice l'obbligo di applicarla d'ufficio ».

20 marzo 2001, *Cordis Obst und Gemüse Grosshandel GmbH c. Commissione*, causa T-18/99, Racc. II-913.

Il Tribunale di primo grado delle Comunità europee si trovava a dover decidere di una domanda di risarcimento del danno che la ricorrente lamentava a causa dell'adozione, da parte della Commissione, nell'ambito del suo regolamento 28 ottobre 1998, n. 2362, recante modalità d'applicazione del regolamento del Consiglio n. 404/93 con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità, di disposizioni che sarebbero state in contrasto con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e con taluni principi generali del diritto comunitario. Il Tribunale decideva nel senso che la mancanza di efficacia diretta degli accordi OMC comportava che la loro eventuale violazione non potesse dar luogo ad un giudizio di responsabilità della Comunità per danni subiti da privati. Esso ha infatti osservato:

« 51. Da questa sentenza risulta che l'eventuale violazione delle norme dell'OMC non può far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità perché tali norme non sono, in linea di massima, intese a conferire diritti ai singoli ».

1^a marzo 2005, *Léon Van Parys NV c. Belgisch Interventie-en Restitutie- bureau*, causa C-377/02, Racc. I-1465.

La società Léon Parys NV, stabilita in Belgio, importava da più di venti anni nella Comunità europea banane provenienti dall'Ecuador. Negli anni 1998 e 1999 le autorità belghe competenti (Belgisch Interventie-en Restitutie- bureau) le rifiutavano titoli d'importazione per i quantitativi totali domandati, sul fondamento di regolamenti comunitari che disciplinano l'importazione di banane nella Comunità europea. La Van Parys contestava tali decisioni dinanzi al Consiglio di Stato belga (Raad van State), sostenendo che i regolamenti comunitari violavano talune regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) come dichiarato dallo stesso organo di mediazione dell'OMC (Dispute Settlement Body, DSB). Adita dal giudice belga, la Corte di giustizia è stata chiamata a verificare se gli accordi OMC possano essere invocati dai soggetti dell'ordinamento comunitario che contestino la validità di una normativa comunitaria. Ripercorrendo le proprie precedenti pronunce, secondo cui gli accordi OMC non figurano quale parametro di legittimità degli atti comunitari, salvo qualora la Comunità abbia dato esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC, o qualora l'atto comunitario rinvii esplicitamente a disposizioni degli accordi OMC, e non riscontrando nella fattispecie alcuna di tali ipotesi, la Corte ha osservato:

« 42. [...] pur in presenza di una decisione del DSB che constati l'incompatibilità di misure adottate da un membro con le norme dell'OMC, il sistema di risoluzione delle controversie nell'ambito di tale Organizzazione riserva, nondimeno, come la Corte ha già avuto occasione di rilevare, un ruolo importante ai negoziati tra le parti (sentenza Portogallo/Consiglio, cit. punti 36-40).

48. Pertanto, imporre agli organi giurisdizionali l'obbligo di disapplicare norme di diritto interno che siano incompatibili con gli accordi OMC avrebbe la conseguenza di privare gli organi legislativi

o esecutivi delle parti contraenti della possibilità, offerta segnatamente dall'art. 22 della detta intesa, di trovare, sia pure a titolo provvisorio, soluzioni negoziate (sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 40). [...]

53. In secondo luogo, come la Corte ha già affermato ai punti 43-46 della citata sentenza Portogallo/Consiglio, ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto comunitario alle norme dell'OMC incombe direttamente al giudice comunitario equivarrebbe a privare gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità. È pacifico che alcune parti contraenti, fra cui le controparti più importanti della Comunità da un punto di vista commerciale, hanno appunto tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, la conseguenza che questi ultimi non figurano tra le norme alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità del loro diritto interno. Una tale assenza di reciprocità, se la si ammettesse, rischierebbe di condurre a uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC.

54. Ne discende che un operatore economico, in un caso come quello di specie, non può invocare dinanzi a un giudice di uno Stato membro l'incompatibilità di una normativa comunitaria con talune regole dell'OMC, quando tale incompatibilità è stata dichiarata dal DSB ».

3 giugno 2008, *Intertanko e a. c. Secretary of State for Transport*, causa C-308/06, Racc. I-4057.

Un gruppo di organizzazioni del settore del trasporto marittimo (che rappresenta una parte sostanziale di tale settore), tra cui l'International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), presentava un ricorso di legittimità («judicial review») avverso il Ministero dei Trasporti britannico (Secretary of State for Transport) dinanzi al giudice competente (High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division - Administrative Court), relativamente alla trasposizione nell'ordinamento britannico della direttiva 2005/35 inerente l'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. Nutrendo dubbi sulla validità di tale direttiva, il giudice adito decideva di sospendere il procedimento dinanzi ad esso pendente e di sottoporre alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali. Con le prime tre si è chiesto sostanzialmente alla Corte di valutare la validità degli artt. 4 e 5 della direttiva 2005/35 alla luce delle norme 9 e 11, lett. b), dell'allegato I della convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (firmata a Londra il 2 novembre 1973, come completata dal protocollo del 17 febbraio 1978, in prosieguo: la «convenzione Marpol 73/78»), 5 e 6, lett. b), dell'allegato II di tale convenzione, nonché riguardo alle disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay», entrata in vigore il 16 novembre 1994 ed approvata a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 23 marzo 1998, 98/392), che precisano le condizioni per l'esercizio, da parte degli Stati rivieraschi, di taluni dei loro diritti nelle diverse zone marittime. Con la quarta questione pregiudiziale si è chiesto al giudice comunitario di accertare se l'art. 4 della direttiva controversa sia invalido in quanto, utilizzando l'espressione «negligenza grave», viola il principio generale della certezza del diritto. La Corte di giustizia, dopo aver attestato in via preliminare la ricevibilità delle questioni, potendo i ricorrenti esperire un ricorso di legittimità diretto a contestare la trasposizione di una direttiva nel Regno Unito anche se, al momento in cui il ricorso è proposto, il termine previsto per la trasposizione di tale direttiva non era ancora scaduto, né era stato adottato alcun provvedimento nazionale per la trasposizione della direttiva, poiché, alla luce della stessa giurisprudenza comunitaria, l'adozione di provvedimenti nazionali diretti a trasporre una direttiva nell'ordinamento britannico può essere subordinata alla condizione che tale direttiva sia valida (cfr. sentenza 10 dicembre 2002, causa C 491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, Racc. pag. I 11453), con riguardo alle prime tre questioni ha, in particolare, osservato:

«42. Come risulta dall'art. 300, n. 7, CE [ora art. 216, par. 2, TFUE], le istituzioni della Comunità sono vincolate dagli accordi conclusi da quest'ultima e, di conseguenza, tali accordi prevalgono sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in questo senso, sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52, e 12 gennaio 2006, causa C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Racc. pag. I-609, punto 25).

43. Ne consegue che l'incompatibilità di un atto di diritto comunitario derivato con siffatte disposizioni del diritto internazionale può incidere sulla sua validità. Qualora tale invalidità sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale, la Corte verifica quindi, in applicazione dell'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE], la validità dell'atto comunitario in esame alla luce di tutte le norme del diritto internazionale, purché siano rispettate due condizioni.

44. In primo luogo, la Comunità deve essere vincolata da tali norme (v. sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company e a., Racc. pag. 1219, punto 7).

45. In secondo luogo, la Corte può procedere all'esame della validità di una normativa comunitaria alla luce di un trattato internazionale solo ove ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, inoltre, le sue disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v., in questo senso, in particolare, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 39).

46. Occorre pertanto verificare se tali due condizioni siano soddisfatte per quanto riguarda la convenzione Marpol 73/78 e la convenzione di Montego Bay.

47. In primo luogo, per quanto riguarda la convenzione Marpol 73/78, occorre innanzi tutto rilevare che la Comunità non ne è parte contraente.

48. Inoltre, come la Corte ha già dichiarato, non risulta che, in forza del Trattato CE, la Comunità abbia assunto le competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri nel campo d'applicazione della convenzione Marpol 73/78, né, conseguentemente, che le disposizioni di quest'ultima siano vincolanti per la Comunità (sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punto 16). A tale proposito, quindi, la convenzione Marpol 73/78 si distingue dal GATT del 1947, nell'ambito del quale la Comunità ha progressivamente assunto competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri, con la conseguenza che gli impegni derivanti da tale accordo sono divenuti per essa vincolanti (v., in questo senso, in particolare, sentenza International Fruit Company e a., cit., punti 10-18). Pertanto, tale giurisprudenza relativa al GATT del 1947 non può essere trasposta alla convenzione Marpol 73/78.

49. Vero è che tutti gli Stati membri della Comunità sono parti contraenti della convenzione Marpol 73/78. Tuttavia, in mancanza di un integrale trasferimento alla Comunità delle competenze precedentemente esercitate dagli Stati membri, quest'ultima non può, per il semplice fatto che tutti questi Stati sono parti contraenti della convenzione Marpol 73/78, essere vincolata dalle norme in essa contenute, che la Comunità non ha autonomamente approvato.

50. Posto che la Comunità non è vincolata dalla convenzione Marpol 73/78, neanche la circostanza che la direttiva 2005/35 sia volta a incorporare nel diritto comunitario talune norme contenute in quest'ultima è sufficiente, di per sé, affinché la Corte sia tenuta a sindacare la legittimità di tale direttiva alla luce della detta convenzione.

51. È vero che, come risulta da una giurisprudenza consolidata, le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale, comprese le disposizioni delle convenzioni internazionali quando codificano norme consuetudinarie sancite dal diritto internazionale generale (v., in questo senso, sentenze 24 novembre 1992, causa C 286/90, Poulsen e Diva Navigation, Racc. pag. I-6019, punti 9 e 10; 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punti 13-15, e 16 giugno 1998, causa C-162/96, Racke, Racc. pag. I-3655, punto 45). Tuttavia, non risulta che le norme 9 e 11, lett. b), dell'allegato I della convenzione Marpol 73/78, nonché 5 e 6, lett. b), dell'allegato II di tale convenzione costituiscano espressione di norme consuetudinarie sancite dal diritto internazionale generale.

52. Pertanto, è giocoforza constatare che la validità della direttiva 2005/35 non può essere valutata alla luce della convenzione Marpol 73/78, sebbene questa sia vincolante per gli Stati membri. Quest'ultima circostanza, tuttavia, può produrre conseguenze sull'interpretazione, da una parte, della convenzione di Montego Bay e, dall'altra, delle disposizioni del diritto derivato che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione Marpol 73/78. Infatti, alla luce del principio consuetudinario della buona fede, che fa parte del diritto internazionale generale, e dell'art. 10 CE [ora art. 4, par. 3, TUE], la Corte deve interpretare tali disposizioni tenendo conto della convenzione Marpol 73/78.

53. In secondo luogo, per quanto riguarda la convenzione di Montego Bay, essa è stata sottoscritta dalla Comunità e poi approvata con decisione 98/392, con la conseguenza che vincola la Comunità, e che le disposizioni di tale convenzione, da quel momento, formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario (v., sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-4635, punto 82).

54. Occorre pertanto verificare se la natura e la struttura della convenzione di Montego Bay, come emergono, in particolare, dalla finalità, dal preambolo e dai termini di quest'ultima, non ostino all'esame della validità degli atti comunitari alla luce delle disposizioni di tale convenzione.

55. Lo scopo principale della convenzione di Montego Bay è quello di codificare, precisare e sviluppare norme di diritto internazionale generale relative alla pacifica cooperazione della comunità internazionale nell'ambito dell'attività di esplorazione, di utilizzo e di sfruttamento degli spazi marittimi.

56. A tal fine, secondo il preambolo di tale convenzione, le parti contraenti hanno inteso stabilire, mediante quest'ultima, un ordinamento giuridico per i mari e per gli oceani che faciliti la navigazione internazionale, che tenga conto degli interessi e delle necessità di tutta l'umanità e, in particolare, degli interessi e delle necessità specifici dei paesi in via di sviluppo, e contribuisca al rafforzamento della pace, della sicurezza, della cooperazione e delle relazioni amichevoli tra tutte le nazioni.

57. In questa prospettiva, la convenzione di Montego Bay stabilisce i regimi giuridici del mare territoriale (artt. 2-33), delle acque degli stretti usati per la navigazione internazionale (artt. 34-45), delle acque arcipelagiche (artt. 46-54), della zona economica esclusiva (artt. 55-75), della piattaforma continentale (artt. 76-85) e dell'alto mare (artt. 86-120).

58. Per tutti questi spazi marittimi, tale convenzione mira a stabilire un giusto equilibrio tra gli interessi degli Stati nella loro qualità di Stati rivieraschi e gli interessi degli Stati nella loro qualità di Stati di bandiera, interessi che possono essere contrapposti. A tale proposito, le parti contraenti, come emerge da varie disposizioni della detta convenzione, quali gli artt. 2, 33, 34, n. 2, 56 o 89, intendono fissare i limiti materiali e territoriali dei loro rispettivi diritti sovrani.

59. Al contrario, i singoli, in linea di principio, non godono di diritti e di libertà autonome in forza della convenzione di Montego Bay. In particolare, essi possono usufruire della libertà di navigazione solamente se stabiliscono uno stretto rapporto tra la loro nave e uno Stato che attribuisce a quest'ultima la sua nazionalità divenendo così il suo Stato di bandiera. Tale rapporto deve essere costituito ai sensi del diritto interno del detto Stato. A questo proposito, l'art. 91 di detta convenzione precisa che ogni Stato stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità, l'immatricolazione delle navi nel suo territorio e il diritto di battere la sua bandiera, fermo restando che fra tale Stato e le dette navi deve esistere un legame effettivo. Secondo l'art. 92, n. 1, della convenzione di Montego Bay, le navi battono la bandiera di un solo Stato e non possono cambiare bandiera durante una traversata o durante uno scalo in un porto, a meno che non si verifichi un effettivo trasferimento di proprietà o cambiamento di immatricolazione.

60. Quando una nave non è riconducibile ad uno Stato, né tale nave né le persone che vi si trovano a bordo godono della libertà di navigazione. A questo proposito, la convenzione di Montego Bay prevede, in particolare, al suo art. 110, n. 1, che una nave da guerra che incrocia una nave straniera nell'alto mare può legittimamente abordarla se vi siano fondati motivi per sospettare che la

nave sia priva di nazionalità.

61. È vero che il tenore letterale di talune disposizioni della convenzione di Montego Bay, quali i suoi artt. 17, 110, n. 3, e 111, n. 8, sembra attribuire diritti alle navi. Tuttavia, da ciò non discende che tali diritti siano in questo modo conferiti ai singoli che hanno un legame con dette navi, come i proprietari di queste ultime, poiché lo status giuridico internazionale della nave dipende dallo Stato di bandiera e non dall'appartenenza della nave a talune persone fisiche o giuridiche.

62. Allo stesso modo, è lo Stato di bandiera che è obbligato, ai sensi della detta convenzione, a adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare e, di conseguenza, a tutelare gli interessi degli altri Stati. Pertanto, tale Stato può anche essere ritenuto responsabile, nei confronti degli altri Stati, dei danni causati da navi battenti la sua bandiera agli spazi marini soggetti alla sovranità di questi ultimi, quando tali danni siano la conseguenza di un inadempimento dei propri obblighi da parte dello Stato di bandiera.

63. L'analisi che precede non è invalidata dalla circostanza che la parte XI della convenzione di Montego Bay associ le persone fisiche e giuridiche all'esplorazione, all'utilizzo e allo sfruttamento del fondo del mare e del relativo sottosuolo al di là dei limiti della giurisdizione nazionale, in quanto la causa in esame non riguarda affatto le disposizioni di tale parte XI.

64. In tali circostanze, occorre dichiarare che la convenzione di Montego Bay non stabilisce norme destinate ad applicarsi direttamente ed immediatamente ai singoli né a conferire a questi ultimi diritti o libertà che possano essere invocati nei confronti degli Stati, indipendentemente dal comportamento dello Stato di bandiera della nave.

65. Ne risulta che la natura e la struttura della convenzione di Montego Bay ostano a che la Corte possa valutare la validità di un atto comunitario alla luce di tale convenzione.

66. Di conseguenza, le prime tre questioni devono essere risolte dichiarando che la validità della direttiva 2005/35 non può essere valutata: - né alla luce della convenzione Marpol 73/78, - né alla luce della convenzione di Montego Bay».

Quanto poi alla quarta questione pregiudiziale, la Corte ha quindi osservato:

«69. Il principio generale della certezza del diritto, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenze 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punti 30, nonché IATA e ELFAA, cit., punto 68).

70. Inoltre, nell'obbligare gli Stati membri a considerare taluni comportamenti come violazioni e a sanzionarli, l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 di quest'ultima, deve altresì rispettare il principio della legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), che fa parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v. sentenza 3 maggio 2007, causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Racc. pag. I-3633, punto 49) e che rappresenta una particolare espressione del principio generale della certezza del diritto.

71. Il principio della legalità dei reati e delle pene implica che le disposizioni comunitarie definiscano chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in particolare, sentenza *Advocaten voor de Wereld*, cit., punto 50, nonché Corte eur. D.U., sentenza 22 giugno 2000, *Coëme e a. c. Belgio*, *Recueil des arrêts e décisions* 2000 VII, § 145).

72. È vero che l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 della stessa, obbliga gli Stati membri a punire gli scarichi di sostanze inquinanti dalle navi se effettuati «intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave», senza peraltro definire tali nozioni.

73. Occorre tuttavia sottolineare, innanzi tutto, che tali diverse nozioni, in particolare quella di «negligenza grave», oggetto delle questioni sollevate, corrispondono a criteri relativi al sorgere della responsabilità idonei ad applicarsi ad un numero indefinito di situazioni che risulta impossibile tipizzare a priori, e non a comportamenti precisi, suscettibili di essere dettagliatamente descritti in un atto normativo di diritto comunitario o di diritto nazionale.

74. Inoltre, si deve constatare che tali nozioni sono pienamente integrate ed utilizzate nei rispettivi sistemi giuridici degli Stati membri.

75. Tutti questi sistemi ricorrono segnatamente alla nozione di negligenza, che si riferisce a un'azione o un'omissione involontaria mediante la quale il soggetto responsabile viola il suo obbligo di diligenza.

76. Inoltre, come previsto da numerosi sistemi giuridici nazionali, la nozione di negligenza «grave» può riguardare solamente una violazione qualificata di un siffatto obbligo di diligenza.

77. Pertanto, la nozione di «negligenza grave» ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2005/35 deve essere intesa nel senso che implica un'azione o un'omissione involontaria mediante la quale il responsabile viola, in maniera qualificata, l'obbligo di diligenza che avrebbe dovuto e potuto rispettare alla luce delle sue qualità, conoscenze, capacità nonché della sua situazione soggettiva.

78. Infine, in conformità all'art. 249 CE [ora art. 288 TFUE], la direttiva 2005/35 deve essere trasposta dagli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti giuridici. Pertanto, la definizione stessa delle violazioni di cui all'art. 4 di tale direttiva e le sanzioni applicabili sono quelle che risultano dalle disposizioni emanate dagli Stati membri.

79. Tenuto conto di quanto precede, l'art. 4 della direttiva 2005/35, in combinato disposto con l'art. 8 della stessa, non viola il principio generale di certezza del diritto nella parte in cui impone agli Stati membri di punire gli scarichi di sostanze inquinanti dalle navi effettuati per «negligenza grave», senza definire tale nozione.

80. Ne consegue che dall'esame della quarta questione non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 4 della direttiva 2005/35 riguardo al principio generale della certezza del diritto».

3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. I-6351.

Per la parte in fatto si rinvia al capitolo I, sulle fonti, segnatamente alla sezione dedicata al rispetto dei diritti fondamentali. Come anticipato, la Corte di giustizia, dopo aver affermato che «a giusto titolo il Tribunale ha stabilito che l'art. 308 CE (ora art. 352 TFUE) poteva essere incluso, unitamente agli artt. 60 CE (ora art. 75 TFUE) e 301 CE (ora art. 215 TFUE), nel fondamento normativo del regolamento controverso» (punto 212), ha però ritenuto che esso fosse incorso in un errore di diritto stabilendo che i giudici comunitari non avevano alcuna competenza a controllare la legittimità interna del regolamento impugnato. In proposito, la Corte ha in particolare osservato:

«280. Si devono esaminare le censure con le quali i ricorrenti contestano al Tribunale di avere stabilito, in sostanza, che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il regolamento controverso, poiché mira ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, non può essere oggetto di un controllo giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo *ius cogens*, e beneficia dunque in tal senso di un'immunità giurisdizionale.

281. Occorre rammentare in proposito che la Comunità è una comunità di diritto nel senso che

né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (sentenze 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*, Racc. pag. 1339, punto 23).

282. Si deve del pari ricordare che un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita a norma dell'art. 220 CE [ora art. 19 TUE], competenza che la Corte ha peraltro già considerato come facente parte dei fondamenti stessi della Comunità (v., in tal senso, parere 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punti 35 e 71, nonché sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione/Irlanda*, Racc. pag. I-4635, punto 123 e giurisprudenza ivi citata).

283. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., in particolare, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

284. Emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari (parere 2/94, [28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759], punto 34) e che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto di questi ultimi (sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, Racc. pag. I-5659, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

285. Da tutti gli elementi citati emerge che gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso.

286. In proposito è necessario sottolineare come, in un contesto quale quello della fattispecie, il controllo di legittimità che deve essere in tal modo garantito dal giudice comunitario abbia ad oggetto l'atto comunitario volto ad attuare l'accordo internazionale in questione, e non quest'ultimo in quanto tale.

287. Per quanto riguarda, in particolare, un atto comunitario che, come il regolamento controverso, mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, non spetta quindi al giudice comunitario, nell'ambito della competenza esclusiva prevista dall'art. 220 CE [ora art. 19 TUE], controllare la legittimità di una tale risoluzione adottata dal citato organo internazionale, quand'anche tale controllo si limitasse all'esame della compatibilità di tale risoluzione con lo *ius cogens*.

288. Peraltro, l'eventuale sentenza di un giudice comunitario con cui si stabilisse che un atto comunitario volto ad attuare una risoluzione siffatta è contrario a una norma superiore facente parte dell'ordinamento giuridico comunitario non rimetterebbe in discussione la prevalenza di tale risoluzione sul piano del diritto internazionale.

289. Infatti, la Corte ha già annullato una decisione del Consiglio che approvava un accordo internazionale dopo avere esaminato la legittimità interna della stessa con riferimento all'accordo in questione e dopo aver rilevato la violazione di un principio generale del diritto comunitario, nella fattispecie, il principio generale di non discriminazione (sentenza 10 marzo 1998, causa C-122/95, *Germania/Consiglio*, Racc. pag. I-973).

290. Si deve pertanto verificare se, come stabilito dal Tribunale, i principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e

l'ordinamento giuridico comunitario implicino che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia in linea di principio escluso, nonostante il fatto che, come emerge dalla giurisprudenza richiamata ai punti 281-284 della presente sentenza, un tale controllo costituisca una garanzia costituzionale che fa parte dei fondamenti stessi della Comunità.

291. A tale proposito, occorre anzitutto rammentare che le competenze della Comunità devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale ([...]sentenze Poulsen e Diva Navigation, [24 novembre 1992, causa C-286/90, Racc. pag. I-6019] punto 9, nonché Racke, [16 giugno 1998, causa C-162/96, Racc. pag. I-3655], punto 45), e che la Corte ha inoltre precisato, allo stesso punto della prima di tali sentenze, che un atto adottato in forza di tali competenze va interpretato, e la sua sfera d'applicazione circoscritta, alla luce delle norme pertinenti del diritto internazionale.

292. Oltretutto, la Corte ha stabilito che le competenze della Comunità previste dagli artt. 177 CE - 181 CE in materia di cooperazione e di sviluppo devono essere esercitate nel rispetto degli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali (sentenza 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio, causa C-91/05, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

293. Il rispetto degli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite si impone anche nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, in sede di attuazione ad opera della Comunità, mediante l'adozione di atti comunitari ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE, di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

294. Nell'esercizio di quest'ultima competenza, la Comunità è infatti tenuta ad attribuire particolare importanza al fatto che, a norma dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di risoluzioni in base al capitolo VII di detta carta costituisce l'esercizio della responsabilità principale di cui è investito tale organo internazionale per mantenere, su scala mondiale, la pace e la sicurezza, responsabilità che, nell'ambito del citato capitolo VII, include il potere di determinare ciò che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, nonché di assumere le misure necessarie per il mantenimento o il ristabilimento di queste ultime.

295. È necessario poi rilevare che le competenze previste dagli artt. 60 CE e 301 CE possono essere esercitate esclusivamente a seguito dell'adozione di una posizione comune o di un'azione comune in forza delle disposizioni del Trattato UE relative alla PESC che preveda un'azione della Comunità.

296. Orbene, qualora, in conseguenza dell'adozione di un atto del genere, la Comunità sia tenuta ad assumere, nell'ambito del Trattato CE, le misure imposte dall'atto stesso, tale obbligo implica, quando si tratti dell'attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, che, in occasione dell'elaborazione di tali misure, la Comunità tenga in debita considerazione i termini e gli obiettivi della risoluzione di cui trattasi nonché gli obblighi pertinenti che derivano dalla Carta delle Nazioni Unite relativamente ad una siffatta attuazione.

297. La Corte ha del resto già stabilito che, ai fini dell'interpretazione del regolamento controverso, si deve egualmente considerare il testo e l'oggetto della risoluzione 1390 (2002) cui il suddetto regolamento, ai termini del suo quarto 'considerando', intende dare esecuzione (sentenza Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, cit., punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

298. Occorre tuttavia rilevare che la Carta delle Nazioni Unite non impone la scelta di un modello prestabilito per attuare le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII di tale Carta, posto che tale attuazione deve intervenire nel rispetto delle modalità applicabili a tal fine nell'ordinamento giuridico interno di ciascun membro dell'ONU. Infatti, la Carta delle Nazioni Unite lascia in linea di principio ai membri dell'ONU la libera scelta tra vari modelli possibili di recepimento di dette risoluzioni nel loro ordinamento giuridico interno.

299. Da tutte le considerazioni svolte emerge che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale

della legittimità interna del regolamento controverso sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

300. Una simile immunità giurisdizionale di un atto comunitario, quale il regolamento controverso, come corollario del principio di prevalenza sul piano del diritto internazionale degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare di quelli relativi all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate in base al capitolo VII di tale Carta, non trova del resto alcun fondamento nell'ambito del Trattato CE.

301. È certamente vero che la Corte ha già ammesso che l'art. 234 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 307 CE [ora art. 351 TFUE]), qualora ne ricorressero i presupposti d'applicazione, poteva consentire deroghe addirittura al diritto primario, ad esempio all'art. 113 del Trattato CE (ora art. 207 TFUE), relativo alla politica commerciale comune (v., in tal senso, sentenza Centro-Com, [14 gennaio 1997, causa C-124/95, Racc. pag. I-81], punti 56-61).

302. È altresì vero che l'art. 297 CE [ora art. 347 TFUE] consente implicitamente che si pongano ostacoli al funzionamento del mercato comune conseguenti a misure adottate da uno Stato membro allo scopo di attuare impegni internazionali da esso assunti per mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

303. Tuttavia, tali disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzano una deroga ai principi di libertà, di democrazia nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dall'art. 6, n. 1, UE quale fondamento dell'Unione.

304. L'art. 307 CE non potrebbe infatti in alcun caso consentire di mettere in discussione i principi che fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico comunitario, tra i quali quello della tutela dei diritti fondamentali, che include il controllo, ad opera del giudice comunitario, della legittimità degli atti comunitari quanto alla loro conformità a tali diritti fondamentali.

305. Un'immunità giurisdizionale del regolamento controverso relativamente al controllo della sua compatibilità con i diritti fondamentali, che trovi origine in un'asserita prevalenza assoluta delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che tale atto intende attuare, non potrebbe neppure basarsi sulla posizione assunta dagli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite nella gerarchia delle norme dell'ordinamento giuridico comunitario, qualora tali obblighi fossero classificati in tale gerarchia.

306. Infatti, l'art. 300, n. 7, CE [ora art. 216, par. 2, TFUE] dispone che gli accordi conclusi alle condizioni indicate in detto articolo siano vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri.

307. Quindi, in base a tale disposizione, se essa fosse applicabile alla Carta delle Nazioni Unite, quest'ultima prevarrebbe sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in tal senso, sentenza 3 giugno 2008, causa C 308/06, Intertanko e a., [Racc. pag. I-4057], punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

308. Tuttavia, tale prevalenza sul piano del diritto comunitario non si estenderebbe al diritto primario e, in particolare, ai principi generali nel cui novero vi sono i diritti fondamentali.

309. Questa interpretazione è confortata dal n. 6 dello stesso art. 300 CE [ora art. 218, par. 11, TFUE], secondo cui un accordo internazionale non può entrare in vigore se la Corte ha espresso parere negativo circa la sua compatibilità con il Trattato, a meno che esso non sia stato previamente modificato.

310. Si è tuttavia sostenuto dinanzi alla Corte, segnatamente in sede di udienza, che, al pari della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale in numerose decisioni recenti si è dichiarata incompetente a controllare la conformità di taluni atti intervenuti nell'ambito dell'attuazione di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, i giudici comunitari dovrebbero astenersi dal controllare la legittimità del regolamento controverso con riferimento ai diritti fondamentali, dal momento che tale atto mira, del pari, ad attuare risoluzioni di tal genere.

311. A tale proposito, occorre dichiarare che, come peraltro rilevato dalla stessa Corte europea dei

diritti dell'uomo, vi è una differenza fondamentale tra la natura degli atti interessati dalle decisioni citate, nei confronti dei quali tale giudice si è dichiarato incompetente ad esercitare un controllo di conformità rispetto alla CEDU, e quella di altri atti per i quali la sua competenza appare incontestabile (v. Corte eur. D.U., decisione Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia del 2 maggio 2007, non ancora pubblicata nel Recueil des arrêts et décisions, § 151).

312. Infatti, se la Corte europea dei diritti dell'uomo, in talune cause di cui è stata investita, si è dichiarata incompetente *ratione personae*, esse riguardavano azioni direttamente imputabili all'ONU quale organizzazione a vocazione universale che persegue un obiettivo imperativo di sicurezza collettiva, in particolare azioni di un organo ausiliario dell'ONU istituito nell'ambito del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ovvero azioni che si inserivano nell'ambito dell'esercizio di poteri validamente delegati dal Consiglio di sicurezza in applicazione di questo stesso capitolo, e non azioni imputabili agli Stati convenuti dinanzi a tale Corte, trattandosi peraltro di azioni che non avevano avuto luogo nel territorio di tali Stati e che non avevano avuto origine da una decisione delle autorità di questi ultimi.

313. Al contrario, al paragrafo 151 della citata decisione Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che, nella causa che ha dato origine alla sua sentenza *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim İrketi c. Irlanda*, cit. , riguardante una misura di pignoramento posta in essere dalle autorità dello Stato convenuto nel suo territorio nazionale a seguito di una decisione di un ministro di tale Stato, essa si è riconosciuta competente, segnatamente *ratione personae*, nei confronti dello Stato convenuto, benché la misura in questione fosse stata decisa sulla base di un regolamento comunitario adottato, esso stesso, in applicazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza.

314. Nella fattispecie, occorre rilevare che il regolamento controverso non può essere considerato come un atto direttamente imputabile all'ONU, quale azione riconducibile ad uno dei suoi organi ausiliari istituito nell'ambito del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ovvero che si inserisce nell'ambito dell'esercizio di poteri validamente delegati dal Consiglio di sicurezza in applicazione di questo stesso capitolo.

315. Oltre a ciò, in ogni caso, la questione della competenza della Corte a pronunciarsi sulla validità del regolamento controverso si pone in un contesto radicalmente diverso.

316. Infatti, come già rammentato ai punti 281-284 della presente sentenza, il controllo da parte della Corte della validità di qualsiasi atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali deve essere considerato come l'espressione, in una comunità di diritto, di una garanzia costituzionale derivante dal Trattato CE, quale sistema giuridico autonomo, che non può essere compromessa da un accordo internazionale.

317. La questione della competenza della Corte si pone infatti nel contesto dell'ordinamento giuridico interno ed autonomo della Comunità, di cui fa parte il regolamento controverso e nel cui ambito la Corte è competente a controllare la validità degli atti comunitari sotto il profilo dei diritti fondamentali.

318. È stato inoltre sostenuto che, considerata la deferenza cui sono tenute le istituzioni comunitarie nei confronti delle istituzioni delle Nazioni Unite, la Corte dovrebbe rinunciare all'esercizio di un controllo della legittimità del regolamento controverso con riferimento ai diritti fondamentali, anche se un tale controllo risultasse possibile, poiché, nell'ambito del regime di sanzioni instaurato dalle Nazioni Unite, tenuto conto in particolare della procedura di riesame di recente significativamente migliorata mediante varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza, i diritti fondamentali sono sufficientemente tutelati.

319. Secondo la Commissione, visto che nel citato regime di sanzioni gli individui o le entità interessati hanno una possibilità accettabile di instaurare un contraddittorio grazie ad un meccanismo di controllo amministrativo integrato nel sistema giuridico delle Nazioni Unite, la Corte non dovrebbe in alcun modo intervenire.

320. A tale proposito occorre anzitutto rilevare che, se, effettivamente, a seguito dell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di varie risoluzioni, sono state apportate modifiche al regime delle misure restrittive instaurato dalle Nazioni Unite per quanto riguarda sia l'iscrizione nell'elenco riassuntivo, sia la radiazione da quest'ultimo [v. in particolar modo le risoluzioni 19 dicembre 2006, 1730 (2006), e 22 dicembre 2006, 1735 (2006)], tali modifiche sono intervenute successivamente all'adozione del regolamento controverso, di modo che, in linea di principio, esse non possono essere prese in considerazione nell'ambito delle presenti impugnazioni.

321. In ogni caso, l'esistenza nell'ambito di tale regime delle Nazioni Unite della procedura di riesame dinanzi al comitato per le sanzioni, anche tenendo conto delle recenti modifiche che vi sono state apportate, non può comportare un'immunità giurisdizionale generalizzata nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno della Comunità.

322. Infatti, una tale immunità, che rappresenterebbe una deroga rilevante al regime di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali previsto dal Trattato CE, non appare giustificata, poiché detta procedura di riesame non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale.

323. A tale proposito, se è ormai possibile per ogni persona o entità rivolgersi direttamente al comitato per le sanzioni presentando la propria domanda di radiazione dall'elenco riassuntivo al punto detto «focale», è giocoforza rilevare che la procedura dinanzi a detto comitato rimane essenzialmente di natura diplomatica e interstatale, posto che le persone o entità interessate non hanno alcuna possibilità effettiva di difendere i loro diritti e il comitato stesso assume le proprie decisioni per approvazione, laddove ciascuno dei suoi membri dispone di un diritto di veto.

324. Emerge a tale proposito dalle direttive del comitato per le sanzioni, come modificate da ultimo il 12 febbraio 2007, che il ricorrente che ha presentato istanza di radiazione non può in alcun modo far valere esso stesso i propri diritti nel corso della procedura dinanzi al comitato per le sanzioni, né può farsi rappresentare a tal fine, dal momento che solo il governo dello Stato in cui egli ha la residenza o di cui ha la cittadinanza ha la facoltà di trasmettere, eventualmente, osservazioni sull'istanza stessa.

325. Inoltre, tali direttive non obbligano il comitato per le sanzioni a comunicare al detto ricorrente le ragioni e gli elementi di prova che giustificano la sua iscrizione nell'elenco riassuntivo, né a fornirgli un accesso, ancorché limitato, a tali dati. Infine, in caso di rigetto dell'istanza di radiazione da parte del comitato in questione, non sussiste in capo a quest'ultimo alcun obbligo di motivazione.

326. Deriva da quanto precede che i giudici comunitari devono, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato CE, garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti comunitari con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, ivi inclusi gli atti comunitari che, come il regolamento controverso, mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

327. Pertanto, il Tribunale è incorso in un errore di diritto stabilendo, ai punti 212-231 della sentenza impugnata Kadi nonché 263-282 della sentenza impugnata Yusuf e Al Barakaat, che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il regolamento controverso, in quanto mira ad attuare una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, deve beneficiare di un'immunità giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo *ius cogens*.

328. I motivi dei ricorrenti risultano quindi fondati su tale punto, di modo che le sentenze impuginate devono essere, in proposito, annullate.

329. Ne discende che non è più necessario esaminare le censure dirette contro la parte delle sentenze impuginate relativa al controllo del regolamento controverso con riferimento alle norme di diritto internazionale facenti parte dello *ius cogens* e, pertanto, non è neppure necessario esaminare

l'impugnazione incidentale del Regno Unito sul tale punto».

9 settembre 2008, *FIAMM e a. c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. I-6513.

La Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA e dalla Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (in prosieguo congiuntamente denominate: la «FIAMM») e la Giorgio Fedon & Figli SpA e dalla Fedon America, Inc. (in prosieguo congiuntamente denominate: la «FEDON») impugnavano dinanzi alla Corte di giustizia, rispettivamente, la sentenza del Tribunale di primo grado 14 dicembre 2005, causa T-69/00, FIAMM e FIAMM Technologies c. Consiglio e Commissione, la sentenza pronunciata dal detto Tribunale in pari data nella causa T-135/01, Fedon & Figli e a. c. Consiglio e Commissione (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze impugunate»). Con tali sentenze, il Tribunale aveva respinto i ricorsi proposti dalla FIAMM e dalla FEDON intesi ad ottenere il risarcimento del danno che esse asserivano di aver subito in ragione di una sovrattassa doganale imposta dagli Stati Uniti sulle importazioni di batterie stazionarie e di astucci per occhiali provenienti da vari Stati membri della Comunità europea, per ritorsione alla mancata esecuzione, da parte di quest'ultima, della decisione con la quale l'Organo per la risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«ORC») aveva constatato l'incompatibilità con gli accordi OMC del regime comunitario di importazione delle banane. La causa originaria trae, infatti, origine da un contenzioso tra la Comunità europea e gli Stati Uniti relativo al regime comunitario di importazione delle banane istituito dal regolamento n. 404/1993, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. A seguito di denunce presentate da vari membri dell'OMC, tra i quali gli Stati Uniti, l'ORC ha constatato, il 25 settembre 1997, che tale regime degli scambi con gli Stati terzi, prevedendo disposizioni preferenziali a vantaggio delle banane originarie degli Stati ACP, era incompatibile con gli accordi OMC ed ha raccomandato alla Comunità di procedere alla sua regolarizzazione entro la scadenza di un termine ragionevole fissato al 1^a gennaio 1999. A tal fine, le istituzioni comunitarie emendavano, con effetto da tale data, il regime degli scambi di banane con gli Stati terzi mediante il regolamento n. 1637/1998, integrato dal regolamento della Commissione n. 2362/1998. Ritenendo che tale nuovo regime di importazione delle banane conservasse i profili di illegittimità del regime precedente, gli Stati Uniti hanno ottenuto dall'ORC, in data 19 aprile 1999, l'autorizzazione a imporre sulle importazioni provenienti dalla Comunità dazi doganali fino a concorrenza di un importo annuo di scambi di 191,4 milioni di dollari, corrispondente al grado dell'annullamento o della riduzione di vantaggi da essi subito. Di conseguenza, le autorità americane hanno applicato, a partire dal 19 aprile 1999, un dazio ad valorem del 100% sull'importazione di prodotti originari della Comunità figuranti in un elenco da esse a tal fine predisposto. Tra tali prodotti, rientravano le batterie stazionarie e gli astucci per occhiali esportati rispettivamente dalle società italiane FIAMM e FEDON. A seguito di negoziati condotti con tutte le parti interessate, la Comunità adottava modifiche relative alla nuova organizzazione comune dei mercati delle banane mediante il regolamento n. 216/2001. Successivamente, l'11 aprile 2001, concludeva con gli Stati Uniti un memorandum d'intesa che definisce gli strumenti atti a risolvere la controversia tra le parti. In tale prospettiva, la Commissione, con regolamento n. 896/2001, definiva le modalità di applicazione del nuovo regime comunitario di importazione delle banane istituito dal regolamento n. 216/2001. Gli Stati Uniti, pertanto, sospendevano l'applicazione della loro sovrattassa doganale con effetto al 30 giugno 2001. I motivi dedotti dalle parti ricorrenti a sostegno dei ricorsi di impugnazione invitavano la Corte a pronunciarsi, da un lato, sugli effetti che una decisione dell'ORC, che constata l'incompatibilità della normativa comunitaria con gli accordi OMC, produce sulla possibilità di invocare le norme dell'OMC, e, dall'altro, sul principio e sui presupposti di una responsabilità extracontrattuale della

Comunità. In particolare, con il primo motivo, le ricorrenti sostenevano che le sentenze impugnate erano prive di motivazione e di fondamento per quanto riguarda uno dei principali argomenti alla base del loro ricorso per responsabilità derivante da un comportamento illecito della Comunità, argomento vertente sull'effetto diretto delle decisioni dell'ORC. In proposito, la Corte ha, in particolare, osservato:

«89. In via preliminare, occorre rilevare, [...], che, benché il primo motivo dell'impugnazione sia diretto, secondo la sua formulazione, a denunciare una carenza di motivazione delle sentenze impugnate, l'esame del contenuto dei ricorsi rivela che essi contengono anche censure di merito su cui del resto si è concentrata la discussione tra le parti sia durante la fase scritta del procedimento che all'udienza. Così, per statuire sul primo motivo occorre distinguere le due parti di cui consta, vertenti, la prima, su una carenza di motivazione delle sentenze impugnate e la seconda su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso in merito alle condizioni in presenza delle quali può esistere la responsabilità della Comunità per il comportamento illecito delle sue istituzioni. [...]

105. Per quanto riguarda la seconda parte del primo motivo, vertente su un errore di diritto relativo alle condizioni in cui può sorgere la responsabilità per un comportamento illecito della Comunità, occorre precisare quanto segue.

106. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, dall'art. 288, secondo comma, CE [ora art. 340 TFUE] emerge che il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità e l'attuazione del diritto al risarcimento del danno dipendono della compresenza di un insieme di condizioni, riguardanti l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato (v., in particolare, sentenze 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16, e 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 19).

107. Nel caso di specie, le ricorrenti hanno fatto valere in sostanza, a sostegno della loro domanda di risarcimento del danno dinanzi al Tribunale, che le istituzioni comunitarie hanno adottato un comportamento illecito e quindi colpevole, astenendosi dal rendere conforme la normativa comunitaria agli accordi OMC nel termine ragionevole impartito alla Comunità a tale scopo dopo che l'incompatibilità di tale normativa con tali accordi è stata dichiarata da una decisione dell'ORC.

108. Si deve ricordare che, a tal riguardo, gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo da questa concluso con Stati terzi non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi. In conformità ai principi del diritto internazionale, le istituzioni comunitarie, che sono competenti a negoziare e concludere un tale accordo, sono libere di convenire con gli Stati terzi interessati gli effetti che le disposizioni di questo accordo devono produrre nell'ordinamento interno delle parti contraenti. Poiché tale questione non è stata disciplinata esplicitamente da detto accordo, incombe ai giudici competenti e in particolare alla Corte, nell'ambito della competenza attribuitale dal Trattato CE, risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo in questione nella Comunità (v., in particolare, sentenze 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg, Racc. pag. 3641, punto 17, e Portogallo/Consiglio, [23 novembre 1999, causa C-149/96, Racc. pag. I-8395], punto 34), fondandosi precisamente sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera di tale accordo (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 110).

109. Così, in particolare, spetta alla Corte stabilire, basandosi precisamente sui sopra menzionati criteri, se il GATT attribuisca ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le sue disposizioni avverso un atto comunitario (v., a proposito del GATT del 1947, sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72 24/72, International Fruit Company e a., Racc. pag. 1219, punto 19).

110. A tal proposito, emerge in particolare dalla giurisprudenza della Corte che quest'ultima ritiene di poter procedere all'esame della validità di una normativa comunitaria derivata alla luce di

un trattato internazionale solo ove ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, inoltre, le sue disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v., in particolare, sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a., [Racc. pag. I-4057], punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

111. Per quanto attiene, più precisamente, agli accordi OMC, secondo la costante giurisprudenza, tenuto conto della loro natura e della loro economia, questi accordi non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (v., in particolare, citat[a] sentenz[a] Portogallo/Consiglio, punto 47; [sentenza] Biret International/Consiglio, [30 settembre 2003, causa C-93/02 P, Racc. pag. I-10497] punto 52, e [sentenza] Van Parys, [1 marzo 2005, causa C-377/02, Racc. pag. I-1465] punto 39).

112. Solo nel caso in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC, ovvero nel caso in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC, spetta alla Corte controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce delle norme dell'OMC (v. citate sentenze Biret International/Consiglio, punto 53, e Van Parys, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

113. A tal riguardo, si deve ricordare che la Corte ha già affermato che l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, quale è stata istituita dal regolamento n. 404/93 e successivamente modificata, non mira a garantire l'esecuzione nell'ordinamento giuridico comunitario di un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT e neppure rinvia espressamente a precise disposizioni di quest'ultimo (ordinanza OGT Fruchthandelsgesellschaft, [2 maggio 2001, causa C-307/99, Racc. pag. I-3159], punto 28).

114. Per quanto attiene più precisamente al regolamento n. 1637/98 e ai regolamenti adottati per la sua attuazione, la Corte ha dichiarato, al punto 52 della sua sentenza Van Parys, citata, che questi ultimi non rinviano esplicitamente a precise disposizioni degli accordi OMC.

115. In questa stessa sentenza, la Corte ha parimenti ritenuto che con l'impegno assunto dalla Comunità, dopo l'adozione della decisione del ORC del 25 settembre 1997, di conformarsi alle norme dell'OMC e, segnatamente, agli artt. I, n. 1, e XIII del GATT del 1994, la Comunità non ha inteso assumere nell'ambito dell'OMC un obbligo particolare atto a giustificare un'eccezione all'impossibilità di invocare norme dell'OMC dinanzi al giudice comunitario e di permettere a quest'ultimo di controllare alla luce di queste la legittimità del regolamento n. 1637/98 e dei suoi regolamenti di attuazione (v., in tal senso, sentenza Van Parys, cit., punti 41 e 52).

116. Si deve rammentare che l'elemento decisivo in materia risiede nel fatto che la soluzione delle controversie concernenti la normativa dell'OMC si basa, in parte, su negoziati tra le parti contraenti. La revoca di provvedimenti illegittimi costituisce certamente la soluzione suggerita da tale normativa, ma questa consente altresì l'adozione di altre soluzioni (sentenza Omega Air e a., [12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Racc. pag. I-2569], punto 89).

119. D'altronde, la Corte ha parimenti ricordato che il fatto di ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto comunitario alle norme dell'OMC incombe direttamente al giudice comunitario equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità. È pacifico che alcune parti contraenti, fra cui le controparti più importanti della Comunità da un punto di vista commerciale, hanno appunto tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, la conseguenza che questi ultimi non figurano tra le norme alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità del loro diritto interno. Una tale assenza di reciprocità, se la si ammettesse, rischierebbe di condurre a uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC (sentenza Van Parys, cit., punto 53).

120. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, non occorre inoltre operare una distinzione sotto tali aspetti a seconda che il controllo della legittimità dell'azione comunitaria debba intervenire ai fini del contenzioso di annullamento o per statuire su un ricorso di risarcimento (v., in tal senso, a proposito del periodo precedente la scadenza del termine ragionevole assegnato per attuare una

decisione dell'ORC, sentenza *Biret International/Consiglio*, cit., punto 62).

121. Da un lato, infatti, e come è stato evidenziato dalla Corte, la prospettiva di azioni risarcitorie può ostacolare l'esercizio del potere legislativo ogni volta che esso deve adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli (sentenze 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe e a./Consiglio e Commissione*, Racc. pag. 1209, punto 5, e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. pag. I-1029, punto 45).

122. D'altra parte, qualsiasi dichiarazione di illegittimità di un atto comunitario proveniente dal giudice comunitario, anche quando non avviene a titolo del potere di annullamento attribuito a tale giudice dall'art. 230 CE, è per sua natura idonea ad avere conseguenze sull'atteggiamento che deve adottare l'istituzione da cui proviene l'atto di cui trattasi.

123. In tal modo è così che, secondo costante giurisprudenza, quando la Corte accerta, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE], l'invalidità di un atto emanato dalle autorità comunitarie, la sua decisione produce la conseguenza giuridica di imporre alle istituzioni competenti della Comunità europea l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio all'illegittimità accertata, applicandosi in tale caso per analogia l'obbligo previsto dall'art. 233 CE [ora art. 266 TFUE] in caso di sentenza di annullamento (v., in particolare, ordinanza 8 novembre 2007, causa C-421/06, *Fratelli Martini e Cargill*, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

124. Orbene, non vi è nulla che consenta, a priori, di ritenere che la soluzione debba essere diversa nel caso di una sentenza che, pronunciata nell'ambito del contenzioso di risarcimento, dichiara l'illegittimità di un atto o di un'omissione comunitaria. [...], qualsiasi dichiarazione di illegittimità effettuata dal giudice comunitario, anche quando avviene nell'ambito di un ricorso per risarcimento, beneficia dell'autorità di giudicato e costringe quindi l'istituzione interessata ad adottare tutti i provvedimenti necessari per eliminare l'illegittimità rilevata.

125. Per quanto riguarda la distinzione che le ricorrenti intendono tracciare tra l'«effetto diretto» delle norme dell'OMC che impongono obblighi di natura sostanziale e l'«effetto diretto» di una decisione dell'ORC, affermando che dovrebbe essere possibile per i singoli ottenere dal giudice comunitario un controllo della liceità del comportamento delle istituzioni comunitarie rispetto alla decisione dell'ORC in sé e per sé, in mancanza della possibilità di un simile controllo sulle norme dell'OMC di cui tale decisione dichiara la violazione, occorre precisare quanto segue.

126. Anche se la Corte non è stata ancora chiamata a pronunciarsi su una tale distinzione, risulta tuttavia inequivocabilmente dalla sua giurisprudenza precitata che essa non ha ragione di esistere.

127. Infatti, dichiarando che le norme dell'OMC la cui violazione è stata constatata da una decisione dell'ORC non potevano, nonostante la scadenza del termine previsto per dare esecuzione a tale decisione, essere invocate dinanzi al giudice comunitario per ottenere da quest'ultimo che esaminasse la liceità del comportamento delle istituzioni comunitarie rispetto a tali norme, la Corte ha necessariamente escluso che tale controllo possa intervenire riguardo alla decisione dell'ORC in sé e per sé.

128. Una decisione dell'ORC, che non ha altro oggetto che pronunciarsi sulla conformità del comportamento di uno Stato membro dell'OMC con gli obblighi contratti in tale contesto dal membro di cui trattasi, non può in linea di principio essere fundamentalmente distinta dalle norme sostanziali che traducono tali obblighi e rispetto alle quali opera tale controllo, almeno quando si tratta di stabilire se una violazione di tali norme o della detta decisione possa o meno essere invocata dinanzi al giudice comunitario al fine di controllare la liceità del comportamento delle istituzioni comunitarie.

129. Proprio come le norme sostanziali contenute negli accordi OMC, una raccomandazione o una decisione dell'ORC che constata il mancato rispetto di tali norme non è, a prescindere dalla portata giuridica precisa attribuita a tale raccomandazione o decisione, idonea ad attribuire ai singoli un diritto di farla valere dinanzi al giudice comunitario per ottenere un controllo della liceità del

comportamento delle istituzioni comunitarie.

130. Da un lato, infatti, e come risulta dai punti 113-124 della presente sentenza, le considerazioni legate alla natura degli accordi OMC nonché alla reciprocità e alla flessibilità che li caratterizzano, continuano a sussistere anche dopo che è stata adottata una decisione o raccomandazione e dopo che è scaduto il termine ragionevole assegnato per la sua attuazione. Le istituzioni comunitarie conservano, in particolare, un margine di valutazione discrezionale e di negoziazione rispetto ai loro partner commerciali nella prospettiva dell'adozione di provvedimenti destinati a dare seguito a tale decisione o raccomandazione e il detto margine discrezionale deve essere mantenuto.

131. Dall'altro lato, occorre sottolineare che, come risulta dall'art. 3, n. 2, dell'IRC, le raccomandazioni e decisioni dell'ORC non possono aumentare o diminuire i diritti e gli obblighi enunciati negli accordi considerati. Ne consegue in particolare che una decisione dell'ORC che constata la violazione di tale obbligo non può avere la conseguenza di costringere una parte negli accordi OMC a riconoscere ai singoli un diritto di cui essi non sono titolari in forza di tali accordi, in mancanza di detta decisione.

132. Orbene, a tal riguardo si deve segnatamente rammentare che la Corte ha già affermato a proposito delle norme del GATT del 1994, di cui l'ORC ha constatato la violazione nel caso di specie, che dette norme sono in particolare inidonee a creare in capo ai singoli diritti che questi possano invocare direttamente in giudizio ai sensi del diritto comunitario (v., in tal senso, ordinanza OGT Fruchthandelsgesellschaft, cit., punti 25 e 26).

133. Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il Tribunale ha giustamente deciso che, nonostante la scadenza del termine impartito per attuare una decisione dell'ORC, il giudice comunitario non poteva, nel caso di specie, procedere ad un controllo della liceità del comportamento delle istituzioni comunitarie rispetto alle norme dell'OMC.

134. Poiché il primo motivo dell'impugnazione non è fondato in nessuna delle sue due parti, occorre respingerlo».

7 febbraio 2006, Parere della Corte di giustizia 1/03

Nel corso di una sessione di lavoro tenutasi nel dicembre 1997, il Consiglio dell'Unione europea incaricava un gruppo ad hoc formato dai rappresentanti degli Stati membri e della Repubblica d'Islanda, del Regno di Norvegia e della Confederazione svizzera, di avviare lavori preparatori ad una revisione parallela delle convenzioni di Bruxelles (Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale del 1968) e di Lugano (Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale del 1988). I negoziati rispondevano, in sostanza, alla duplice funzione di modernizzare il regime delle due convenzioni e di eliminare le loro reciproche discrepanze.

Nell'aprile 1999 il gruppo raggiungeva un accordo su un testo volto a rivedere le due predette convenzioni, approvato a livello politico dal Consiglio nel successivo mese di maggio.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che conferiva all'allora Comunità europea nuove competenze relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, tuttavia, non era più possibile inserire nei testi delle due convenzioni le modifiche proposte dal gruppo di lavoro.

Per tale ragione, la Commissione, con riferimento alla sola Convenzione di Bruxelles, sottoponeva al Consiglio una proposta di regolamento diretta ad inserire nel diritto comunitario i risultati raggiunti dal gruppo di lavoro (il regolamento CE n. 44/2001, oggi abrogato dal regolamento UE n. 1215/2012); con riferimento alla Convenzione di Lugano, invece, la Commissione presentava una raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizzava la stessa Commissione a intavolare negoziati per l'adozione di una convenzione sulla competenza giudiziaria, sul riconoscimento e sull'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (sostitutiva della Convenzione di

Lugano) tra la CE e la Danimarca, da un lato, l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e la Polonia, dall'altro.

Il Consiglio autorizzava la Commissione ad intavolare negoziati per l'adozione di una nuova Convenzione di Lugano, fatta salva la questione se la conclusione di quest'ultima rientrasse nella competenza esclusiva della Comunità o in una competenza concorrente tra quest'ultima e gli Stati membri.

In tale contesto, nel febbraio 2003, il Consiglio sottoponeva alla Corte di giustizia una domanda di parere volta a chiarire la natura esclusiva ovvero concorrente della competenza a concludere la nuova Convenzione di Lugano.

La Corte, per rispondere alla domanda, ha svolto riflessioni sul tema della competenza dell'allora Comunità a concludere accordi internazionali, statuendo che:

« 114. La competenza della Comunità a concludere accordi internazionali può non soltanto essere attribuita espressamente dal Trattato, ma altresì derivare implicitamente da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, nell'ambito di tali disposizioni, dalle istituzioni comunitarie (v. sentenza AETS, cit., punto 16). La Corte ha inoltre concluso che, ogniquale volta il diritto comunitario abbia attribuito a tali istituzioni determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo (citati pareri 1/76, punto 3, e 2/91, punto 7).

115. Tale competenza della Comunità può essere esclusiva o concorrente con gli Stati membri [...].

116. Al punto 17 della citata sentenza AETS la Corte ha stabilito il principio secondo cui, qualora siano state adottate norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere - né individualmente, né collettivamente - di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Anche in un caso simile la Comunità dispone di una competenza esclusiva a concludere gli accordi internazionali.

117. Nell'ipotesi oggetto del presente parere, tale principio è pertinente per valutare l'esclusività o meno di una competenza esterna della Comunità.

118. [...] il detto principio si applica anche quando sono state adottate disposizioni in settori non rientranti in politiche comuni e, in particolare, in settori in cui esistono disposizioni di armonizzazione.

119. La Corte ha ricordato a tale proposito che, in tutti i settori che rientrano negli scopi del Trattato, l'art. 10 CE [oggi art. 4 TUE] impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi suddetti (parere 2/91, cit., punto 10).

[...]

122. [...] la Corte ha riconosciuto una competenza esclusiva della Comunità, in particolare, laddove la conclusione di un accordo da parte degli Stati membri sia incompatibile con l'unicità del mercato comune e con l'applicazione uniforme del diritto comunitario (sentenza AETS, cit., punto 31) o laddove, in ragione della natura stessa delle disposizioni comunitarie esistenti, quali atti legislativi che contengono clausole relative al trattamento da riservare ai cittadini di Stati terzi o all'armonizzazione completa di una determinata questione, ogni accordo relativo a tale materia incida necessariamente sulle disposizioni comunitarie ai sensi della citata sentenza AETS (v., in tal senso, parere 1/94, cit., punti 95 e 96, nonché sentenza Commissione/Danimarca, cit., punti 83 e 84).

123. Per contro, la Corte non ha riconosciuto una competenza esclusiva della Comunità allorché, in ragione della natura di prescrizioni minime sia delle disposizioni comunitarie sia di quelle di una convenzione internazionale, quest'ultima non poteva impedire la piena applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri (parere 2/91, cit., punto 18). Del pari, la Corte non ha riconosciuto la necessità di una competenza esclusiva della Comunità motivata dal rischio che accordi bilaterali creino distorsioni di flussi di servizi nel mercato interno, rilevando che nessuna

disposizione del Trattato impediva alle istituzioni di organizzare, mediante le norme comuni da esse adottate, azioni concertate nei confronti di Stati terzi o di prescrivere i comportamenti che gli Stati membri dovevano adottare verso l'esterno (parere 1/94, cit., punti 78 e 79, nonché la sentenza Commissione/Danimarca, cit., punti 85 e 86).

124. In tale contesto, occorre ricordare che la Comunità dispone solo di competenze di attribuzione e che, pertanto, l'esistenza di una competenza, per di più non espressamente prevista da Trattato e di natura esclusiva, deve basarsi su conclusioni derivanti da un'analisi concreta del rapporto esistente tra l'accordo previsto e il diritto comunitario in vigore e da cui risulti che la conclusione di un tale accordo può incidere sulle norme comunitarie.

125. In alcuni casi, l'esame e il confronto dei settori disciplinati sia dalle disposizioni comunitarie sia dall'accordo previsto sono sufficienti ad escludere ogni incidenza su tali disposizioni (citati pareri 1/94, punto 103; 2/92, punto 34, e 2/00, punto 46).

126. Tuttavia, non è necessario che sussista una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa comunitaria. Qualora occorra determinare se il criterio indicato dalla formula «di un settore già in gran parte disciplinato da norme comunitarie» (parere 2/91, cit., punti 25 e 26) sia soddisfatto, l'analisi deve basarsi non solo sulla portata delle disposizioni in questione, ma anche sulla natura e sul contenuto delle stesse. Occorre inoltre prendere in considerazione non soltanto lo stato attuale del diritto comunitario nel settore interessato, ma anche le sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili al momento di tale analisi (v., in tal senso, parere 2/91, cit., punto 25).

[...]

130. A tale proposito, l'esistenza, in un accordo, di una clausola detta «di disgiunzione», ai cui sensi il detto accordo non pregiudica l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni pertinenti di diritto comunitario, non costituisce una garanzia della mancata incidenza delle disposizioni dell'accordo sulle norme comunitarie mediante una delimitazione del rispettivo ambito di applicazione di entrambe le norme, ma, al contrario, può apparire come l'indice dell'incidenza su tali norme. Un simile meccanismo diretto a prevenire ogni conflitto al momento dell'esecuzione dell'accordo non è di per sé un elemento determinante che consente di risolvere la questione se la Comunità disponga di una competenza esclusiva a concludere il detto accordo o se la competenza appartenga agli Stati membri, questione che dev'essere risolta prima della conclusione di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza Commissione/Danimarca, cit., punto 101).

131. Infine, il fondamento normativo su cui si basano le disposizioni comunitarie e più in particolare la condizione relativa al corretto funzionamento del mercato interno prevista all'art. 65 CE [ora art. 81 TFUE] sono, in quanto tali, irrilevanti al fine di verificare se un accordo internazionale incida su disposizioni comunitarie [...].

132. Se un accordo internazionale comprende norme che presuppongono un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri in un settore in cui il Trattato esclude una tale armonizzazione, la Comunità non dispone della competenza necessaria a concludere il detto accordo. Tali limiti della competenza esterna della Comunità riguardano l'esistenza stessa di tale competenza e non la sua esclusività.

133. Da quanto precede risulta che occorre effettuare un'analisi globale e concreta al fine di verificare se la Comunità disponga della competenza a concludere un accordo internazionale e se tale competenza sia esclusiva. A tal fine, occorre prendere in considerazione non solo il settore disciplinato sia dalle norme comunitarie sia dalle disposizioni dell'accordo previsto, ove esse siano note, ma anche la natura e il contenuto di tali norme e disposizioni, al fine di assicurarsi che l'accordo non sia tale da pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme comunitarie e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono».

8 marzo 2011, Parere della Corte di giustizia 1/09

La Convenzione sul brevetto europeo (CBE), siglata a Monaco di Baviera il 5 ottobre 1973, è un Trattato al quale oggi aderiscono 38 Stati, tra i quali tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Quest'ultima non ha aderito alla CBE. Detta convenzione prevede una procedura unica per il rilascio dei brevetti europei da parte dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB). Sebbene la procedura di rilascio di questo titolo sia unica, il brevetto europeo si compone di una serie di brevetti nazionali, soggetti ciascuno alla normativa propria degli Stati designati dal titolare.

Nel corso del 2000, il Consiglio europeo rilanciava il dibattito su un futuro brevetto comunitario. Il 5 luglio 2000, la Commissione europea presentava una proposta di regolamento del Consiglio, relativo al brevetto comunitario, che prevedeva l'adesione dell'allora Comunità europea alla CBE, la creazione di un titolo unico di proprietà industriale valido per l'intera Comunità e il rilascio di detto titolo da parte dell'UEB.

Il 3 aprile 2007 la Commissione presentava al Parlamento europeo e al Consiglio la Comunicazione «Migliorare il sistema dei brevetti in Europa», proponendo, in particolare, l'istituzione di un sistema integrato per il brevetto europeo e per il futuro brevetto comunitario.

Nell'ambito dei lavori in seno al Consiglio veniva parimenti elaborato un progetto di accordo internazionale che avrebbe dovuto essere concluso tra gli Stati membri, l'Unione europea e gli Stati terzi aderenti alla CBE, volto all'istituzione di un tribunale competente sulle controversie in materia di brevetti europei e comunitari. L'accordo era finalizzato all'istituzione di un Tribunale dei brevetti europeo e comunitario (TB), composto di un tribunale di primo grado, comprendente una divisione centrale e divisioni locali e regionali, nonché di una corte d'appello.

In tale contesto, ai sensi dell'art. 218, n. 11 TFUE, il Consiglio formulava alla Corte di giustizia una domanda di parere volta a chiarire se il predetto accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti fosse compatibile con le disposizioni dei Trattati.

La Corte, nel parere richiesto, risolvendo positivamente la questione circa la ricevibilità della domanda di parere, ha poi concluso per l'incompatibilità di detto accordo con l'ordinamento disegnato dai Trattati.

In particolare, con riferimento alla ricevibilità della domanda, la Corte ha osservato che:

« 46. Le osservazioni formulate in merito alla ricevibilità della domanda di parere riguardano sostanzialmente tre questioni, ossia, in primo luogo, il grado di precisione del contenuto dell'accordo delineato, in secondo luogo, lo stato dei lavori preparatori e, in terzo luogo, il rispetto dell'equilibrio istituzionale.

47. Prima di risolvere queste tre questioni occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 218, n. 11, TFUE, il Parlamento, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro può richiedere il parere della Corte in merito alla compatibilità di un accordo delineato con le disposizioni dei Trattati. Questa disposizione mira a prevenire le complicazioni che deriverebbero da controversie giudiziarie riguardanti la compatibilità con i Trattati di accordi internazionali che impegnino l'Unione (v. pareri 28 marzo 1996, 2/94, Racc. pag. I-1759, punto 3, e 30 novembre 2009, 1/08, Racc. pag. I-11129, punto 107).

48. Infatti, la pronuncia di un giudice che constati eventualmente, successivamente alla conclusione di un accordo internazionale che impegni l'Unione, che quest'ultimo sia incompatibile con le disposizioni dei Trattati, alla luce o del suo contenuto o della procedura adottata per la sua conclusione, non mancherebbe di far sorgere serie difficoltà non solo a livello interno dell'Unione, ma anche su quello delle relazioni internazionali, e rischierebbe di danneggiare tutti gli interessati, ivi compresi gli Stati terzi (v. parere 13 dicembre 1995, 3/94, Racc. pag. I-4577, punto 17).

49. Per quanto concerne, in primo luogo, la questione del grado di precisione del progetto di

accordo, occorre ricordare che, nei casi in cui la Corte debba pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni di un progetto di accordo con le norme del Trattato, è necessario che quest'ultima abbia a disposizione elementi sufficienti riguardo al contenuto stesso di detto accordo (v. parere 2/94, cit., punti 20-22).

50. Nel caso di specie, il Consiglio ha fornito alla Corte il testo completo del progetto di accordo contenente, in particolare, norme sull'organizzazione e sulle modalità di funzionamento del TB, sulle sue competenze e sui vari tipi di ricorso, nonché sul diritto applicabile e sugli effetti delle pronunce di quest'organo giurisdizionale.

51. Inoltre, è importante rilevare che il contesto in cui si presenta il progetto di accordo è richiamato nella domanda di parere. Infatti, questo progetto fa parte di un insieme di misure, attualmente allo studio in seno a diversi organi dell'Unione, come l'istituzione di un brevetto comunitario quale nuovo titolo di proprietà intellettuale e l'adesione dell'Unione alla CBE.

52. Alla luce di ciò, la Corte ritiene di disporre di sufficienti informazioni in merito al contenuto e al contesto dell'accordo delineato.

53. Per quanto concerne, in secondo luogo, la questione diretta ad accertare se la procedura negoziale relativa al progetto di accordo abbia raggiunto uno stato di avanzamento sufficiente per consentire alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità di questo progetto con i Trattati, occorre ricordare che la Corte può essere investita di una domanda di parere prima che inizino i negoziati a livello internazionale, quando l'oggetto del previsto accordo è conosciuto, anche qualora sussistano un certo numero di alternative ancora aperte e di divergenze relative alla redazione dei testi in questione, qualora la documentazione sottoposta alla Corte consenta a quest'ultima di elaborare un giudizio sufficientemente sicuro in merito alla questione sollevata dal Consiglio (v., in tal senso, parere 4 ottobre 1979, 1/78, Racc. pag. 2871, punto 34), e che la ricevibilità di una domanda di parere non può essere posta in discussione per il fatto che il Consiglio non abbia ancora adottato la decisione di avviare i negoziati a livello internazionale (v. parere 2/94, cit., punto 13).

54. Per quanto concerne la presente domanda, occorre far rilevare che il progetto di istituire un sistema giurisdizionale unificato in materia di brevetti era allo studio del Consiglio nel momento in cui la Corte è stata investita del problema. La circostanza che il progetto di accordo o alcuni progetti di misure legislative strettamente legati a quest'ultimo, quali la proposta di regolamento sul brevetto comunitario, non riscuotano attualmente un sostegno unanime in seno al Consiglio non può incidere, di per sé, sulla ricevibilità della presente domanda di parere.

55. Per quanto concerne, in terzo luogo, la questione sollevata in merito all'equilibrio istituzionale, è importante osservare che la facoltà di proporre una domanda di parere, ai sensi dell'art. 218, n. 11, TFUE, non richiede, quale condizione preliminare, un accordo definitivo tra le istituzioni interessate. Infatti, il diritto concesso al Consiglio, al Parlamento, alla Commissione e agli Stati membri di chiedere alla Corte il suo parere può essere esercitato individualmente, senza una qualsivoglia concertazione e senza attendere il risultato finale di una connessa procedura legislativa. Ad ogni modo, il Parlamento conserva il diritto di proporre esso stesso una domanda di parere.

56. Pertanto, la circostanza che l'adozione dell'accordo di cui trattasi possa avvenire solo dopo la consultazione, o meglio l'approvazione, del Parlamento e che l'adozione di eventuali misure legislative di accompagnamento in seno all'Unione, come il futuro regolamento sul brevetto comunitario, sia soggetta a una procedura legislativa che coinvolga questa istituzione non incide sulla facoltà concessa al Consiglio, ai sensi dell'art. 218, n. 11, TFUE, di chiedere un parere della Corte.

57. La domanda di parere proposta dal Consiglio è pertanto ricevibile».

Relativamente al merito della domanda, ovvero la compatibilità o meno dell'accordo con l'ordinamento dell'Unione europea, la Corte ha osservato che:

« 64. Poiché il progetto di accordo istituisce sostanzialmente una nuova struttura giurisdizionale, occorre ricordare, in primo luogo, gli elementi fondamentali dell'ordinamento giuridico e del sistema

giurisdizionale dell'Unione, quali concepiti dai Trattati istitutivi e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte, al fine di valutare la compatibilità con detti elementi dell'istituzione del TB.

65. Come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte, a differenza dei normali trattati internazionali, i Trattati istitutivi dell'Unione hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini [...]. Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione così istituito sono, in particolare, il suo primato sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi (v. parere 14 dicembre 1991, 1/91, Racc. pag. I-6079, punto 21).

66. Come si evince dall'art. 19, n. 1, TUE, è compito della Corte e degli organi giurisdizionali degli Stati membri assicurare il rispetto di quest'ordinamento giuridico e del sistema giurisdizionale dell'Unione.

67. Spetta inoltre alla Corte garantire il rispetto dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione quale istituito dai Trattati (v. parere 1/91, cit., punto 35).

[...]

70. Peraltro, l'ordinamento giurisdizionale dell'Unione è costituito da un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedure, diretto a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (v., segnatamente, sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677, punto 40).

71. Per quanto concerne le caratteristiche del TB, è importante osservare, anzitutto, che questo giudice si situa all'esterno della cornice istituzionale e giurisdizionale dell'Unione. Infatti, esso non fa parte del sistema giurisdizionale previsto dall'art. 19, n. 1, TUE. Il TB è un organo dotato di personalità giuridica propria in forza del diritto internazionale.

72. Conformemente alle disposizioni dell'art. 15 del progetto di accordo, il TB è investito di competenze esclusive in relazione a un numero rilevante di azioni promosse da privati in materia di brevetti. [...] In tale cornice, gli organi giurisdizionali degli Stati contraenti, ivi compresi quelli degli Stati membri, vengono privati di tali competenze e conservano pertanto solo compiti che non rientrano nelle competenze esclusive del TB.

73. Occorre aggiungere che, conformemente all'art. 14 bis del progetto di accordo, il TB, nell'esercizio delle sue funzioni, ha il compito di interpretare e di applicare il diritto dell'Unione. A questo giudice è attribuita la parte fondamentale delle competenze «*ratione materiae*», normalmente spettanti ai giudici nazionali, in materia di controversie rientranti nell'ambito del brevetto comunitario, insieme al compito di garantire, in detto ambito, la piena applicazione del diritto dell'Unione, nonché la tutela in giudizio dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo.

74. Relativamente a un accordo internazionale, che preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni, la Corte ha certamente dichiarato che un accordo del genere non è incompatibile, in linea di principio, con il diritto dell'Unione. Infatti, la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali implicano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni (v. parere 1/91, cit., punti 40 e 70).

75. Inoltre, la Corte ha sottolineato che un accordo internazionale concluso con Stati terzi può attribuirle nuove competenze giurisdizionali, a condizione che tale attribuzione non alteri la funzione della Corte, quale concepita nei Trattati UE e FUE (v., per analogia, parere 10 aprile 1992, 1/92, Racc. pag. I-2821, punto 32).

76. La Corte ha altresì precisato che un accordo internazionale può incidere sulle sue competenze purché siano soddisfatti i requisiti essenziali affinché sia lasciata inalterata la natura di tali competenze e, pertanto, non sia violata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v.

parere 18 aprile 2002, 1/00, Racc. pag. I-3493, punti 21, 23 e 26).

[...]

78. Viceversa, il giudice internazionale previsto dal presente progetto di accordo è chiamato a interpretare e ad applicare non solo le disposizioni di detto accordo, ma anche il futuro regolamento sul brevetto comunitario nonché altri atti del diritto dell'Unione, segnatamente regolamenti e direttive in combinato disposto con i quali il citato regolamento dovrebbe eventualmente essere letto, ossia norme riguardanti altri regimi di proprietà intellettuale, nonché norme del Trattato FUE concernenti il mercato interno e il diritto della concorrenza. Parimenti, il TB può essere chiamato a risolvere una controversia dinanzi ad esso pendente incentrata sui diritti fondamentali e sui principi generali del diritto dell'Unione, se non a esaminare la validità di un atto dell'Unione.

[...]

80. Benché effettivamente la Corte non sia investita di una competenza a pronunciarsi su controversie tra privati in materia di brevetti, dato che questa competenza spetta ai giudici degli Stati membri, questi ultimi non possono però attribuire la competenza a decidere su siffatti litigi a un giudice istituito con un accordo internazionale, che priverebbe detti organi giurisdizionali del loro compito di dare attuazione al diritto dell'Unione, in qualità di giudici di «diritto ordinario» dell'ordinamento giuridico dell'Unione, e, pertanto, della facoltà prevista dall'art. 267 TFUE, per non dire, eventualmente, dell'obbligo di effettuare un rinvio pregiudiziale nella materia in questione.

81. Orbene, il progetto di accordo prevede una procedura pregiudiziale la quale, nella sfera d'applicazione di detto accordo, riserva la facoltà di rinvio pregiudiziale al TB, privando della medesima i giudici nazionali.

[...]

89. Di conseguenza, il previsto accordo, attribuendo una competenza esclusiva a conoscere un rilevante numero di azioni promosse da privati in materia di brevetto comunitario, nonché ad interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione in questa materia a un giudice internazionale, situato all'esterno della cornice istituzionale e giurisdizionale dell'Unione, priverebbe i giudici degli Stati membri delle loro competenze in materia di interpretazione e di applicazione del diritto dell'Unione, nonché la Corte della propria competenza a risolvere, in via pregiudiziale, le questioni proposte da detti giudici e, di conseguenza, snaturerebbe le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri, le quali sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione».

15 marzo 2012, *Società Consortile Fonografici c. Marco Del Corso*, causa C-135/10

La Società Consortile Fonografici (d'ora in poi "SCF") svolgeva, in Italia e all'estero, attività di «collecting» quale mandataria per la gestione, la riscossione e la ripartizione dei diritti dei produttori fonografici consorziati. Nell'esercizio della sua attività, la SCF aveva intrapreso trattative con l'Associazione Nazionale Dentisti Italiani volte alla stipula di un accordo collettivo per quantificare un equo compenso per ogni «comunicazione al pubblico» di fonogrammi, inclusa quella effettuata presso studi professionali privati. Poiché le trattative non avevano esito positivo, la SCF conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Torino il sig. Del Corso al fine di far accertare che questi, nel proprio studio dentistico privato, effettuava la diffusione, come musica di sottofondo, di fonogrammi oggetto di protezione e che tale attività, costituendo «comunicazione al pubblico» ai sensi della normativa nazionale, del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, avrebbe dovuto essere soggetta alla corresponsione di un equo compenso.

Con sentenza del 20 marzo 2008, modificata da un'ordinanza del 16 maggio dello stesso anno, il Tribunale di Torino rigettava la domanda della SCF. La SCF proponeva quindi appello avverso tale sentenza dinanzi alla Corte d'appello di Torino. Ritenendo che sussistevano dubbi riguardo alla

circostanza se la diffusione di fonogrammi all'interno di studi di liberi professionisti, come quelli dentistici, fosse inclusa nella nozione di «comunicazione al pubblico», la Corte d'appello di Torino decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte cinque questioni pregiudiziali.

In particolare, con la prima e la seconda questione, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se la Convenzione internazionale sulla protezione degli artisti, interpreti o esecutori, dei produttori di fonogrammi e degli organismi di radiodiffusione (Convenzione di Roma), l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs) e, infine, il Trattato dell'Organizzazione mondiale sulla proprietà intellettuale (WPPT) fossero immediatamente applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione e se i privati potessero avvalersene in modo diretto.

In merito a tali questioni, la Corte ha osservato che:

« 37. Riguardo, in primo luogo, alla questione se la Convenzione di Roma, l'Accordo TRIPs e il WPPT siano immediatamente applicabili nell'ordinamento giuridico dell'Unione, occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, «[g]li accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

38. L'Accordo TRIPs e il WPPT sono stati sottoscritti dall'Unione e approvati, rispettivamente, con le decisioni 94/800 e 2000/278. Ne consegue che tale accordo e tale trattato vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.

39. Inoltre, secondo una costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni delle convenzioni concluse dall'Unione formano parte integrante dell'ordinamento giuridico di quest'ultima [...] e sono pertanto applicabili nel suo ambito.

40. Ciò si verifica nel caso degli accordi TRIPs e WPPT.

41. Relativamente alla Convenzione di Roma si deve osservare, da un lato, che l'Unione non vi ha aderito e, dall'altro, che non può ritenersi che quest'ultima si sia sostituita agli Stati membri nell'ambito di applicazione della succitata convenzione, non foss'altro perché essi non vi hanno tutti aderito (v., per analogia, sentenza del 24 giugno 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, Racc. pag. I-4501, punto 85).

42. Di conseguenza le disposizioni della Convenzione di Roma non formano parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

43. Riguardo, in secondo luogo, alla questione relativa alla possibilità per i privati di avvalersi in modo immediato delle disposizioni dell'Accordo TRIPs e del WPPT, è necessario rilevare che, in base alla giurisprudenza della Corte, non è sufficiente che le disposizioni in parola facciano parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Occorre altresì che esse appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise e che né sotto il profilo della natura né sotto quello della struttura ostino ad essere in tal modo invocate (v., in tal senso, sentenze *Demirel*, cit., punto 14; del 16 giugno 1998, *Racke*, C-162/96, Racc. pag. I-3655, punto 31, nonché del 10 gennaio 2006, *IATA e ELFAA*, C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 39).

44. La prima condizione è soddisfatta allorché le disposizioni fatte valere stabiliscono obblighi chiari e precisi che non sono subordinati, nel loro adempimento o nei loro effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore (v., in tal senso, sentenze del 15 luglio 2004, *Pêcheurs de l'étang de Berre*, C-213/03, Racc. pag. I-7357, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, nonché dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, Racc. pag. I-1255, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

45. Relativamente all'Accordo TRIPs occorre ricordare che, secondo l'ultimo considerando della decisione 94/800, l'accordo che istituisce l'OMC, compresi gli allegati, non è di natura tale da essere invocato direttamente dinanzi alle autorità giudiziarie dell'Unione e degli Stati membri.

46. Inoltre, la Corte ha già statuito che, tenuto conto della loro natura e della loro struttura, le disposizioni dell'Accordo TRIPs non hanno efficacia diretta e non sono idonee a creare in capo ai privati diritti che questi possano invocare direttamente dinanzi al giudice ai sensi del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 23 novembre 1999, *Portogallo/Consiglio*, C-149/96, Racc.

pag. I-8395, punti 42-48; del 14 dicembre 2000, Dior e a., C-300/98 e C-392/98, Racc. pag. I-11307, punto 44, nonché del 16 novembre 2004, Anheuser-Busch, C-245/02, Racc. pag. I-10989, punto 54).

47. Con riferimento al WPPT è necessario osservare che, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, esso prevede che le parti contraenti si impegnano ad adottare, conformemente alla propria legislazione, i provvedimenti necessari per l'applicazione del trattato stesso.

48. Ne discende che l'applicazione delle disposizioni del WPPT, per quanto concerne la loro esecuzione o i loro effetti, è subordinata all'intervento di atti ulteriori. Disposizioni del genere non hanno pertanto efficacia diretta nel diritto dell'Unione e non sono idonee a creare in capo ai privati diritti che questi possano invocare direttamente dinanzi al giudice ai sensi di tale ordinamento giuridico.

49. Relativamente alla Convenzione di Roma occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del WPPT, nessuna disposizione di detto trattato giustifica deroghe agli obblighi reciproci incombenti alle parti contraenti in forza della Convenzione di Roma.

50. Di conseguenza, sebbene l'Unione non sia parte contraente della Convenzione di Roma, essa è ciò nondimeno tenuta, in base all'articolo 1, paragrafo 1, del WPPT, a non ostacolare l'adempimento degli obblighi degli Stati membri derivanti dalla convenzione in parola. Pertanto detta convenzione produce effetti indiretti all'interno dell'Unione».

18 luglio 2013, *Daiichi Sankyo Co. Ltd e Sanofi Aventis Deutschland GmbH c. DEMO Anonymos Viomichaniki kai Emporiki Etairia Farmakon*, causa C-414/11

La Daiichi Sankyo era titolare in Grecia di un brevetto nazionale concesso il 21 ottobre 1986 per il composto chimico (levofloxacin emidrato) utilizzato, in particolare, come principio attivo di un medicinale originale denominato «Tavanic». Detto medicinale era distribuito in Grecia dalla Sanofi Aventis, che ivi disponeva di una apposita licenza concessa dalla Daiichi Sankyo, su autorizzazione rilasciata dall'autorità greca competente il 17 febbraio 1999. Nel settembre 2008 e nel 22 luglio 2009 la medesima autorità rilasciava alla società DEMO autorizzazioni a immettere in commercio medicinali generici aventi come principio attivo il levofloxacin emidrato con la denominazione «Talerin». Per tale motivo, nel settembre 2009 la Daiichi Sankyo e la Sanofi-Aventis citavano la DEMO avanti il Tribunale di Atene, chiedendo in particolare la cessazione da parte di quest'ultima di ogni attività di commercializzazione del Talerin.

In tale contesto, il Tribunale adito, decideva di sospendere il procedimento principale e di sottoporre alla Corte tre questioni pregiudiziali: con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l'articolo 27 dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPS), che definisce l'ambito della tutela dei brevetti, rientrasse o meno in un settore nel quale gli Stati membri rimangono competenti in via principale e, in caso di risposta affermativa, se i medesimi Stati membri siano liberi di riconoscere o meno efficacia diretta alla menzionata disposizione e se il giudice nazionale possa o meno applicare direttamente, alle condizioni previste dal proprio ordinamento, detta disposizione.

La Corte, investita di tale questione, ha osservato che:

« 49. Dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE risulta che la politica commerciale comune, che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, è di competenza esclusiva dell'Unione, concerne segnatamente «gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale».

50. Come risulta dalla medesima disposizione, in particolare dalla sua seconda frase, secondo cui la politica commerciale comune si iscrive nel quadro dell'«azione esterna dell'Unione», tale politica riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi e non quelli nel mercato interno.

[...]

52. [...] fra le norme adottate dall'Unione in materia di proprietà intellettuale, solo quelle che presentano un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali possono rientrare nella nozione di «aspetti commerciali della proprietà intellettuale» di cui all'articolo 207, paragrafo 1, TFUE e, quindi, nell'ambito della politica commerciale comune.

53. È il caso delle norme contenute nell'Accordo TRIPS. Anche se non vertono sulla disciplina, doganale o di altro tipo, delle operazioni di commercio internazionale in quanto tali, esse presentano un nesso specifico con gli scambi internazionali. Infatti, il suddetto accordo è parte integrante del regime dell'OMC e costituisce uno degli accordi multilaterali principali sui quali tale regime si fonda.

54. Tale specificità del nesso con gli scambi internazionali è rappresentata, in particolare, dal fatto che l'Intesa sulle norme e le procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie, che costituisce l'allegato 2 dell'Accordo istitutivo dell'OMC e si applica all'Accordo TRIPS, consente, ai sensi del suo articolo 22, paragrafo 3, la sospensione delle concessioni in modo incrociato fra tale accordo e gli altri accordi multilaterali principali di cui l'Accordo istitutivo dell'OMC è composto.

55. Peraltro, prevedendo all'articolo 207, paragrafo 1, TFUE che gli «aspetti commerciali della proprietà intellettuale» rientrino ormai pienamente nella politica commerciale comune, gli estensori del Trattato FUE non hanno potuto ignorare che i termini in tal modo inseriti nella suddetta disposizione corrispondono quasi letteralmente alla intitolazione stessa dell'Accordo TRIPS.

[...]

58. L'obiettivo principale dell'Accordo TRIPS è quello di rafforzare e armonizzare la tutela della proprietà intellettuale su scala mondiale [...]. Come risulta dal suo preambolo, l'Accordo TRIPS persegue l'obiettivo di ridurre le distorsioni nel commercio internazionale garantendo, nel territorio di ciascuno dei membri dell'OMC, una protezione efficace e sufficiente dei diritti di proprietà intellettuale. La parte II di tale accordo contribuisce alla realizzazione di questo obiettivo mediante la previsione, per ciascuna delle principali tipologie di diritti di proprietà intellettuale, di norme che devono essere applicate da ciascun membro dell'OMC.

59. È pur vero che, dopo l'entrata in vigore del Trattato FUE, l'Unione resta nella piena facoltà di legiferare, sui diritti di proprietà intellettuale, in forza delle competenze relative all'ambito del mercato interno. Tuttavia, gli atti adottati su tale base e destinati a valere specificatamente per l'Unione devono rispettare le norme relative all'esistenza, all'ambito e all'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale contenute nell'Accordo TRIPS, dato che tali norme restano, come in passato, destinate a uniformare a livello mondiale alcune regole in materia e a facilitare così gli scambi internazionali.

60. Pertanto, come osservato dalla Commissione, considerare le norme contenute nell'articolo 27 dell'Accordo TRIPS sull'oggetto del brevetto come rientranti nell'ambito della politica commerciale comune, e non in quello del mercato interno, rispecchia adeguatamente il fatto che dette norme si inscrivono nell'ambito della liberalizzazione degli scambi internazionali e non in quello dell'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione.

61. In considerazione di quanto precede, alla prima parte della prima questione occorre rispondere che l'articolo 27 dell'Accordo TRIPS rientra nell'ambito della politica commerciale comune.

62. Tenuto conto della risposta data alla sua prima parte, non occorre esaminare la seconda parte della suddetta questione».

11 giugno 2014, *Commissione c. Consiglio*, causa C-377/12

Il 25 novembre 2004 il Consiglio autorizzava la Commissione a negoziare con la Repubblica delle Filippine un accordo quadro di partenariato e cooperazione.

Il 6 settembre 2010 la Commissione adottava una proposta di decisione del Consiglio relativa alla

firma di un accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra (in prosieguo: l'«accordo quadro»), avente come base giuridica gli articoli 207 TFUE e 209 TFUE, relativi rispettivamente alla politica commerciale comune e alla cooperazione allo sviluppo, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

Il 14 maggio 2012 il Consiglio adottava all'unanimità una decisione relativa alla firma dell'accordo quadro, su riserva della conclusione dello stesso. Oltre agli articoli già indicati dalla Commissione nella proposta di decisione, il Consiglio adottava come basi giuridiche anche gli articoli 79, paragrafo 3 (relativo alla riammissione dei cittadini di Stati terzi), 91, 100 (relativi ai trasporti) e 191, paragrafo 4, TFUE (relativo all'ambiente).

Per tale ultima ragione, la Commissione adiva la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE, chiedendo l'annullamento della decisione del Consiglio del maggio 2012, nei limiti in cui quest'ultimo aveva provveduto all'aggiunta di basi giuridiche. A sostegno del proprio ricorso la Commissione deduceva un unico motivo vertente sull'illegittimità dell'aggiunta di basi giuridiche operata dal Consiglio.

La Corte, investita della questione, ha formulato le seguenti osservazioni in merito alla possibilità di ricondurre talune disposizioni dell'accordo quadro nell'ambito della politica dell'Unione finalizzata alla cooperazione allo sviluppo:

« 35. Nel caso specifico occorre determinare se, tra le disposizioni dell'accordo quadro, quelle relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ai trasporti e all'ambiente rientrano anche nella politica di cooperazione allo sviluppo ovvero se esulino dall'ambito di tale politica e, quindi, impongano di fondare la decisione impugnata su basi giuridiche supplementari.

36. Secondo l'articolo 208, paragrafo 1, TFUE, la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'articolo 21 TUE. L'obiettivo principale di tale politica è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà e l'Unione deve tener conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo. Per l'attuazione di detta politica l'articolo 209 TFUE, sul quale si fonda, tra l'altro, la decisione impugnata, prevede segnatamente, al suo paragrafo 2, che l'Unione possa concludere con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 21 TUE e all'articolo 208 TFUE.

37. Ne consegue che la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo non si limita alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà, ma persegue altresì gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, come quello, enunciato in tale paragrafo 2, lettera d), consistente nel favorire lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà.

38. [...] la Corte ha dichiarato che, per essere qualificato come accordo di cooperazione allo sviluppo, un accordo deve perseguire gli obiettivi di cui a tale politica, che detti obiettivi sono ampi, nel senso che le misure necessarie al loro perseguimento devono potere riguardare varie materie specifiche, e che ciò vale in particolare per un accordo che fissi l'ambito di detta cooperazione [...].

39. La Corte ne ha desunto [...] che si deve considerare che la presenza, in un accordo di cooperazione allo sviluppo, di clausole riguardanti varie materie specifiche non possa modificare la qualificazione dell'accordo, la quale dipende dallo scopo essenziale di questo e non già da clausole particolari, purché tali clausole non comportino, nelle materie specifiche considerate, obblighi di portata tale che detti obblighi costituiscano in realtà scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo.

[...]

46. [...] nel preambolo dell'accordo quadro viene affermata la volontà delle parti contraenti di promuovere uno sviluppo socioeconomico sostenibile, l'eliminazione della povertà e il

conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. L'impegno a promuovere lo sviluppo sostenibile, collaborare per affrontare le sfide connesse ai cambiamenti climatici e contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale, compresi gli obiettivi di sviluppo del millennio, fa parte dei principi generali enunciati all'articolo 1 dell'accordo quadro. L'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e di una riduzione della povertà non solo viene enunciato all'articolo 29 di detto accordo, che precisa i temi su cui si deve incentrare il dialogo relativo alla cooperazione allo sviluppo, ma è altresì affermato in altre disposizioni dello stesso, in particolare quelle consacrate all'impiego e agli affari sociali, all'agricoltura, alla pesca e allo sviluppo rurale nonché allo sviluppo regionale.

47. Inoltre, dall'accordo quadro considerato nel suo insieme risulta che la cooperazione e il partenariato da esso previsti tengono in particolare conto le esigenze di un paese in via sviluppo e, pertanto, contribuiscono a favorire segnatamente il conseguimento degli obiettivi di cui agli articoli 21, paragrafo 2, lettera d), TUE e 208, paragrafo 1, TFUE.

48. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre esaminare [...] se le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ai trasporti e all'ambiente contribuiscano anche al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e, in caso di risposta affermativa, se tali disposizioni non contengano tuttavia obblighi di una portata tale da costituire obiettivi distinti che non siano né secondari né indiretti rispetto a quelli della cooperazione allo sviluppo.

49. In primo luogo, per quanto riguarda il contributo di dette disposizioni al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, si deve constatare che, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 48, 55 e 63 delle sue conclusioni, la migrazione, compresa la lotta contro l'immigrazione clandestina, i trasporti e l'ambiente sono integrati nella politica di sviluppo definita nel consenso europeo. Al punto 12 di quest'ultimo, la migrazione, al pari dell'ambiente e della gestione sostenibile delle risorse naturali, fanno parte della serie di attività riguardanti lo sviluppo previste per realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio e tenere conto degli aspetti economici, sociali e ambientali dell'eliminazione della povertà nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Al punto 38, la migrazione vi viene concepita come un fattore positivo per lo sviluppo che contribuisce alla riduzione della povertà e lo sviluppo, al punto 40, come la più efficace risposta a lungo termine alla migrazione forzata e clandestina. L'ambiente e i trasporti vi figurano, ai punti 75 e 77, tra i principali ambiti d'azione dell'Unione per rispondere ai bisogni dei paesi partner.

55 [...] le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ai trasporti e all'ambiente, in modo coerente con il consenso europeo, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

[...]

57. Quanto alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, a differenza delle disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza, l'articolo 26, paragrafo 3, dell'accordo quadro contiene obblighi precisi. Infatti, in tale articolo la Repubblica delle Filippine e gli Stati membri s'impegnano a riammettere i loro cittadini che non soddisfino o non soddisfino più le condizioni di ingresso o di residenza sul territorio dell'altra parte, su richiesta di quest'ultima e senza ritardi indebiti, una volta che sia accertata la cittadinanza e che si sia proceduto al debito trattamento, nonché a fornire ai loro cittadini i documenti d'identità necessari a tal fine. Essi convengono inoltre di concludere appena possibile un accordo sull'ammissione e sulla riammissione.

[...]

59. Conseguentemente, risulta che le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ai trasporti e all'ambiente non contengono obblighi di una portata tale da poter ritenere che esse configurino obiettivi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo, che non siano né secondari né indiretti rispetto a questi ultimi.

60. Ne deriva che il Consiglio ha a torto adottato, come basi giuridiche della decisione impugnata, gli articoli 79, paragrafo 3, TFUE, 91 TFUE, 100 TFUE, e 191, paragrafo 4, TFUE.

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve annullare la decisione impugnata nei limiti in cui il Consiglio vi ha aggiunto le basi giuridiche relative alla riammissione dei cittadini dei paesi terzi, ai trasporti e all'ambiente».

24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C- 658/11

Il 22 marzo 2010 il Consiglio dell'Unione europea autorizzava l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ad avviare negoziati per la conclusione di accordi di trasferimento di persone tra l'Unione e alcuni Stati terzi, ivi compresa la Repubblica di Mauritius. Con lettera in pari data, il Consiglio informava il Parlamento di tale decisione.

A seguito di detti negoziati, il 12 luglio 2011 il Consiglio, fondandosi sugli articoli 37 TUE e 218, paragrafi 5 e 6, TFUE, adottava la decisione 2011/640/PESC, mediante la quale autorizzava la firma dell'Accordo UE-Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius.

L'accordo veniva firmato il 14 luglio 2011 e applicato in via provvisoria da tale data.

Solo nel mese di ottobre 2011, tuttavia, il Consiglio informava il Parlamento dell'adozione della decisione 2011/640/PESC. Per tale ragione, il Parlamento adiva la Corte di giustizia con ricorso volto all'annullamento della decisione del Consiglio del luglio 2011.

A sostegno del proprio ricorso, il Parlamento europeo deduceva due motivi. Con il primo motivo, faceva valere un'asserita violazione dell'art. 218, par. 6 TFUE, per aver il Consiglio erroneamente ritenuto che la decisione impugnata avesse per oggetto un accordo riguardante «esclusivamente» la PESC e che tale decisione potesse dunque essere adottata senza coinvolgere il Parlamento.

Con il secondo motivo, invece, faceva valere un'asserita violazione dell'art. 218, par. 10 TFUE, per non aver il Consiglio provveduto ad informarlo tempestivamente circa tutte le fasi della negoziazione e conclusione dell'Accordo UE-Mauritius.

La Corte, investita della questione, in merito al primo motivo di ricorso ha osservato che:

« 46. [...] il Parlamento fa valere che il fatto che la decisione impugnata e l'Accordo UE-Mauritius perseguano, sia pure soltanto in maniera accessoria, finalità diverse da quelle rientranti nell'ambito della PESC è sufficiente per escludere che detta decisione rientri esclusivamente in tale politica ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE.

47. Tale interpretazione della disposizione suddetta non può essere accolta.

48. Certo, in base al tenore letterale dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, il Consiglio adotta la decisione di conclusione di un accordo internazionale previa approvazione o consultazione del Parlamento, «[t]ranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la [PESC]».

49. Tuttavia, tale formulazione non consente, di per sé sola, di pervenire ad un'interpretazione univoca di tale disposizione.

50. In particolare, per quanto riguarda una decisione di conclusione di un accordo che persegue una finalità principale rientrante nella PESC, la formulazione suddetta non consente di affermare né che una decisione siffatta possa essere considerata - come sostiene il Consiglio - «riguardante esclusivamente la [PESC]» per il solo motivo che essa è fondata su una base giuridica sostanziale rientrante in tale politica, con esclusione di qualsiasi altra base giuridica sostanziale, né che detta decisione debba essere considerata - come sostiene il Parlamento - riguardante anche altri settori del diritto dell'Unione in ragione delle sue finalità accessorie diverse da quella, principale, ricadente sotto la PESC.

[...]

52. Per quanto riguarda gli obiettivi dell'articolo 218 TFUE, occorre rilevare che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tale articolo, per rispondere ad esigenze di chiarezza, di coerenza e di razionalizzazione, prevede ormai una procedura unificata e di portata generale riguardante la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali che l'Unione è competente a concludere nei suoi settori d'azione, ivi inclusa la PESC, tranne quando i Trattati prevedano procedure speciali.

53. Orbene, tale procedura, proprio per il suo carattere generale, deve tener conto delle specificità previste dai Trattati per ciascun settore di azione dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda le attribuzioni delle istituzioni.

54. A questo proposito è importante rilevare che, al fine di tener conto di tali specificità, l'articolo 218, paragrafo 6, TFUE prevede tre tipi di procedura di conclusione di un accordo internazionale, ciascuno contemplante un ruolo differente per il Parlamento. Tale istituzione può infatti essere chiamata ad approvare la conclusione di un accordo, oppure essere semplicemente consultata al riguardo, od anche essere esclusa dall'iter di conclusione dell'accordo, fatto salvo però il suo diritto di essere immediatamente e pienamente informata in tutte le fasi della procedura conformemente all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE.

55. Come si può dedurre in particolare dall'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto v), TFUE, tale distinzione mira a riflettere, sul piano esterno, la ripartizione dei poteri tra istituzioni applicabile a livello interno. Infatti, da un lato, il Trattato di Lisbona ha imposto l'approvazione del Parlamento in riferimento alla conclusione di un accordo internazionale proprio per gli accordi attinenti a settori ai quali, sul piano interno, si applica la procedura legislativa ordinaria, prevista dall'articolo 294 TFUE, o la procedura legislativa speciale, ma solo quando questa esiga l'approvazione del Parlamento. Dall'altro lato, la partecipazione di tale istituzione alla conclusione di un accordo siffatto è esclusa soltanto quando quest'ultimo riguardi esclusivamente la PESC, nell'ambito della quale il Trattato di Lisbona ha attribuito al Parlamento un ruolo limitato (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, EU:C:2012:472, punto 82).

56. Pertanto, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi da 30 a 32 delle sue conclusioni, l'articolo 218, paragrafo 6, TFUE istituisce una simmetria tra la procedura di adozione di atti dell'Unione a livello interno e la procedura di adozione degli accordi internazionali, al fine di garantire che, con riguardo a una data materia, il Parlamento e il Consiglio dispongano degli stessi poteri, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati.

[...]

58. Di conseguenza, nell'ambito della procedura di conclusione di un accordo internazionale conformemente all'articolo 218 TFUE, occorre affermare che è la base giuridica sostanziale della decisione relativa alla conclusione di tale accordo a determinare il tipo di procedura applicabile ai sensi del paragrafo 6 di detto articolo.

59. In particolare, quando la decisione di conclusione dell'accordo in questione è validamente fondata soltanto su una base giuridica sostanziale rientrante nell'ambito della PESC, risulta applicabile il tipo di procedura previsto dall'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, frase iniziale, TFUE.

[...]

61. Per il resto, quanto al contesto nel quale la disposizione in questione si colloca, esso non consente di giustificare un'interpretazione differente di quest'ultima. In particolare, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'articolo 218 TFUE, la circostanza addotta dal Parlamento secondo cui il paragrafo 3 dell'articolo 218 TFUE si riferisce agli accordi che riguardano «esclusivamente o principalmente» la PESC, mentre il paragrafo 6 del medesimo articolo menziona soltanto gli accordi riguardanti «esclusivamente» la PESC, non è idonea a suffragare l'interpretazione di quest'ultimo paragrafo prospettata dal Parlamento. Peraltro, i due paragrafi suddetti si riferiscono a situazioni differenti. Mentre il paragrafo 3 dell'articolo 218 TFUE è inteso a precisare l'autorità legittimata a presentare raccomandazioni al Consiglio nell'ambito della procedura di negoziazione di tali accordi e

si colloca dunque in una fase preliminare alla conclusione di un accordo internazionale, il paragrafo 6 del medesimo articolo riguarda la decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tali accordi.

62. Date tali circostanze, la decisione impugnata poteva essere adottata senza approvazione né consultazione del Parlamento».

Relativamente al secondo motivo di ricorso, la Corte ha osservato che:

« 76. [...] bisogna constatare che, nel caso di specie, il Parlamento non è stato informato immediatamente in tutte le fasi della procedura di negoziazione e di conclusione dell'Accordo UE-Mauritius.

77. Infatti, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che, dopo aver annunciato al Parlamento l'avvio dei negoziati, il Consiglio l'ha informato dell'adozione della decisione impugnata e della firma di detto accordo soltanto tre mesi più tardi e 17 giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

78. Ne consegue che il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 10, TFUE.

[...]

80. Quanto alle conseguenze della violazione dell'articolo 218, paragrafo 10, TFUE sulla validità della decisione impugnata, occorre constatare che la regola procedurale prevista da tale disposizione costituisce un requisito di forma sostanziale, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, la cui violazione determina la nullità dell'atto viziato.

81. Infatti, detta regola è l'espressione dei principi democratici sui quali l'Unione si fonda [...].

82. In tale prospettiva, il Trattato di Lisbona ha persino valorizzato, sul piano sistematico, l'importanza della regola di cui sopra, inserendola in una disposizione autonoma, applicabile a tutti i tipi di procedura previsti dall'articolo 218 TFUE.

83. Indubbiamente, come si è ricordato al punto 55 della presente sentenza, il ruolo che il Trattato di Lisbona ha conferito al Parlamento in materia di PESC resta limitato.

84. Tuttavia, da tale constatazione non si può dedurre che il Parlamento, pur restando escluso dalla procedura di negoziazione e di conclusione di un accordo riguardante esclusivamente la PESC, sia privato di qualunque diritto di controllo su tale politica dell'Unione.

85. Al contrario, è proprio in vista di tale scopo che l'obbligo di informazione previsto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE si applica a qualsiasi procedura di conclusione di un accordo internazionale, ivi inclusi gli accordi riguardanti esclusivamente la PESC.

86. Orbene, qualora non venga immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura conformemente all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, ivi compresa quella che precede la conclusione dell'accordo, il Parlamento non è in grado di esercitare il diritto di controllo che i Trattati gli hanno conferito in materia di PESC e, eventualmente, di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l'atto in questione deve fondarsi. La violazione di tale obbligo di informazione pregiudica, in tali circostanze, le condizioni di esercizio, da parte del Parlamento, delle sue funzioni nel settore della PESC e costituisce dunque una violazione di una formalità sostanziale.

87. Date tali premesse, il secondo motivo è fondato e la decisione impugnata deve dunque essere annullata».

4 settembre 2014, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C- 114/12

Il 9 febbraio 2011 la Commissione presentava al Consiglio dell'Unione europea una raccomandazione per una decisione del Consiglio che l'autorizzasse a negoziare la futura convenzione del Consiglio d'Europa in materia di protezione dei diritti connessi degli organismi di

radiodiffusione.

Il 19 dicembre 2011 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio adottavano la decisione volta ad autorizzare la Commissione a partecipare ai negoziati di una convenzione del Consiglio d'Europa relativa alla tutela dei diritti degli organismi di diffusione radiotelevisiva e a condurre tali negoziati a nome dell'Unione, per le materie di competenza della stessa e in relazione alle quali l'Unione avesse adottato norme, in consultazione con il gruppo di lavoro "Proprietà intellettuale" (diritto d'autore). La decisione prevedeva altresì che, laddove l'oggetto dei negoziati fosse rientrato nelle competenze degli Stati membri, la presidenza avrebbe partecipato pienamente ai negoziati, conducendoli a nome degli Stati membri sulla base di una posizione comune previamente convenuta.

La Commissione adiva la Corte di giustizia con ricorso volto all'annullamento della decisione del Consiglio, deducendo quattro motivi: il primo motivo vertente sulla violazione degli articoli 2, paragrafo 2, TFUE, e 3, paragrafo 2, TFUE (volti a determinare il sistema di ripartizione di competenze tra UE e Stati Membri). Gli altri tre motivi, dedotti indipendentemente dalla natura esclusiva o concorrente delle competenze dell'Unione nel caso di specie, riguardavano, rispettivamente: la violazione delle procedure e delle condizioni relative all'autorizzazione a negoziare accordi internazionali da parte dell'Unione, la violazione delle norme sul voto in sede di Consiglio previste dall'articolo 218, paragrafo 8, TFUE, e il mancato rispetto degli obiettivi definiti nei Trattati FUE e UE nonché l'inosservanza del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 13 TUE.

Con riferimento al primo motivo (peraltro l'unico affrontato), la Corte ha osservato che:

« 64. Il primo motivo è sostanzialmente fondato sulla violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

65. In via preliminare si deve osservare che, tra le diverse ipotesi di competenza esterna esclusiva dell'Unione previste da tale disposizione, nel caso di specie è pertinente soltanto quella su cui verte l'ultima parte di frase di detta disposizione, corrispondente alla situazione in cui la conclusione di un accordo internazionale «può incidere su norme comuni o modificarne la portata».

[...]

68. Secondo la giurisprudenza della Corte, esiste un rischio di incidere sulle norme comuni dell'Unione da parte degli impegni internazionali, o di modificare la portata di tali norme, che può giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione di dette norme (v., in tal senso, sentenze AETR, EU:C:1971:32, punto 30, e Commissione/Danimarca, EU:C:2002:625, punto 82).

69. L'accertamento di tale rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione (v., in tal senso, parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 126).

70. Come ripetutamente sottolineato dalla Corte, tali impegni possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'Unione o modificarla anche qualora questi ultimi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme (parere 2/91, EU:C:1993:106, punto 25; sentenza Commissione/Danimarca, EU:C:2002:625, punto 82, nonché parere 1/03, EU:C:2006:81, punti 120 e 126).

71. Inoltre, fuori dall'ambito delle istituzioni dell'Unione, gli Stati membri non possono assumere tali impegni, e ciò anche se non vi siano possibili contraddizioni tra questi ultimi e le norme comuni dell'Unione (v., in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punti 25 e 26, nonché sentenza Commissione/Danimarca, EU:C:2002:625, punto 82).

[...]

74. Stanti tali premesse, occorre sottolineare che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione e che, pertanto, l'esistenza di una competenza, per di più di natura esclusiva, deve basarsi su conclusioni derivanti da un'analisi concreta del rapporto esistente tra l'accordo internazionale

previsto e il diritto dell'Unione in vigore, da cui risulti che un tale accordo può incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne la portata (v., in tal senso, parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 124).
[...]

76. Nella fattispecie occorre anzitutto rilevare che la decisione impugnata non fornisce alcuna precisazione sul contenuto dei negoziati relativi alla futura convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei diritti degli organismi di radiodiffusione. Essa non individua neppure gli elementi di tali negoziati che, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, rientrano nella competenza dell'Unione e quelli che, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 3, rientrano nella competenza degli Stati membri.

77. In tali circostanze, per quanto riguarda il contenuto dei negoziati previsti, si devono prendere in considerazione, ai fini della presente analisi, la raccomandazione del 2002, il memorandum del 2008 e il rapporto del 2010, che sono stati versati agli atti dalla Commissione a sostegno del suo primo motivo e relativamente ai quali nessuna parte ha contestato il fatto che essi forniscano le indicazioni pertinenti più recenti a tale proposito.

78. Per quanto attiene al settore di cui trattasi nel caso di specie, questi documenti del Consiglio d'Europa indicano che i negoziati in questione sono diretti all'adozione di una convenzione relativa alla protezione dei diritti connessi degli organismi di radiodiffusione.

79. Come risulta dalle direttive 93/83, 2001/29, 2004/48, 2006/115 e 2006/116, i predetti diritti formano oggetto, in diritto dell'Unione, di un quadro giuridico armonizzato che mira in particolare a garantire il buon funzionamento del mercato interno, e che, avendo integrato un certo numero di evoluzioni legate alle sfide tecnologiche, al nuovo ambiente digitale e allo sviluppo della società dell'informazione, ha istituito un regime di protezione elevata e omogenea a favore degli organismi di radiodiffusione in relazione alle loro emissioni.

80. Ne consegue che la protezione dei diritti connessi di tali organismi, oggetto dei negoziati del Consiglio d'Europa, dev'essere intesa come il settore pertinente ai fini della presente analisi.

[...]

84. Dopo aver precisato in tal modo il settore in questione, [...] la convenzione di cui trattasi del Consiglio d'Europa dovrebbe essere basata sull'acquis dell'Unione, in cui rientra ampiamente il diritto sostanziale della proprietà intellettuale, segnatamente quello relativo agli organismi di radiodiffusione.

[...]

102. [...] emerge che il contenuto dei negoziati per una convenzione del Consiglio d'Europa relativa alla tutela dei diritti connessi degli organismi di diffusione radiotelevisiva, come delimitato dalla raccomandazione del 2002, dal memorandum del 2008 e dal rapporto del 2010, rientra in un settore ampiamente disciplinato da norme comuni dell'Unione e che tali negoziati possono incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne la portata. Pertanto, detti negoziati rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.

103. Ne consegue che la decisione impugnata è stata adottata in violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

104. Poiché il primo motivo è fondato, occorre annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso».

7 ottobre 2014, *Repubblica federale di Germania c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-399/12

Fino al giugno 2010 gli Stati membri, di loro iniziativa, coordinavano le rispettive posizioni all'interno del gruppo di lavoro sui vini e l'alcool dell'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (in proseguio anche "OIV"). Il 16 maggio 2011 la Commissione presentava, sulla base dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, una proposta di decisione del Consiglio che stabiliva la

posizione da adottare a nome dell'Unione europea relativamente ad alcune raccomandazioni da votare nell'ambito dell'OIV. Tale proposta, tuttavia, non veniva adottata.

Nell'ambito delle riunioni di coordinamento che si sono tenute a Porto (Portogallo) il 22 e il 24 giugno 2011, gli Stati membri anche membri dell'OIV conciliavano le rispettive posizioni riguardo alle raccomandazioni indicate nell'ordine del giorno dell'Assemblea generale della suddetta organizzazione. Stante la mancata adozione della proposta di decisione, la Commissione faceva sapere che detti Stati membri non potevano adottare una posizione tale da incidere sull'acquis dell'Unione e che, di conseguenza, avrebbero dovuto opporsi ad ogni raccomandazione idonea a modificare siffatto acquis.

In vista dell'Assemblea generale straordinaria dell'OIV del 28 ottobre 2011, la Commissione presentava una proposta di decisione del Consiglio ex articolo 218, paragrafo 9, TFUE, la quale, tuttavia, al pari della prima, non venne adottata. Successivamente, in vista dell'Assemblea generale dell'OIV del 22 giugno 2012, la Commissione trasmetteva al Consiglio un'ulteriore proposta di decisione finalizzata a stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione europea relativamente ad alcune risoluzioni da votare in sede di Organizzazione internazionale della vigna e del vino. Non essendosi raggiunta una maggioranza nemmeno a favore di tale ultima proposta di decisione, la presidenza dell'Unione presentava due proposte successive di compromesso. La seconda, datata 6 giugno 2012, fu adottata a maggioranza qualificata nel corso della riunione del Consiglio «Agricoltura e Pesca» del 18 giugno 2012. Un certo numero di Stati membri, tra i quali la Repubblica federale di Germania, votavano contro la menzionata proposta. In particolare, la Germania adiva la Corte di giustizia chiedendo l'annullamento di tale ultima decisione. A sostegno del proprio ricorso deduceva un unico motivo, relativo all'inapplicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nel caso di specie.

La Corte, investita della questione, ha osservato che:

« 48. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, «[i]l Consiglio, su proposta della Commissione [...], adotta una decisione [...] che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo».

49. Innanzitutto occorre rilevare, da un lato, che tale disposizione fa riferimento ad un organismo istituito da «un accordo», senza precisare che l'Unione debba essere parte di siffatto accordo. Parimenti, il riferimento, nella menzionata disposizione, a posizioni da adottare «a nome dell'Unione» non presuppone che quest'ultima debba essere parte dell'accordo che ha istituito l'organismo internazionale in questione.

50. Ne consegue che la formulazione letterale dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non osta a che l'Unione adotti una decisione che stabilisce una posizione da adottare a suo nome in un organismo istituito da un accordo internazionale di cui non è parte.

51. D'altro lato, è d'uopo porre in evidenza che la presente causa concerne l'ambito della politica agricola comune e, più specificamente, l'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli, un ambito in amplissima misura disciplinato dal legislatore dell'Unione a titolo della competenza basata sull'articolo 43 TFUE.

52. Quando l'ambito interessato appartiene a una sfera di competenza dell'Unione come quella descritta al punto precedente, la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo internazionale in questione non le impedisce di esercitare detta competenza stabilendo, nel quadro delle sue istituzioni, una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito da tale accordo, segnatamente tramite gli Stati membri parti di detto accordo, che agiscono congiuntamente nel suo interesse (v. sentenza Commissione/Grecia, C 45/07, EU:C:2009:81, punti 30 e 31; v. altresì, in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punto 5).

[...]

55. Di conseguenza, la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo OIV non le impedisce,

in quanto tale, di applicare l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

56. Si deve successivamente verificare se le raccomandazioni che l'OIV deve adottare, in questione nella fattispecie, costituiscano «atti che hanno effetti giuridici», ai sensi della menzionata disposizione.

57. A tale riguardo, dai considerando da 5 a 7 della decisione impugnata nonché dall'allegato alla medesima risulta che le raccomandazioni dell'OIV presentate al voto dell'Assemblea generale di detta organizzazione considerata dalla decisione in parola vertono su nuove pratiche enologiche, su metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti del settore vitivinicolo o, ancora, su requisiti di purezza e specifiche di alcune sostanze impiegate nell'ambito delle menzionate pratiche.

58. Dette raccomandazioni ricadono pertanto in ambiti individuati all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), dell'accordo OIV, il che del resto non è contestato da nessuna delle parti della presente controversia.

59. Orbene, ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 1, lettere b) e c), e 2, dell'accordo OIV, le raccomandazioni adottate dall'OIV in detti ambiti sono dirette a contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione in parola, i quali consistono, in particolare, nel sostenere le altre organizzazioni internazionali, segnatamente quelle che svolgono attività normative, nonché nel contribuire all'armonizzazione internazionale delle pratiche e delle norme esistenti e, all'occorrenza, all'elaborazione di nuove norme internazionali.

60. È peraltro d'uopo osservare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), dell'accordo OIV, l'OIV ha il compito di sorvegliare l'applicazione di tali raccomandazioni, in collaborazione con i suoi membri.

61. Inoltre, nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli, il legislatore dell'Unione incorpora dette raccomandazioni nella normativa adottata a tale riguardo. Dagli articoli 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 [*n.d.r.: regolamento recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni mercati agricoli (regolamento unico OCM)*] nonché dall'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 606/2009 [*n.d.r.: regolamento recante alcune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le categorie di prodotti vitivinicoli, le pratiche enologiche e le relative restrizioni*] risulta infatti che le raccomandazioni dell'OIV sono espressamente assimilate a norme di diritto dell'Unione per quanto riguarda i metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti del settore vitivinicolo, i requisiti speciali applicabili, in termini di pratiche enologiche, alle importazioni di vino proveniente da paesi terzi, nonché i requisiti di purezza e le specifiche delle sostanze impiegate nell'ambito delle pratiche in parola.

[...]

63. Ne consegue che le raccomandazioni in discussione nella fattispecie, le quali [...] vertono su nuove pratiche enologiche, su metodi di analisi per determinare la composizione dei prodotti del settore vitivinicolo o su requisiti di purezza e specifiche di alcune sostanze impiegate nell'ambito delle menzionate pratiche, sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli.

64. Dalle considerazioni esposte ai punti da 57 a 63 della presente sentenza risulta che tali raccomandazioni, segnatamente stante il loro inserimento nel diritto dell'Unione in forza degli articoli 120 septies, lettera a), 120 octies e 158 bis, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1234/2007 nonché dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 606/2009, hanno effetti giuridici, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, in detto ambito e che l'Unione, sebbene non sia parte dell'accordo OIV, è autorizzata a stabilire una posizione da adottare a suo nome relativamente a siffatte raccomandazioni, tenuto conto della loro incidenza diretta sull'acquis dell'Unione nell'ambito di cui trattasi.

[...]

66. Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, giustamente il Consiglio si è basato sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE per adottare la decisione impugnata.

67. Di conseguenza, il motivo unico dedotto dalla Repubblica federale di Germania a sostegno del suo ricorso non può essere accolto».

14 ottobre 2014, Parere della Corte di giustizia 1/13

In differenti date, la Repubblica di Armenia, la Repubblica di Albania, la Repubblica delle Seychelles, il Regno del Marocco, la Repubblica di Singapore, la Repubblica del Gabon, il Principato di Andorra e la Federazione russa depositavano, nell'ordine, strumenti di adesione alla Convenzione dell'Aia del 1980.

Ritenendo che il settore della sottrazione internazionale di minori rientrasse nella competenza esclusiva dell'Unione, il 21 dicembre 2011, la Commissione adottava otto proposte di decisioni del Consiglio dell'Unione europea concernenti le dichiarazioni di accettazione da parte degli Stati membri, nell'interesse dell'Unione, dell'adesione dei suddetti otto Stati terzi alla Convenzione dell'Aia del 1980.

In seno al Consiglio, la maggior parte dei rappresentanti degli Stati membri ritenevano che non vi fosse alcun obbligo giuridico per il Consiglio stesso di adottare queste proposte, in quanto l'Unione non avrebbe disposto di competenza esclusiva nel settore in questione. Di conseguenza, il Consiglio non portava ad adozione le suddette proposte.

Sulla scorta di tali fatti, la Commissione giudicava opportuno sottoporre alla Corte una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE chiedendo se l'accettazione dell'adesione di un paese terzo alla Convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori rientri nella competenza esclusiva dell'Unione europea.

La Corte, investita della questione, ha preliminarmente statuito che le dichiarazioni di accettazione dell'adesione ad un accordo internazionale depositate da Stati membri devono essere qualificate come elementi costitutivi del medesimo accordo internazionale concluso con Stati terzi e, pertanto, rientrano nella nozione di "accordo" di cui all'art. 218 TFUE.

Procedendo quindi nell'esame del merito della domanda di parere formulata, i giudici europei hanno osservato che:

« 67. La competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali può non soltanto essere attribuita espressamente dai Trattati, ma anche derivare implicitamente da altre disposizioni di questi ultimi e da atti adottati, nell'ambito di tali disposizioni, dalle istituzioni dell'Unione. In particolare, ogniqualvolta il diritto dell'Unione abbia attribuito a tali istituzioni determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, l'Unione è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo (parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 114 e la giurisprudenza ivi citata). Quest'ultima ipotesi è d'altronde contemplata dall'articolo 216, paragrafo 1, TFUE.

68. Nel caso di specie, occorre rilevare che la Convenzione dell'Aia del 1980 verte sulla cooperazione civile in materia di trasferimento transfrontaliero di minori. Essa rientra pertanto nel settore del diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali, nel quale l'Unione detiene una competenza interna ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, TFUE. L'Unione ha inoltre esercitato tale competenza mediante l'adozione del regolamento n. 2201/2003. Date tali circostanze, l'Unione dispone di una competenza esterna nel settore costituente l'oggetto di detta convenzione.

69. Il Trattato FUE precisa, segnatamente all'articolo 3, paragrafo 2, le condizioni alle quali l'Unione dispone di una competenza esterna esclusiva.

70. A questo proposito, è pacifico che l'accettazione dell'adesione di uno Stato terzo alla Convenzione dell'Aia del 1980 non è prevista da alcun atto legislativo dell'Unione e non è necessaria per consentire all'Unione di esercitare la propria competenza interna. Di conseguenza, occorre esaminare la domanda di parere alla luce della condizione dettata all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, in

forza della quale la conclusione di un accordo internazionale rientra nella competenza esclusiva dell'Unione nella misura in cui essa «può incidere su norme comuni o modificarne la portata».

71. Il rispetto di questa condizione deve essere esaminato alla luce della giurisprudenza della Corte, secondo cui esiste un rischio di arrecare pregiudizio a norme comuni dell'Unione mediante impegni internazionali presi dagli Stati membri o di modificare la portata di tali norme, idoneo a giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, qualora gli impegni in questione rientrino nell'ambito di applicazione delle norme comuni suddette [...].

72. La constatazione di tale rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione (v. parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 126, e sentenza Commissione/Consiglio, EU:C:2014:2151, punto 69).

73. In particolare, determinati impegni internazionali possono incidere sulla portata delle norme dell'Unione o modificarla, qualora essi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da queste norme (v., in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punti 25 e 26). Come la Corte ha già statuito, e contrariamente a quanto sostengono il Consiglio e alcuni governi che hanno presentato osservazioni, tale circostanza rimane rilevante, nel contesto dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, per valutare se sia soddisfatta la condizione attinente al rischio di incidenza sulle norme comuni dell'Unione o di modifica della loro portata (sentenza Commissione/Consiglio, EU:C:2014:2151, punti 70, 72 e 73).

74. Ciò premesso, dato che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione, l'esistenza di una competenza, per giunta di natura esclusiva, deve basarsi su conclusioni tratte da un'analisi complessiva e concreta del rapporto esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore. Tale analisi deve prendere in considerazione i settori disciplinati, rispettivamente, dalle norme dell'Unione e dalle disposizioni dell'accordo previsto, le loro prevedibili prospettive di evoluzione, nonché la natura e il contenuto di tali norme e disposizioni, al fine di verificare se l'accordo in questione sia tale da pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono (v. parere 1/03, EU:C:2006:81, punti 126, 128 e 133, nonché sentenza Commissione/Consiglio, EU:C:2014:2151, punto 74).

75. La Convenzione dell'Aia del 1980 prevede, più in particolare, due procedure, vale a dire, da un lato, quella di ritorno dei minori illecitamente trasferiti e, dall'altro, quella intesa a garantire l'esercizio del diritto di visita.

[...]

83. Tenuto conto delle suesposte considerazioni, occorre constatare che le disposizioni del regolamento n. 2201/2003 disciplinano in gran parte i due procedimenti regolamentati dalla Convenzione dell'Aia del 1980, vale a dire quello relativo al ritorno dei minori illecitamente trasferiti e quello inteso a garantire l'esercizio del diritto di visita. Pertanto, l'insieme di questa convenzione deve considerarsi ricompreso nella disciplina delle norme dell'Unione.

[...]

84. Per quanto riguarda il rischio che, tenuto conto della loro natura e del loro contenuto rispettivi, le disposizioni della Convenzione dell'Aia del 1980 e le dichiarazioni di accettazione dell'adesione incidano sulle norme dell'Unione, occorre rilevare, da un lato, che il regolamento n. 2201/2003 detta norme uniformi che si impongono alle autorità degli Stati membri.

85. Dall'altro lato, a motivo della sovrapposizione e dello stretto legame esistente tra le disposizioni del citato regolamento e quelle della convenzione suddetta, e segnatamente tra le disposizioni dettate dall'articolo 11 di tale regolamento e quelle contenute nel capo III di detta convenzione, le disposizioni di quest'ultima possono incidere sul significato, sulla portata e sull'efficacia delle norme del regolamento n. 2201/2003.

86. Tale conclusione non viene invalidata dal fatto che numerose disposizioni del suddetto regolamento e quelle di tale convenzione possano sembrare coerenti tra loro. Infatti, come già statuito dalla Corte, l'incidenza sulle norme dell'Unione determinata dagli impegni internazionali

può verificarsi anche in assenza di contraddizione tra loro (v., in tal senso, parere 2/91, EU:C:1993:106, punti 25 e 26, nonché sentenza Commissione/Consiglio, EU:C:2014:2151, punto 71).

87. Più in particolare, il rapporto tra la Convenzione dell'Aia del 1980 e il regolamento n. 2201/2003 viene precisato, segnatamente, all'articolo 60 di quest'ultimo, a mente del quale tale regolamento prevale sulla convenzione suddetta nella misura in cui le materie disciplinate da questi due strumenti coincidano.

88. Orbene, malgrado tale primato riconosciuto al regolamento n. 2201/2003, sulla portata e sull'efficacia delle norme comuni stabilite da tale regolamento rischiano di incidere eventuali accettazioni eterogenee, da parte degli Stati membri, di adesioni alla Convenzione dell'Aia del 1980 prestate da Stati terzi.

89. A questo proposito, come sottolineato dal Parlamento e dalla Commissione, se gli Stati membri - e non l'Unione - fossero competenti ad accettare o no l'adesione di un nuovo Stato terzo alla Convenzione dell'Aia del 1980, vi sarebbe un rischio di pregiudizio per l'applicazione uniforme e coerente del regolamento n. 2201/2003 e, in particolare, per le norme sulla cooperazione tra le autorità degli Stati membri, ogni volta che una situazione di sottrazione internazionale di minore riguardasse uno Stato terzo e due Stati membri, uno dei quali avesse accettato l'adesione di questo Stato terzo alla convenzione, e l'altro no.

90. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'accettazione dell'adesione di uno Stato terzo alla Convenzione dell'Aia del 1980 rientra nella competenza esclusiva dell'Unione».

4 febbraio 2016, *C & J Clark International Ltd c. The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs e Puma SE c. Hauptzollamt Nürnberg*, cause riunite C-659/13 e C-34/14

Il 5 ottobre 2006, il Consiglio dell'Unione europea adottava il regolamento (CE) n. 1472/2006 istitutivo di un dazio antidumping su alcuni tipi di calzature di cuoio importate dalla Cina e dal Vietnam nell'Unione europea. L'aliquota del dazio antidumping era stata fissata al 16,5% per le calzature prodotte dalle società stabilite in Cina e al 10% per quelle prodotte dalle società stabilite nel Vietnam.

La causa C-659/13

Nel 2010 e 2012, la Clark, una società britannica produttrice e commerciante al dettaglio di calzature, chiedeva all'amministrazione delle imposte e delle dogane del Regno Unito il rimborso del dazio antidumping da essa versato per l'importazione di calzature nell'Unione europea per il periodo ricompreso tra il 1 luglio 2007 e il 31 agosto 2010. La somma di cui trattasi ammontava a circa 60 milioni di euro. La società motivava la sua domanda invocando l'invalidità del regolamento n. 1472/2006. In seguito al rigetto della sua domanda, la Clark proponeva ricorso dinanzi al First-tier Tribunal - Tax Chamber (Tribunale di primo grado, sezione tributaria).

La causa C-34/14

Nel 2011 e 2012, la Puma, un'impresa tedesca di articoli sportivi, ha presentato presso l'ufficio doganale principale di Norimberga (Germania) una domanda di rimborso del dazio antidumping da essa versato per l'importazione dei medesimi prodotti, invocando parimenti l'invalidità del regolamento. La somma di cui trattasi ammontava a circa 5,10 milioni di euro. In seguito al rigetto della domanda, la Puma proponeva ricorso dinanzi al Finanzgericht München (Tribunale di Monaco di Baviera competente in materia tributaria)

Entrambi i giudici nazionali aditi dalle ricorrenti esprimevano dubbi circa la validità del regolamento n. 1472/2006 e, in particolare per quanto riguarda la posizione assunta dal Tribunale di Monaco di Baviera, circa la conformità di tale regolamento, nonché dell'originario regolamento (CE) n. 384/96 (regolamento relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea, in vigore all'epoca dei fatti all'origine delle controversie principali e successivamente abrogato) con l'accordo generale sulle tariffe generali e sul commercio sottoscritto dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (di seguito, "accordo antidumping OMC") nel 1994, approvato anche dall'Unione Europea.

Per tale ragione, entrambi i predetti organi giudicanti decidevano di sospendere i procedimenti e rivolgere alla Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali.

La Corte, investita della questione, con particolare riguardo ai rapporti intercorrenti tra il reg. (CE) n. 1472/2006 e l'accordo antidumping OMC, ha statuito come segue:

« 80. Infine, nella causa C-34/14, il giudice del rinvio invoca, nell'ambito delle sue questioni relative alla validità del regolamento definitivo, da un lato, l'accordo antidumping dell'OMC e, dall'altro, talune decisioni e raccomandazioni del DSB che, a suo avviso, potrebbero avere effetti sulla validità di tale regolamento.

81. Ciò premesso, occorre preliminarmente determinare se tale accordo e tali decisioni e raccomandazioni del DSB possano essere invocati in tale causa e, di conseguenza, se la validità del regolamento definitivo debba essere esaminata tenendo conto dei medesimi.

82. In primo luogo, risulta dall'articolo 216, paragrafo 2, TFUE che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni di quest'ultima e prevalgono, di conseguenza, sugli atti che esse emanano (sentenza Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

83. Nel caso di specie, poiché l'Unione è parte dell'accordo antidumping dell'OMC, tale accordo vincola effettivamente le sue istituzioni.

84. In secondo luogo, da una giurisprudenza costante emerge che le disposizioni di un accordo internazionale, di cui è parte l'Unione, possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione, di un'eccezione vertente sull'invalidità di un siffatto atto, o anche di un ricorso per risarcimento, solo ove, da un lato, ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, dall'altro, le disposizioni invocate appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v., in tal senso, sentenze Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti 43 e 45, nonché FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punti 110 e 120).

85. Orbene, la Corte ha ripetutamente dichiarato che, tenuto conto della loro natura e della loro struttura, in linea di principio, gli accordi OMC non si annoverano tra le normative alla luce delle quali può essere controllata la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Portogallo/Consiglio, C-149/96, EU:C:1999:574, punto 47, e Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 38).

86. Invero, la Corte ha rilevato che il fatto di ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto dell'Unione agli accordi dell'OMC incomba direttamente al giudice dell'Unione equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi dell'Unione del margine di manovra di cui godono gli organi analoghi dei partner commerciali dell'Unione. È infatti pacifico che alcune parti contraenti, che sono, da un punto di vista commerciale, tra i partner più importanti dell'Unione, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, hanno precisamente tratto la conseguenza che questi ultimi non si annoverano tra le normative alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità delle loro norme di diritto interno. Una siffatta mancanza di reciprocità, se fosse ammessa, rischierebbe di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione degli accordi OMC (sentenze Portogallo/Consiglio, C-149/96, EU:C:1999:574, punti da 43 a 46, e Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 39).

87. Ciò premesso, in due situazioni la Corte ha riconosciuto, in via di eccezione, che spetta al giudice dell'Unione, se del caso, controllare la legittimità di un atto dell'Unione e degli atti adottati per la sua applicazione alla luce degli accordi OMC. Si tratta, nella prima, dell'ipotesi in cui l'Unione abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nel contesto di tali accordi e, nella seconda, dell'ipotesi in cui l'atto dell'Unione di cui trattasi faccia espresso rinvio a precise disposizioni dei medesimi accordi (v., in tal senso, sentenza Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punti 40 e 41 nonché la giurisprudenza ivi citata).

88. Occorre dunque determinare come si configura il caso di specie.

89. A tal riguardo va constatato, anzitutto, che né l'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 384/96, su cui vertono i quesiti del giudice del rinvio nella causa C-34/14, né d'altronde alcun altro articolo di tale regolamento rinviano a una qualsiasi specifica disposizione di tali accordi.

90. Sebbene poi il considerando 5 del regolamento n. 384/96 affermi che occorre trasporre «per quanto possibile» le norme dell'accordo antidumping dell'OMC nel diritto dell'Unione, tale espressione deve essere intesa nel senso che il legislatore dell'Unione, pur intendendo tener conto delle norme di tale accordo al momento dell'adozione del regolamento n. 384/96, non ha tuttavia manifestato la volontà di procedere ad una trasposizione di ciascuna di tali norme in detto regolamento (sentenza Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punto 52).

91. In particolare, la Corte ha già rilevato che l'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento n. 384/96 esprime la volontà del legislatore dell'Unione di adottare un approccio proprio dell'ordinamento giuridico dell'Unione, introducendo un regime speciale di norme dettagliate in materia di calcolo del valore normale relativamente alle importazioni provenienti da paesi non retti da un'economia di mercato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, punti da 47 a 50 e 53). Orbene, le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 384/96 rinviano all'articolo 2, paragrafo 7, di tale regolamento e costituiscono parte integrante del regime da esso istituito.

92. Pertanto, si deve concludere che l'accordo antidumping dell'OMC non può essere invocato per contestare la legittimità del regolamento definitivo».

21 dicembre 2016, *Consiglio c. Front Polisario*, causa C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973

Per i fatti che hanno dato origine alla controversia si veda la medesima sentenza citata in questo Capitolo, par. 4.1. La Corte, con riguardo a quanto in questa sede rileva, ha osservato:

82. Le posizioni del Consiglio e della Commissione dinanzi alla Corte a tale riguardo convergono in definitiva, nei limiti in cui detta conclusione del Tribunale costituisce il fulcro stesso delle argomentazioni rispettive di queste due istituzioni. La Commissione afferma, infatti, che l'accordo di liberalizzazione non poteva essere interpretato nel senso che era giuridicamente applicabile al territorio del Sahara occidentale. Quanto al Consiglio, esso sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel pronunciarsi sulla legittimità dei diritti o degli obblighi risultanti, per l'altra parte, da detto accordo al quale essa ha liberamente e sovranamente acconsentito. Orbene, l'analisi di tale dedotto errore di diritto implica, comunque, il previo esame della fondatezza della conclusione tratta dal Tribunale, al punto 103 della sentenza impugnata, riguardo all'applicazione dell'accordo di liberalizzazione al territorio del Sahara occidentale. Infatti, in mancanza, non può essersi verificata alcuna incidenza sugli eventuali diritti e obblighi dell'altra parte di tale accordo, per quanto riguarda detto territorio.

83. Occorre, quindi, verificare la fondatezza del ragionamento tramite il quale il Tribunale, dopo aver descritto il contesto nel quale l'accordo di liberalizzazione era stato concluso, ai punti 99 e 100

della sentenza impugnata, ha successivamente determinato l'ambito di applicazione di tale accordo alla luce delle disposizioni dell'accordo di associazione, al punto 101 di tale sentenza, ha poi esaminato l'accordo di liberalizzazione stesso, al punto 102 di detta sentenza, prima di trarne la conclusione espressa al punto 103 della medesima sentenza.

84. A tale proposito, per quanto riguarda, in primo luogo, il punto 101 della sentenza impugnata, occorre constatare che il Tribunale ha interpretato l'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di liberalizzazione alla luce dell'articolo 94 dell'accordo di associazione, ai sensi del quale lo stesso si applica «al territorio del Regno del Marocco». Più specificamente, il Tribunale ha esposto che il riferimento al Regno del Marocco figurante a tale articolo poteva essere inteso dalle autorità di detto Stato come ad includere il Sahara occidentale e che, sebbene il Consiglio e la Commissione siano stati consapevoli di una siffatta posizione, l'accordo di associazione non includeva alcuna clausola interpretativa né alcun'altra disposizione avente come conseguenza l'esclusione di tale territorio dal suo ambito di applicazione.

85. In tal modo, il Tribunale ha dichiarato che, tenuto conto, anzitutto, della posizione del Regno del Marocco secondo la quale il Sahara occidentale era parte integrante del suo territorio, poi, del fatto che il Consiglio e la Commissione erano a conoscenza di tale posizione al momento della conclusione dell'accordo di associazione e, infine, dell'assenza di pattuizioni che escludevano il Sahara occidentale dall'ambito di applicazione territoriale di tale accordo, si doveva ritenere che le parti dell'accordo di associazione fossero tacitamente concordi nell'interpretare i termini «territorio del Regno del Marocco» di cui all'articolo 94 dello stesso nel senso che tale articolo includeva altresì detto territorio.

86. Orbene, occorre rilevare che, per poter trarre conseguenze giuridiche corrette dall'assenza di pattuizioni che escludano il Sahara occidentale dall'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di associazione, nel contesto dell'interpretazione di tale accordo, il Tribunale era tenuto a rispettare non soltanto le regole d'interpretazione in buona fede enunciate all'articolo 31, paragrafo 1, della convenzione di Vienna, ma altresì quella prevista al paragrafo 3, lettera c), di tale articolo, ai sensi della quale l'interpretazione di un trattato deve essere effettuata tenendo conto di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti di tale trattato (sentenza del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punto 43; v. anche, in tal senso, 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, punto 291 e giurisprudenza ivi citata).

87. Sebbene la portata delle diverse regole pertinenti di diritto internazionale applicabili nella specie, ossia il principio di autodeterminazione, la regola codificata all'articolo 29 della convenzione di Vienna nonché il principio dell'effetto relativo dei trattati, coincida parzialmente, ciascuna di tali regole possiede la sua autonomia, in modo tale che esse devono essere tutte esaminate in successione.

[...]

111. Orbene, l'accordo di liberalizzazione, come risulta dai punti 18, 20 e 21 della sentenza impugnata, è un accordo che ha ad oggetto la modifica di un accordo anteriore tra l'Unione e il Regno del Marocco, ossia l'accordo di associazione, e, più specificamente, le disposizioni previste da tale accordo in materia di liberalizzazione degli scambi di prodotti derivanti dall'agricoltura e dalla pesca. A tal fine, l'accordo di liberalizzazione, come risulta dai medesimi punti della sentenza impugnata, ha modificato quattro dei 96 articoli dell'accordo di associazione, tra i quali non figura l'articolo 94 di quest'ultimo, e ha sostituito tre dei cinque protocolli che corredano tale accordo. Dette modifiche hanno un carattere tassativo, come confermato dallo scambio di lettere tra l'Unione e il Regno del Marocco in forma del quale è intervenuto l'accordo di liberalizzazione.

112. Ne discende che l'accordo di associazione e l'accordo di liberalizzazione costituiscono trattati successivi conclusi tra le stesse parti e che l'accordo di liberalizzazione, in quanto trattato posteriore vertente su taluni aspetti specifici e limitati di una materia già ampiamente disciplinata da un accordo anteriore, deve essere considerato come subordinato a quest'ultimo.

113. Tenuto conto di un siffatto legame particolare, che non è rimesso in discussione dinanzi alla Corte, si deve ritenere, conformemente alla regola codificata all'articolo 30, paragrafo 2, della convenzione di Vienna, che le disposizioni dell'accordo di associazione che non sono state modificate esplicitamente dall'accordo di liberalizzazione devono prevalere ai fini dell'applicazione di quest'ultimo, così da prevenire qualsiasi incompatibilità tra essi.

114. Ne consegue che l'accordo di liberalizzazione non poteva essere inteso, al momento della sua conclusione, nel senso che il suo ambito di applicazione territoriale includeva il territorio del Sahara occidentale, e che non fosse necessario farvi figurare una clausola che escludesse espressamente tale territorio da detto ambito di applicazione.

115. Di conseguenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nello statuire che si dovesse considerare che il Consiglio e la Commissione avevano accettato che l'accordo di associazione e l'accordo di liberalizzazione si applicassero al territorio del Sahara occidentale, per il motivo che essi avevano omesso di inserire, nel secondo di tali accordi, una clausola che escludesse una siffatta applicazione.

116. Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, è erroneamente che il Tribunale ha dichiarato, al punto 103 della sentenza impugnata, che l'accordo di liberalizzazione doveva essere interpretato nel senso che esso si applicava al territorio del Sahara occidentale, e più specificamente alla parte di tale territorio controllato dal Regno del Marocco, poiché una siffatta interpretazione non può essere giustificata né dal testo dell'accordo di associazione, né da quello dell'accordo di liberalizzazione, né, infine, dalle circostanze che hanno caratterizzato la conclusione di tali due accordi, quali evocate ai punti 101 e 102 della sentenza impugnata.

[...]

125. Ne consegue che il Tribunale ha parimenti commesso un errore di diritto nello statuire che la prassi successiva evocata ai punti 99 e 102 della sentenza impugnata giustificasse un'interpretazione di detti accordi nel senso che essi si applicavano giuridicamente al territorio del Sahara occidentale.

126. Poiché, quindi, il Tribunale ha erroneamente dichiarato che l'accordo di liberalizzazione doveva essere interpretato nel senso che esso si applicava giuridicamente al territorio del Sahara occidentale, prima di assumere tale conclusione come premessa della sua analisi della legittimazione ad agire del Front Polisario, com'è stato indicato ai punti 43, 44 e 74 della presente sentenza, l'impugnazione deve essere accolta, senza che sia necessario esaminare ancora gli altri motivi e argomenti del Consiglio e della Commissione.

16 maggio 2017, parere n. 2/15, ECLI:EU:C:2017:376

La Commissione europea, in data 10 luglio 2015, ha presentato domanda di parere ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, alla Corte. La questione verteva su un accordo di libero scambio con Singapore, le cui trattative erano iniziate nel 2010 e concluse positivamente nei primi mesi del 2015. Alla Corte di giustizia si domandava di stabilire se l'Unione europea avesse la competenza richiesta per firmare e concludere da sola l'accordo di libero scambio con la Repubblica di Singapore, ovvero di specificare quali disposizioni rientrassero nelle competenze esclusive o concorrenti, ovvero se residuassero settori di pertinenza dei soli Stati membri. La Corte di giustizia, all'esito di un attento scrutinio di tutte le disposizioni pattizie già concordate, ha osservato:

28. Ai sensi dell'articolo 196, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte ed in conformità della consolidata giurisprudenza [v., segnatamente, parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006, EU:C:2006:81, punto 112 e la giurisprudenza ivi citata], una domanda di parere ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE può vertere tanto sulla compatibilità dell'accordo previsto con le disposizioni dei Trattati, quanto sulla competenza dell'Unione o di una delle sue istituzioni a concludere tale accordo.

29. Nel caso di specie, la domanda di parere verte sulla questione se l'accordo previsto potrà essere firmato e concluso dall'Unione da sola, o se esso dovrà invece essere firmato e concluso tanto dall'Unione quanto da ciascuno degli Stati membri di quest'ultima (accordo cosiddetto «misto»).

30. Di conseguenza, il presente parere della Corte verte soltanto sulla natura della competenza dell'Unione a firmare e concludere l'accordo previsto. Tale parere non pregiudica in alcun modo la questione se il contenuto delle disposizioni di detto accordo sia compatibile con il diritto dell'Unione.

31. Fornita tale precisazione preliminare, occorre esaminare se le disposizioni dell'accordo previsto rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, o in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, oppure in una competenza spettante unicamente agli Stati membri.

32. Tenuto conto dell'oggetto e delle finalità dell'accordo previsto, che consistono, ai sensi degli articoli 1.1 e 1.2 di quest'ultimo, nell'«istituire una zona di libero scambio» e nel «liberalizzare e (...) facilitare il commercio e gli investimenti tra le Parti», occorre esaminare anzitutto in quale misura le disposizioni di tale accordo rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, contemplata dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, relativa alla politica commerciale comune.

33. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, l'Unione dispone di una competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune.

34. A mente dell'articolo 207, paragrafo 1, TFUE, tale politica «è fondata su principi uniformi in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione».

35. Risulta da detta disposizione, e in particolare dalla sua seconda frase, ai termini della quale la politica commerciale comune si iscrive nell'«azione esterna dell'Unione», che tale politica riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi (sentenze del 18 luglio 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, punto 50, nonché del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 56).

36. A questo proposito, secondo una costante giurisprudenza, la semplice circostanza che un atto dell'Unione, come un accordo concluso da quest'ultima, possa avere talune implicazioni sugli scambi commerciali con uno o più Stati terzi non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Per contro, un atto dell'Unione rientra in tale politica qualora riguardi specificamente gli scambi suddetti, in quanto esso sia essenzialmente destinato a promuoverli, a facilitarli o a disciplinarli ed abbia effetti diretti ed immediati su di essi [v., in particolare, sentenze del 18 luglio 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, punto 51, e del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 57, nonché parere 3/15 (Trattato di Marrakech sull'accesso alle opere pubblicate), del 14 febbraio 2017, EU:C:2017:114, punto 61].

37. Ne consegue che soltanto le componenti dell'accordo previsto che presentino un nesso specifico, nel senso sopra richiamato, con gli scambi commerciali tra l'Unione e la Repubblica di Singapore rientrano nel settore della politica commerciale comune.

38. Pertanto, occorre verificare se gli impegni contenuti nell'accordo suddetto siano destinati a promuovere, a facilitare o a disciplinare tali scambi e abbiano effetti diretti e immediati su questi ultimi.

39. Gli impegni contenuti nell'accordo previsto riguardano, in primo luogo, l'accesso al mercato, in secondo luogo, la protezione degli investimenti, in terzo luogo, la tutela della proprietà intellettuale, in quarto luogo, la concorrenza, nonché, in quinto luogo, lo sviluppo sostenibile.

[...]

236. La conclusione di un accordo internazionale, nella fattispecie con la Repubblica di Singapore, in materia di investimenti esteri diversi da quelli diretti non è neppure, allo stato attuale del diritto dell'Unione, «prevista in un atto legislativo dell'Unione», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

237. Inoltre, come espressamente indicato dalla Commissione nelle sue osservazioni presentate dinanzi alla Corte, la conclusione di un accordo siffatto non appare «necessaria per consentir[e all'Unione] di esercitare le sue competenze a livello interno», ai sensi del summenzionato articolo 3, paragrafo 2.

238. Ne consegue che l'Unione non dispone della competenza esclusiva a concludere con la Repubblica di Singapore un accordo internazionale nella misura in cui quest'ultimo verte sulla tutela di investimenti esteri diversi da quelli diretti.

239. Per contro, la conclusione da parte dell'Unione di un accordo internazionale correlato a investimenti siffatti può rivelarsi «necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati», ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE.

240. In particolare, tenuto conto del fatto che la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti tra gli Stati membri e gli Stati terzi, prevista dall'articolo 63 TFUE, non è formalmente opponibile agli Stati terzi, la conclusione di accordi internazionali che contribuiscano all'instaurazione di tale libera circolazione su una base di reciprocità può essere qualificata come necessaria per realizzare pienamente tale libera circolazione, che è uno degli obiettivi del titolo IV («Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali») della Parte terza («Politiche e azioni interne dell'Unione») del Trattato FUE.

241. Tale titolo IV rientra nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, a titolo dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), TFUE, relativa al mercato interno.

242. La competenza attribuita all'Unione dall'articolo 216, paragrafo 1, TFUE riguardo alla conclusione di un accordo che sia «necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati» ha anch'essa carattere concorrente, dal momento che l'articolo 4, paragrafo 1, TFUE stabilisce che l'Unione «ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6», situazione questa che si verifica nel caso di specie.

243. Risulta dai punti da 80 a 109 e da 226 a 242 del presente parere che gli impegni contenuti nella sezione A del capo 9 dell'accordo previsto rientrano nella politica commerciale comune dell'Unione e dunque nella competenza esclusiva di quest'ultima a titolo dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, nella misura in cui essi riguardano gli investimenti esteri diretti di cittadini singaporiani nell'Unione e viceversa. Di contro, detti impegni sono l'oggetto di una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri a titolo dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, lettera a), TFUE, nella misura in cui essi riguardano altri tipi di investimenti.

[...]

247. La circostanza che l'Unione e la Repubblica di Singapore abbiano inserito, nell'accordo previsto, una disposizione da cui risulta espressamente che gli accordi bilaterali di investimento tra gli Stati membri dell'Unione e tale Stato terzo sono abrogati, e dunque non producono più diritti ed obblighi a partire dall'entrata in vigore di tale accordo concluso con questo Stato terzo a livello dell'Unione, non può essere considerata lesiva di una competenza degli Stati membri, nei limiti in cui detta disposizione riguarda un settore per il quale l'Unione detiene una competenza esclusiva.

248. Infatti, quando l'Unione negozia e conclude con uno Stato terzo un accordo riguardante un settore per il quale essa ha acquisito una competenza esclusiva, essa si sostituisce ai propri Stati membri. A questo proposito, occorre ricordare come sia pacifico, a partire dalla sentenza del 12 dicembre 1972, *International Fruit Company e a.* (da 21/72 a 24/72, EU:C:1972:115, punti da 10 a 18), che l'Unione può succedere agli Stati membri nei loro impegni internazionali qualora tali Stati abbiano trasferito all'Unione, mediante uno dei Trattati istitutivi di quest'ultima, le proprie competenze relative a detti impegni e l'Unione eserciti queste competenze.

249. Ne consegue che, a partire dal 1^a dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato FUE, che attribuisce una competenza esclusiva all'Unione in materia di investimenti esteri diretti, l'Unione è competente ad approvare, da sola, una disposizione di un accordo da essa concluso con uno Stato terzo, la quale stabilisca che gli impegni in materia di investimenti diretti contenuti in accordi bilaterali precedentemente conclusi tra Stati membri dell'Unione e detto Stato terzo devono, a partire dall'entrata in vigore di tale accordo concluso dall'Unione, considerarsi sostituiti da quest'ultimo.

[...]

285. Come enunciato dall'articolo 9.11, paragrafo 1, dell'accordo previsto, la sezione B del capo 9 di quest'ultimo istituisce un regime di risoluzione delle «controversie tra un ricorrente di una Parte contraente e l'altra Parte, relative a un trattamento che si asserisce lesivo delle disposizioni della sezione A (Protezione degli investimenti) e che avrebbe asseritamente causato perdite o danni a detto ricorrente o alla sua impresa stabilita in loco».

286. Risulta dall'articolo 9.11, paragrafo 2, lettere a) ed e), di detto accordo che non soltanto l'Unione, ma anche gli Stati membri dell'Unione possono essere parti di tali controversie, in qualità di convenuti, sia che essi siano stati designati come tali dall'Unione, a norma dell'articolo 9.15, paragrafo 2, dell'accordo previsto, sia che essi debbano vedersi assegnare tale veste in virtù dell'articolo 9.15, paragrafo 3, di quest'ultimo.

287. Qualora una controversia non possa essere risolta in via amichevole o mediante consultazioni ai sensi dell'articolo 9.12 o dell'articolo 9.13 dell'accordo previsto, l'investitore interessato può, in conformità dell'articolo 9.15 del citato accordo, notificare la propria intenzione di ricorrere al procedimento arbitrale. L'articolo 9.16, paragrafo 1, del medesimo accordo enuncia che, dopo la scadenza di un periodo di tre mesi a partire dalla data della suddetta notifica, tale investitore può «presentare la domanda per avvalersi di uno dei meccanismi di risoluzione delle controversie» che esso elenca.

288. L'articolo 9.16, paragrafo 2, dell'accordo previsto precisa che il paragrafo 1 del medesimo articolo «costituisce il consenso del convenuto alla presentazione della domanda di arbitrato».

289. L'articolo 9.17 di detto accordo elenca l'insieme delle condizioni che devono essere soddisfatte perché una controversia possa essere sottoposta a procedura arbitrale. Ai sensi del paragrafo 1, lettera f), di detto articolo, una di queste condizioni è che il ricorrente «ritiri ogni eventuale altra domanda pendente depositata davanti ad organi giurisdizionali nazionali in relazione allo stesso trattamento che egli asserisce lesivo delle disposizioni di cui alla sezione A (Protezione degli investimenti)».

290. Fatto salvo quanto indicato al punto 30 del presente parere, spetta alla Corte pronunciarsi sulla natura della competenza ad istituire un siffatto regime di risoluzione delle controversie. A questo proposito, se è pur vero che, come risulta dall'articolo 9.17 dell'accordo previsto, quest'ultimo non esclude la possibilità che una controversia insorta tra un investitore singaporiano e uno Stato membro possa essere portata dinanzi ai giudici di tale Stato membro, ciò non toglie che si tratta di una semplice possibilità rimessa alla discrezione dell'investitore ricorrente.

291. Quest'ultimo può, infatti, decidere, in applicazione dell'articolo 9.16 di detto accordo, di sottoporre tale controversia alla procedura arbitrale, senza che lo Stato membro di cui trattasi possa opporvisi, stante che il suo consenso al riguardo si reputa acquisito in conformità dell'articolo 9.16, paragrafo 2, dell'accordo cui sopra.

292. Orbene, un regime siffatto, che sottrae delle controversie alla competenza giurisdizionale degli Stati membri, non può avere carattere puramente ausiliario ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 276 del presente parere e non può dunque essere istituito senza il consenso di detti Stati.

[...]

294. Il capo 15 dell'accordo previsto ha come finalità di prevenire e risolvere le controversie che possono insorgere tra le Parti. Ai termini dell'articolo 15.2 dell'accordo previsto, tale capo si applica a

«qualsiasi divergenza di interpretazione e di applicazione delle disposizioni del presente accordo, salvo espressa disposizione contraria».

[...]

303. Nell'ambito del presente procedimento, è sufficiente constatare che il regime di risoluzione delle controversie contemplato da tale capo fa parte della cornice istituzionale che accompagna le disposizioni di merito dell'accordo previsto. Poiché tale regime fa riferimento a controversie tra l'Unione e la Repubblica di Singapore, esso non è, a differenza del regime di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati contemplato dalla sezione B del capo 9 dell'accordo previsto, idoneo a sottrarre delle controversie alla competenza dei giudici degli Stati membri o dell'Unione. Date tali circostanze, la regola giurisprudenziale ricordata al punto 276 del presente parere è applicabile.

304. Le controversie disciplinate dal suddetto capo 15 possono vertere, tra l'altro, sulle disposizioni della sezione A del capo 9 dell'accordo previsto. Di conseguenza, per ragioni identiche a quelle indicate ai punti 243 e 244 del presente parere, il summenzionato capo 15 non può essere approvato dall'Unione da sola.

305. Risulta dall'insieme delle suesposte considerazioni che l'accordo previsto rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, fatta eccezione per le seguenti disposizioni, che costituiscono l'oggetto di una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri:

- le disposizioni della sezione A (Protezione degli investimenti) del capo 9 (Investimenti) dell'accordo suddetto, nei limiti in cui esse si riferiscono agli investimenti tra l'Unione e la Repubblica di Singapore diversi da quelli diretti;

- le disposizioni della sezione B (Risoluzione delle controversie tra investitori e Stati) del citato capo 9, e

- le disposizioni dei capi 1 (Obiettivi e definizioni generali), 14 (Trasparenza), 15 (Risoluzione delle controversie tra le Parti), 16 (Meccanismo di mediazione) e 17 (Disposizioni istituzionali, generali e finali) dell'accordo di cui sopra, nei limiti in cui esse si riferiscono alle disposizioni del summenzionato capo 9 e nella misura in cui queste ultime rientrano in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri.

26 luglio 2017, parere n. 1/15, ECLI:EU:C:2017:592

Il 18 luglio 2005 il Consiglio ha adottato la decisione 2006/230/CE, relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento dei dati API/PNR. Tale accordo era inteso a garantire che i dati PNR delle persone che effettuano viaggi pertinenti all'accordo fossero forniti nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto alla privacy; tale accordo è giunto a scadenza nel mese di settembre 2009.

Il 5 maggio 2010 il Parlamento ha adottato una risoluzione sull'avvio dei negoziati per la conclusione di accordi sui dati del codice di prenotazione (PNR) con gli Stati Uniti, l'Australia e il Canada; l'accordo raggiunto con quest'ultimo paese è stato firmato il 25 giugno 2014. Il 25 novembre 2014 il Parlamento ha adottato una risoluzione circa la richiesta di un parere della Corte di giustizia riguardante, in particolare, la compatibilità con i trattati dell'accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione. In particolare, alla Corte si è chiesto di indicare se l'accordo previsto sia compatibile con le disposizioni dei Trattati (art. 16 TFUE) e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 7, 8 e art. 52, par. 1) per quanto riguarda il diritto delle persone fisiche alla protezione dei dati personali; il parere, inoltre, domanda anche se la base giuridica dell'atto del Consiglio circa la conclusione dell'accordo debba essere identificata negli artt. 82 e 87 TFUE o nell'art. 16 TFUE. In risposta a detti quesiti, la Corte ha osservato:

67. In limine, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni di un accordo internazionale concluso dall'Unione, conformemente agli articoli 217 TFUE e 218 TFUE, formano parte integrante, a partire dalla sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 30 aprile 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punto 5, nonché dell'11 marzo 2015, Oberto e O'Leary, C-464/13 e C-465/13, EU:C:2015:163, punto 29; parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 180]. Le disposizioni di un siffatto accordo devono quindi essere pienamente compatibili con i trattati nonché con i principi costituzionali che ne discendono.

68. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, uno Stato membro, il Parlamento, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte circa la compatibilità con i trattati di un accordo di cui è prevista la conclusione.

69. Conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, tale disposizione mira a prevenire le complicazioni che potrebbero derivare da contestazioni in sede giurisdizionale relative alla compatibilità con i Trattati di accordi internazionali che vincolano l'Unione. Infatti, una decisione giurisdizionale che eventualmente constatasse, dopo la conclusione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione, che quest'ultimo è, per il suo contenuto o per la procedura seguita ai fini della sua conclusione, incompatibile con le disposizioni dei trattati non mancherebbe di far sorgere serie difficoltà non solo all'interno dell'Unione, ma anche sul piano delle relazioni internazionali, e rischierebbe di danneggiare tutte le parti interessate, ivi compresi gli Stati terzi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 145 e 146 nonché giurisprudenza ivi citata].

70. Devono pertanto poter essere esaminate nell'ambito della procedura prevista all'articolo 218, paragrafo 11, TFUE tutte le questioni tali da generare dubbi sulla validità sostanziale o formale dell'accordo in relazione ai trattati. Il giudizio sulla compatibilità di un accordo con i trattati può dipendere a tale riguardo, in particolare, non solo da disposizioni che riguardino la competenza, la procedura o l'organizzazione istituzionale dell'Unione, ma anche da disposizioni di diritto sostanziale [v., in tal senso, per quanto riguarda l'articolo 300, paragrafo 6, CE, parere 1/08 (Accordi che modificano gli elenchi di impegni specifici ai sensi del GATS), del 30 novembre 2009, EU:C:2009:739, punto 108 e giurisprudenza ivi citata]. Lo stesso vale anche per una questione relativa alla compatibilità di un accordo internazionale con l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE e, di conseguenza, con le garanzie sancite dalla Carta, la quale ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

71. Per quanto riguarda la questione concernente la base giuridica adeguata della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo previsto, occorre ricordare che la scelta della base giuridica adeguata riveste un'importanza di natura costituzionale dato che l'Unione, disponendo soltanto di competenze di attribuzione, deve ricondurre gli atti che adotta alle disposizioni del Trattato FUE che l'abilitano effettivamente a tal fine (v., in tal senso, sentenza del 1 ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 47).

72. Pertanto, il ricorso a una base giuridica errata può invalidare l'atto di conclusione stesso e, di conseguenza, viziare il consenso dell'Unione ad essere vincolata dall'accordo sottoscritto da quest'ultima.

73. L'argomento del governo francese e del Consiglio, secondo cui la scelta eventualmente errata della base giuridica, nel presente caso, non inciderebbe sulla competenza dell'Unione a concludere l'accordo previsto, sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri a tale riguardo, o ancora sulla procedura di adozione da seguire, non è tale da comportare l'irricevibilità della seconda questione sollevata dalla presente domanda di parere.

74. Infatti, in considerazione della funzione, ricordata al punto 69 del presente parere, della procedura prevista all'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, consistente nel prevenire, tramite un deferimento preliminare alla Corte, eventuali complicazioni a livello dell'Unione e a livello internazionale che risulterebbero dall'annullamento di un atto di conclusione di un accordo

internazionale, il solo rischio di un siffatto annullamento è sufficiente ad ammettere il deferimento alla Corte. Inoltre, la questione di quali siano le incidenze effettive che comporterebbe, in un determinato caso, la scelta errata della o delle basi giuridiche sulla validità dell'atto di conclusione di un accordo internazionale, come la decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo previsto, è indissociabilmente legata all'esame del merito della questione relativa alla base giuridica adeguata e non può quindi essere valutata nell'ambito della ricevibilità di una domanda di parere.

75. Da quanto precede risulta che la presente domanda di parere è ricevibile nel suo complesso.

76. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione, compreso quello adottato ai fini della conclusione di un accordo internazionale, deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto di tale atto (sentenze del 6 maggio 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-43/12, EU:C:2014:298, punto 29, nonché del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

77. Se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi solo su una base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato, invece, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei Trattati, un atto siffatto deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti (sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

[...]

118. In tali circostanze, occorre rispondere alla seconda questione della presente domanda di parere dichiarando che la decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo previsto deve essere fondata congiuntamente sull'articolo 16, paragrafo 2, TFUE e sull'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

[...]

121. Conformemente all'elencazione figurante all'allegato all'accordo previsto, i dati PNR contemplati da questo comprendono, in particolare, oltre al nome del o dei passeggeri aerei, informazioni necessarie alla prenotazione, come le date previste del viaggio e l'itinerario di viaggio, informazioni relative ai biglietti, i gruppi di persone registrate sotto lo stesso numero di prenotazione, le informazioni di contatto del o dei passeggeri, informazioni relative ai mezzi di pagamento o alla fatturazione, informazioni concernenti i bagagli nonché osservazioni generali riguardo ai passeggeri.

122. Dal momento che i dati PNR comprendono, così, informazioni su persone fisiche identificate, ossia i passeggeri aerei dei voli tra l'Unione e il Canada, i diversi trattamenti di cui, secondo l'accordo previsto, tali dati possono essere oggetto, ossia il loro trasferimento dall'Unione al Canada, l'accesso agli stessi ai fini del loro uso o ancora la loro conservazione, incidono sul diritto fondamentale al rispetto della vita privata, garantito all'articolo 7 della Carta. Tale diritto si ricollega, infatti, ad ogni informazione relativa ad una persona fisica identificata o identificabile (v., in tal senso, sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 52; del 24 novembre 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, punto 42, nonché del 17 ottobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 26).

123. Inoltre, i trattamenti dei dati PNR contemplati dall'accordo previsto rientrano anche nell'articolo 8 della Carta a motivo del fatto che essi costituiscono trattamenti dei dati di carattere personale ai sensi di tale articolo e devono, di conseguenza, necessariamente soddisfare gli obblighi di protezione dei dati previsti a detto articolo (v., in tal senso, sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 49; del 5 maggio 2011,

Deutsche Telekom, C-543/09, EU:C:2011:279, punto 52, nonché dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 29).

124. Come la Corte ha già dichiarato, la comunicazione di dati personali a un terzo, come un'autorità pubblica, costituisce un'ingerenza nel diritto fondamentale sancito all'articolo 7 della Carta indipendentemente dall'uso ulteriore delle informazioni comunicate. Lo stesso vale per la conservazione dei dati personali nonché per l'accesso agli stessi ai fini del loro uso da parte delle autorità pubbliche. A tal riguardo, poco importa che le informazioni relative alla vita privata di cui trattasi abbiano o meno un carattere sensibile o che gli interessati abbiano o meno subito eventuali inconvenienti in seguito a tale ingerenza (v., in tal senso, sentenze del 20 maggio 2003, Österreichischer Rundfunk e a., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, punti 74 e 75; dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punti da 33 a 35, nonché del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 87).

125. Pertanto, sia il trasferimento dei dati PNR dall'Unione all'autorità canadese competente sia la disciplina negoziata dall'Unione con il Canada delle condizioni attinenti alla conservazione di detti dati, al loro uso nonché ai loro eventuali trasferimenti ulteriori ad altre autorità canadesi, a Europol, a Eurojust, alle autorità giudiziarie o di polizia degli Stati membri o ancora ad autorità di altri paesi terzi, consentiti, in particolare, dagli articoli 3, 4, 6, 8, 12, 15, 16, 18 e 19 dell'accordo previsto, costituiscono ingerenze nel diritto garantito all'articolo 7 della Carta.

126. Tali operazioni integrano altresì un'ingerenza nel diritto fondamentale alla protezione dei dati personali garantito all'articolo 8 della Carta poiché esse costituiscono trattamenti di dati personali (v., in tal senso, sentenze del 17 ottobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punto 25, nonché dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a., C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 36).

[...]

232 [...] 3) l'accordo previsto, per essere compatibile con gli articoli 7 e 8 nonché con l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, deve:

- a) determinare in modo chiaro e preciso i dati PNR da trasferire dall'Unione al Canada;
- b) prevedere che i modelli e i criteri utilizzati nell'ambito del trattamento automatizzato dei dati PNR siano specifici e affidabili nonché non discriminatori; prevedere che le banche dati utilizzate siano limitate a quelle gestite dal Canada in relazione alla lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale;
- c) subordinare, salvo nell'ambito delle verifiche relative ai modelli e ai criteri prestabiliti sui quali si fondano i trattamenti automatizzati dei dati PNR, l'uso di tali dati da parte dell'autorità canadese competente durante il soggiorno dei passeggeri aerei in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché qualsiasi comunicazione di tali dati ad altre autorità, a condizioni sostanziali e procedurali fondate su criteri oggettivi; subordinare tale uso e detta comunicazione, salvo casi di urgenza debitamente giustificati, a un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un ente amministrativo indipendente, la cui decisione che autorizza l'uso intervenga a seguito di una richiesta motivata di tali autorità, in particolare nell'ambito di procedure di prevenzione, di accertamento o di esercizio dell'azione penale;
- d) limitare la conservazione dei dati PNR dopo la partenza dei passeggeri aerei a quelli dei passeggeri nei confronti dei quali esistono elementi oggettivi che consentano di ritenere che essi possano presentare un rischio in termini di lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale;
- e) subordinare la comunicazione dei dati PNR da parte dell'autorità canadese competente alle autorità pubbliche di un paese terzo alla condizione che esista o un accordo tra l'Unione e tale paese terzo, equivalente all'accordo previsto, o una decisione della Commissione, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva 95/46, che ricomprenda le autorità verso le quali la comunicazione dei dati PNR è prevista;

f) prevedere un diritto all'informazione individuale dei passeggeri aerei in caso di uso dei dati PNR che li riguardano durante il loro soggiorno in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché in caso di comunicazione di tali dati da parte dell'autorità canadese competente ad altre autorità o a privati, e

g) garantire che la vigilanza sulle norme di cui all'accordo previsto, relative alla protezione dei passeggeri aerei in relazione al trattamento dei dati PNR che li riguardano, sia assicurata da un'autorità di controllo indipendente.

6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158

Nel 1991, l'allora Cecoslovacchia (cui, dal 1993, è succeduta la Slovacchia) e i Paesi Bassi hanno concluso un accordo sulla promozione e tutela degli investimenti (TBI). Questo trattato dispone che le controversie tra uno Stato contraente e un investitore dell'altro Paese devono essere definite dinanzi a un collegio arbitrale. Nel 2004, la Slovacchia ha aperto agli investitori privati il proprio mercato dell'assicurazione sulle malattie. Achmea, un'impresa olandese del ramo assicurativo, si è stabilita in Slovacchia, per offrire in tale Stato assicurazioni malattia private. Nel 2006, la Slovacchia ha parzialmente revocato la liberalizzazione del settore, vietando in particolare la distribuzione degli utili generati dalle imprese operanti nel ramo assicurativo-sanitario. Nel 2008, Achmea ha avviato nei confronti della Slovacchia un procedimento arbitrale sulla base del TBI, sostenendo che il divieto fosse contrario a tale accordo e che tale misura le avesse arrecato un danno pecuniario. Nel 2012, il collegio arbitrale adito, operante in Francoforte, ha accolto la domanda di Achmea, a favore della quale ha imposto un risarcimento pari a 22 milioni di euro. La Slovacchia ha successivamente proposto dinanzi al giudice tedesco una domanda di annullamento del lodo arbitrale. Il giudice dell'impugnazione ha chiesto alla Corte se una clausola compromissoria, quale quella contenuta nel TBI, sia compatibile con gli artt. 18, 267 e 344 TFUE nel caso in cui l'accordo in materia di investimenti sia stato concluso anteriormente all'adesione dello Stato contraente all'Unione, ma la procedura arbitrale debba essere avviata solo successivamente. Il giudice ha evidenziato che, poiché la Corte non si è ancora pronunciata su tali questioni, che rivestono una notevole importanza a causa dei numerosi trattati bilaterali di investimento ancora in vigore tra gli Stati membri che prevedono una clausola compromissoria analoga, era necessario proporre alla Corte il rinvio al fine di dirimere la controversia sottopostagli. La Corte ha osservato:

[...]

32. Al fine di rispondere a tali questioni, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un accordo internazionale non può pregiudicare l'ordinamento delle competenze stabilito dai Trattati e, quindi, l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, di cui la Corte garantisce il rispetto. Tale principio trova riconoscimento in particolare nell'articolo 344 TFUE, a norma del quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 201 e giurisprudenza ivi citata].

33. Secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata della Corte, l'autonomia del diritto dell'Unione, alla luce tanto del diritto degli Stati membri quanto del diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro [v., in tal senso, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti da 165 a 167 e giurisprudenza ivi citata].

34. Il diritto dell'Unione poggia, infatti, sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Tale premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua. È proprio in tale contesto che spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e adottare, a tal fine, 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 [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 168 e 173 e giurisprudenza ivi citata].

35. Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione, [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 174].

36. In tale ambito, conformemente all'articolo 19 TUE, spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo sulla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 68, e 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 175, nonché sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:(...), punto 33].

37. In tale contesto, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176 e giurisprudenza ivi citata].

38. È alla luce di dette considerazioni che occorre risolvere le questioni pregiudiziali prima e seconda. [...]

42. Ne deriva che, per entrambe tali ragioni, il collegio arbitrale di cui all'articolo 8 del TBI è, se del caso, chiamato ad interpretare o ad applicare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni concernenti le libertà fondamentali, tra cui la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

43. Occorre, di conseguenza, verificare, in secondo luogo, se un collegio arbitrale come quello di cui all'articolo 8 del TBI rientri nel sistema giurisdizionale dell'Unione e, in particolare, se esso possa essere considerato come una giurisdizione di uno degli Stati membri ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Infatti, la circostanza che un collegio creato dagli Stati membri è situato nel sistema giurisdizionale dell'Unione implica che le sue pronunce sono soggette a procedure in grado di garantire la piena efficacia delle norme dell'Unione [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo sulla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].

44. A tale proposito, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 12 giugno 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, C-377/13, EU:C:2014:1754), la Corte ha dedotto il carattere di «organo giurisdizionale di uno Stato membro» del tribunale in questione, dalla circostanza che esso, nel suo complesso, era un elemento del sistema di risoluzione giurisdizionale delle controversie in materia fiscale previsto dalla Costituzione portoghese stessa (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, C-377/13, EU:C:2014:1754, punti 25 e 26).

45. Orbene, nel procedimento principale, il collegio arbitrale non costituisce un elemento del sistema giurisdizionale stabilito nei Paesi Bassi e in Slovacchia. D'altronde, è proprio il carattere derogatorio della giurisdizione di tale collegio, rispetto a quella dei giudici di questi due Stati membri, che costituisce una delle principali ragioni d'essere dell'articolo 8 del TBI.

46. Tale caratteristica del collegio arbitrale di cui al procedimento principale comporta che esso non può, in ogni caso, essere qualificato come giurisdizione «di uno degli Stati membri», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

47. Vero è che la Corte ha deciso che non vi è alcun motivo valido che possa giustificare che ad una giurisdizione comune a vari Stati membri, come quella della Corte di giustizia del Benelux, non sia consentito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte alla stessa stregua degli organi giurisdizionali propri a ciascuno di tali Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 4 novembre 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, EU:C:1997:517, punto 21, e del 14 giugno 2011, *Miles e a.*, C-196/09, EU:C:2011:388, punto 40).

48. Tuttavia, il collegio arbitrale di cui al procedimento principale, non costituisce una siffatta giurisdizione comune a vari Stati membri, paragonabile alla Corte di giustizia del Benelux. Infatti, mentre, da un lato, quest'ultima è incaricata di assicurare l'uniformità nell'applicazione delle norme giuridiche comuni ai tre Stati del Benelux e, dall'altro, il procedimento instaurato dinanzi ad essa costituisce un incidente nell'ambito delle cause pendenti dinanzi ai giudici nazionali, in esito al quale viene fissata l'interpretazione definitiva delle norme giuridiche comuni al Benelux, il collegio arbitrale di cui al procedimento principale non presenta un simile collegamento rispetto ai sistemi giurisdizionali degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2011, *Miles e a.*, C-196/09, EU:C:2011:388, punto 41).

49. Ne consegue che un collegio come quello di cui all'articolo 8 del TBI non può essere considerato come una «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, e non è, quindi, abilitato ad adire la Corte in via pregiudiziale.

50. In tali circostanze, occorre inoltre verificare, in terzo luogo, se la decisione arbitrale emessa da tale collegio, conformemente, in particolare, all'articolo 19 TUE, sia soggetta al controllo di un organo giurisdizionale di uno Stato membro che garantisce che le questioni di diritto dell'Unione che tale collegio potrebbe essere indotto a trattare possano, eventualmente, essere esaminate dalla Corte nell'ambito di un rinvio pregiudiziale.

51. A tal fine, si deve rilevare che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 7, del TBI, la decisione del collegio arbitrale previsto da tale articolo è definitiva. Inoltre, in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 5, del TBI, tale collegio arbitrale stabilisce le proprie norme di procedura in conformità con il regolamento d'arbitrato dell'UNCITRAL e, in particolare, decide egli stesso la propria sede e, di conseguenza, il diritto applicabile al procedimento che disciplina il controllo giurisdizionale della validità della decisione che pone fine alla controversia dinanzi ad esso pendente.

52. Nella specie, il collegio arbitrale adito dalla Achmea ha scelto come sede Francoforte sul Meno, il che ha reso il diritto tedesco applicabile al procedimento che disciplina il controllo giurisdizionale della validità del lodo arbitrale pronunciato da tale collegio il 7 dicembre 2012. È, infatti, tale scelta, che ha consentito alla Repubblica slovacca, quale parte della controversia, di chiedere, in base a tale diritto, un controllo giurisdizionale di tale lodo arbitrale, investendo, a tal fine, il giudice tedesco competente.

[...]

56. Di conseguenza, alla luce dell'insieme delle caratteristiche del collegio arbitrale di cui all'articolo 8 del TBI [...], occorre considerare che, con la conclusione del TBI, gli Stati membri parti dell'accordo hanno istituito un meccanismo di risoluzione delle controversie tra un investitore e uno Stato membro che può escludere che tali controversie, anche laddove possano riguardare l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione, siano risolte in modo da garantire la piena efficacia del suddetto diritto.

57. Vero è che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, un accordo internazionale che preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni e le cui decisioni vincolino le istituzioni, ivi compresa la Corte, non è, in linea di principio, incompatibile con il diritto dell'Unione. Infatti, la competenza dell'Unione in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere accordi internazionali comportano necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito o designato in forza di tali accordi, per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni, purché sia rispettata l'autonomia dell'Unione e del suo ordinamento giuridico [v., in tal senso, parere 1/91 (Accordo SEE-I) del 14 dicembre 1991, EU:C:1991:490, punti 40 e 70, 1/09 (Accordo sulla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punti 74 e 76, nonché parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014 EU:C:2014:2454, punti 182 e 183].

58. Tuttavia, nella specie, oltre al fatto che le controversie che rientrano nella competenza del collegio arbitrale di cui all'articolo 8 del TBI possono riguardare l'interpretazione tanto di detto accordo quanto del diritto dell'Unione, la possibilità di sottoporre tali controversie ad un organismo

che non costituisce un elemento del sistema giurisdizionale dell'Unione è prevista da un accordo concluso non dall'Unione, ma dagli Stati membri. Orbene, il suddetto articolo 8 è tale da rimettere in discussione, oltre al principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri, la salvaguardia del carattere proprio dell'ordinamento istituito dai Trattati, garantito dalla procedura del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, e non è pertanto compatibile con il principio di leale cooperazione ricordato al punto 34 della presente sentenza.

59. In tali condizioni, l'articolo 8 del TBI pregiudica l'autonomia del diritto dell'Unione.

60. Di conseguenza, si deve rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che gli articoli 267 e 344 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una norma contenuta in un accordo internazionale concluso tra gli Stati membri, come l'articolo 8 del TBI, in forza della quale un investitore di uno di detti Stati membri, in caso di controversia riguardante gli investimenti nell'altro Stato membro, può avviare un procedimento contro tale ultimo Stato membro dinanzi ad un collegio arbitrale, la cui competenza detto Stato membro si è impegnato ad accettare.

5. Gli atti delle istituzioni

5.1. Regolamenti

14 dicembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e altri c.* Consiglio, cause riunite 16/62, 17/62, Racc. 879.

Il regolamento del Consiglio 23/62/CEE, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, aboliva le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente riguardanti gli scambi tra Stati membri di prodotti classificati dal regolamento stesso. Il 19 giugno 1962, le ricorrenti proponevano alla Corte di giustizia due ricorsi per l'annullamento di detto regolamento. In entrambe le cause il Consiglio, convenuto, sollevava eccezione di irricevibilità. La Corte ha osservato:

« (...) i presenti ricorsi dovranno dichiararsi irricevibili qualora l'atto impugnato sia effettivamente un regolamento. Nell'esaminare tale questione la Corte non può arrestarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, bensì deve tener conto in primo luogo del suo oggetto e del suo contenuto.

A norma dell'articolo 189 del Trattato CEE, il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, mentre la decisione è obbligatoria solo per i destinatari in essa indicati; il criterio distintivo va quindi ricercato nella "portata" generale, ovvero individuale, dell'atto di cui trattasi. La caratteristica essenziale della decisione consiste nella limitatezza dei "destinatari" ai quali è diretta, mentre il regolamento, che ha natura essenzialmente normativa, è applicabile non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente oppure facilmente individuabili, bensì ad una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso.

Per stabilire nei casi dubbi se ci si trovi di fronte ad una decisione oppure ad un regolamento, si deve perciò esaminare se l'atto di cui trattasi riguardi individualmente dei soggetti determinati. Ciò posto, se un atto chiamato regolamento dall'organo che l'ha emanato contiene disposizioni che riguardino determinate persone fisiche o giuridiche in modo non soltanto diretto, ma anche individuale, si deve ammettere che, a prescindere dalla questione se l'atto considerato nel suo insieme possa essere legittimamente considerato come un regolamento, tali disposizioni non hanno natura normativa e possono quindi essere impuginate da dette persone a norma dell'articolo 173, 2) comma.

Nella specie, l'atto impugnato è stato chiamato "regolamento" dall'organo che l'ha emanato, mentre le ricorrenti sostengono che la disposizione in particolare criticata è in realtà una "decisione avente solo l'apparenza del regolamento".

La Corte rileva che indubbiamente una decisione può avere anche un campo d'applicazione molto vasto. Non si può tuttavia considerare alla stregua di una decisione un atto applicabile a situazioni obiettivamente determinate e destinato a produrre effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di persone determinate in modo generale e astratto, a meno che non venga fornita la prova che esso riguarda individualmente, ai sensi dell'articolo 173, 2) comma, determinati soggetti.

Nella specie, la disposizione criticata produce effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di persone determinate in via generale e astratta. L'articolo 9 del provvedimento impugnato – sul quale si appuntano le critiche delle ricorrenti – abolisce infatti, per determinati prodotti ed entro determinati termini, le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente. Esso implica inoltre la rinuncia, da parte degli Stati membri, ad applicare l'articolo 44 del Trattato, cioè al diritto di sospendere o di ridurre temporaneamente le importazioni. L'articolo elimina quindi le restrizioni alla libertà degli operatori economici di esportare od importare nell'ambito della Comunità.

Rimane da esaminare se la disposizione criticata riguardi individualmente le ricorrenti.

La Corte osserva che è innegabile che detta disposizione, obbligando gli Stati a porre fine o a rinunciare a varie misure favorevoli per i produttori agricoli, leda per ciò stesso i loro interessi e quelli dei membri delle associazioni ricorrenti, ma non è men vero che, rispetto a tale disposizione, questi membri si trovino nella stessa posizione di tutti gli altri produttori agricoli della Comunità. Non si può d'altronde ammettere in via di principio che un'associazione, in quanto rappresenti una categoria di imprenditori, sarebbe individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria.

Infatti, ove lo si ammettesse, si giungerebbe a concentrare in un unico soggetto giuridico interessi che in realtà fanno capo agli appartenenti ad una determinata categoria, assoggettati come tali a veri e propri regolamenti, e ciò sarebbe in contrasto col sistema del Trattato che legittima i singoli ad impugnare unicamente le decisioni di cui sono destinatari ovvero gli atti a queste assimilabili. Stando così le cose, non si può ritenere che la disposizione impugnata riguardi individualmente le ricorrenti.

Da tutto quanto precede emerge che il convenuto ha con ragione sostenuto che la disposizione impugnata ha natura normativa; l'eccezione d'irricevibilità è quindi fondata, ed i ricorsi vanno dichiarati irricevibili; appare superfluo esaminare qui se le associazioni siano legittimate ad agire ogni qualvolta lo sono i loro membri ».

13 marzo 1968, *S.p.A. Industria Molitoria Imolese c. Consiglio*, causa 30/67, Racc. 171.

Le ricorrenti impugnavano il regolamento 128/67 del Consiglio, che fissava i prezzi e i principali centri di commercializzazione, nel settore dei cereali, per la campagna 1967-1968. Più precisamente, chiedevano l'annullamento degli artt. 2 e 3, come pure degli allegati a e b, di detto regolamento, nella parte in cui fissavano i prezzi d'intervento derivati per il grano tenero, nei centri di commercializzazione di Bologna e di Ancona. Il Consiglio sollevava, un'eccezione d'irricevibilità, deducendo che le sopra menzionate disposizioni del regolamento 128/67 non riguardavano individualmente le ricorrenti. La Corte ha osservato:

« (...) È quindi incontestabile che l'atto, di cui le disposizioni impugnate fanno parte integrante, abbia natura di regolamento.

Questa constatazione non può essere infirmata dal fatto che l'articolo 2 prevede dei prezzi d'intervento derivati variabili a seconda dei centri di commercializzazione e che, per ciascuno di detti

prezzi, tale disposizione ha un'efficacia limitata alle zone enumerate negli allegati a e b. Se può avvenire che un atto, pur avendo nel complesso natura di regolamento, contenga dei provvedimenti destinati a persone determinate in modo da individualizzarle ai sensi dell'articolo 173, 2) comma, del trattato, nella fattispecie una siffatta individualizzazione non sussiste. Le disposizioni del sopra menzionato articolo 2, la cui portata è limitata dagli allegati a e b, non riguardano infatti, nell'ambito di ciascun centro di commercializzazione, gli interessi di determinate persone, designate o identificabili, bensì incidono sugli interessi di categorie di consumatori e di intermediari astrattamente considerate e caratterizzate unicamente dalla loro partecipazione al mercato dei prodotti di cui trattasi ».

11 luglio 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH c. Consiglio*, causa 6/68, Racc. 542.

La Zuckerfabrik, promuoveva ricorso per l'annullamento dell'art. 9, n. 3, del regolamento 1009/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero., che imponeva agli organismi d'intervento designati dagli Stati membri, di acquistare a determinate condizioni, al prezzo d'intervento, le partite di zucchero grezzo o bianco, di barbabietola o di canna, loro offerte. Il Consiglio eccepiva l'irricevibilità del ricorso in quanto non si era in presenza di una decisione che riguardava direttamente e individualmente la ricorrente. La Corte ha osservato:

« La natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità. Inoltre, il fatto che una norma possa avere effetti concreti diversi per i vari destinatari non contrasta con la sua indole di regolamento, ove tale situazione sia obiettivamente determinata ».

16 aprile 1970, *La Compagnie Française Commerciale et Financière SA c. Commissione*, causa 64/69, Racc. 221.

La ricorrente chiedeva dinanzi alla Corte di giustizia l'annullamento del regolamento della Commissione 22 agosto 1969, n. 1660, relativo a talune misure da adottare nel settore agricolo in seguito alla svalutazione del franco francese. La Commissione eccepiva l'irricevibilità del ricorso a motivo del fatto che le misure impugnate erano disposizioni regolamentari che non riguardavano dunque individualmente la ricorrente. La Corte ha osservato:

« 11. La possibilità di determinare più o meno esattamente il numero o anche l'identità dei soggetti ai quali un atto si applica in un dato momento non influisce sulla natura normativa dell'atto stesso: è noto, infatti, che l'applicazione avviene in base ad una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto in rapporto alla sua finalità.

12. La circostanza che una norma transitoria si riferisca soltanto a determinate situazioni, sorte prima di una certa data fissata dalla norma stessa, e quindi spesso determinate già prima della sua entrata in vigore, non osta a che una norma del genere faccia parte integrante delle disposizioni, vecchie o nuove, ch'essa si propone di conciliare, né quindi al fatto ch'essa partecipi del carattere generale di tali disposizioni »

17 maggio 1972, *Orsolina Leonesio c. Ministero dell'agricoltura e foreste della Repubblica italiana*, causa 93/71, Racc. 287.

La signora Leonesio, titolare di un'impresa agricola, ritenendo di soddisfare i requisiti stabiliti nei regolamenti del Consiglio e della Commissione, 1975/69 e 2195/69, chiedeva alle autorità della provincia di Brescia la concessione del premio che i regolamenti suddetti prevedevano per gli agricoltori per la macellazione delle vacche da latte. Le autorità italiane, pur liquidando il premio con « autorizzazione provvisoria », ne rinviavano il pagamento per il motivo che questo era subordinato all'adozione, da parte del Parlamento italiano, delle disposizioni legislative recanti i necessari stanziamenti. La signora Leonesio chiedeva, allora, al pretore di Lonato un provvedimento ingiuntivo di condanna al pagamento del premio nei confronti del ministero dell'agricoltura e delle foreste italiano. Il pretore sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali, di cui la prima, che qui interessa, mirava a chiarire se le disposizioni dei regolamenti in oggetto fossero direttamente applicabili e, in caso di risposta affermativa, se esse avessero fatto sorgere in capo ai soggetti privati diritti soggettivi suscettibili di immediata tutela dinanzi al giudice nazionale. La Corte ha osservato:

« 22. I regolamenti comunitari, per poter avere la stessa efficacia nei confronti dei cittadini di tutti gli Stati membri, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale, il quale deve rendere possibile l'efficacia diretta di cui all'art. 189 [ora art. 288 TFUE], di guisa che i singoli possono farli valere senza vedersi opporre delle disposizioni o prassi di carattere nazionale.

23. Le norme di bilancio di uno Stato membro non possono quindi ostare all'efficacia immediata di una disposizione comunitaria né, di conseguenza, all'esercizio immediato dei diritti soggettivi che detta disposizione attribuisca ai singoli ».

10 ottobre 1973, *F.lli Variola SpA c. Amministrazione italiana delle Finanze*, causa 34/73, Racc. 981.

La ditta F.lli Variola, importatrice di cereali, intentava dinanzi al tribunale di Trieste un procedimento per decreto ingiuntivo contro l'Amministrazione delle Finanze per ottenere il rimborso di somme a suo avviso indebitamente percepite dalla convenuta in applicazione dei regolamenti n. 19/62 e n. 120/67. Il giudice adito sospendeva il procedimento, ponendo alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali e, in particolare, chiedendole di valutare la legittimità di atti interni riproduttivi di regolamenti comunitari nonche', in caso di risposta affermativa, il conseguente venir meno della competenza della Corte. Quest'ultima, in proposito, ha osservato:

« 10. L'efficacia diretta del regolamento implica che la sua entrata in vigore e la sua applicazione nei confronti degli amministrati non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli impegni da essi assunti con la ratifica del trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa del predetto obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità ».

11. In particolare, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare provvedimenti atti a sminuire la competenza della Corte a pronunciarsi su qualsiasi questione di interpretazione del diritto comunitario o di validità degli atti emananti dalle istituzioni della Comunità. Ne consegue l'inammissibilità di qualsiasi pratica che possa nascondere agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica. La competenza attribuita alla Corte dall'art. 177 (ora divenuto art. 208 TFUE) resta intatta, nonostante qualunque tentativo di trasformare, mediante una legge interna, una

norma comunitaria in diritto nazionale ».

4 aprile 1974, *Commissione c. Francia*, causa 167/73, Racc. 359.

La Commissione proponeva dinanzi alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 169 del trattato CEE (ora divenuto art. 258 TFUE), un ricorso diretto a far accertare che la Repubblica Francese, non sopprimendo, in relazione ai cittadini degli altri Stati membri, l'art. 3, n. 2, della legge 13 dicembre 1926, a norma del quale l'equipaggio di una nave, nella proporzione stabilita dal decreto del Ministero della Marina Mercantile, doveva essere costituito da cittadini francesi, era venuta meno agli obblighi imposti dal trattato, relativi alla libera circolazione dei lavoratori ed, in particolare, dagli artt. 1, 4 e 7 del regolamento 1968 n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. La Corte ha risposto all'affermazione della Commissione che negava costituissero trasgressione del diritto comunitario il semplice fatto che nell'ordinamento giuridico interno fosse conservata una disposizione nazionale in contrasto con il diritto comunitario, a prescindere dalla sua applicazione pratica. La Corte ha infatti osservato:

« 41. Ne consegue che, se è vero che la situazione giuridica obiettiva e chiara, nel senso che l'art. 48 ed il regolamento n. 1612/68 sono direttamente efficaci nel territorio della repubblica francese, ciò non toglie che la mancata modifica del testo del Code du travail maritime determini, con il mantenere uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario, una situazione di fatto ambigua per gli interessati ».

2 febbraio 1977, *Amsterdam Bulb B.V. c. Produktschap voor Siergewassen*, causa 50/76, Racc. 137.

Il College van Beroep voor Het Bedrijfsleven sottoponeva alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, una questione vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 1968, n. 234, nonché dei regolamenti della Commissione 1968, n. 1767 1975, n. 369, in relazione al sistema dei prezzi minimi all'esportazione di bulbi da fiore contemplato da tali regolamenti. In particolare, la Corte era invitata a precisare se detti regolamenti, ostassero a che un ente nazionale competente emanasse una normativa il cui oggetto fosse la fissazione di prezzi all'esportazione di bulbi da fiore e che, pur corrispondendo in parte alla disciplina dei regolamenti comunitari, contenesse disposizioni che non figuravano in tali regolamenti, né avevano in questi il loro fondamento giuridico. La Corte ha osservato:

« 4-7. (...) l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari implica che la loro entrata in vigore e la loro applicazione nei confronti dei singoli non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi che derivano dal trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa di tale obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea e uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità. Di conseguenza, gli Stati membri non possono emanare, né consentire agli enti nazionali muniti di potestà normativa di emanare, atti che nascondano agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano».

5.2. Direttive

17 dicembre 1970, *Spa SACE c. Ministero delle finanze della Repubblica italiana*, causa 33/70, Racc. 1213.

Con legge 15 giugno 1950, n. 330, veniva istituito in Italia un diritto per servizi amministrativi, da applicarsi alle merci importate dall'estero, nella misura dello 0,50% del valore delle merci stesse. La Commissione, ritenendo che il diritto di cui sopra fosse una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale, con la direttiva 68/31 stabiliva per i prodotti che non costituivano oggetto di un'organizzazione dei mercati agricoli, la graduale riduzione del tributo fino alla sua totale abolizione. La Spa SACE di Bergamo, che il 17 settembre 1969 aveva importato da altri Stati membri della Comunità varie merci ed aveva dovuto pagare i relativi diritti per servizi amministrativi, il 1° luglio 1970 esperiva, dinanzi al presidente del tribunale di Brescia, un'azione giudiziaria diretta ad ottenere il rimborso delle somme, a suo avviso, indebitamente riscosse dallo Stato italiano. Con ordinanza 4 luglio 1970, il presidente del tribunale di Brescia decideva di sospendere il procedimento e di investire la Corte di giustizia della questione dell'efficacia diretta dell'obbligo relativo all'abolizione del diritto italiano per servizi amministrativi inerente con riferimento al combinato disposto degli artt. 9 e 13, n. 2 TCE e la decisione della Commissione 66/352 e la direttiva 68/31. La Corte ha osservato:

« La fissazione, da parte della Commissione, in forza della decisione 66/532, di una data anteriore alla fine del periodo transitorio non ha modificato sotto alcun aspetto la natura dell'obbligo imposto agli Stati membri dagli articoli 9 e 13, n. 2. Quest'obbligo e quindi atto a produrre effetti diretti, come li avrebbe prodotti alla fine del periodo transitorio.

La direttiva 68/31, il cui scopo è d'impartire ad uno Stato membro una data limite per l'adempimento di un obbligo comunitario, non riguarda solo i rapporti fra la Commissione e detto Stato, ma implica conseguenze giuridiche che possono essere fatte valere e dagli altri Stati membri essi pure interessati alla sua esecuzione, e dai singoli qualora, per sua natura, la disposizione che sancisce detto obbligo sia direttamente efficace, come lo sono gli articoli 9 e 13 del Trattato.

Pertanto l'obbligo di abolire il diritto per servizi amministrativi, stabilito dalla direttiva 68/31 della Commissione in data 22 dicembre 1967, in relazione agli articoli 9 e 13, n. 2, del Trattato ed alla decisione del Consiglio n. 66/532, è direttamente efficace nei rapporti fra lo Stato membro, destinatario della direttiva, e i suoi cittadini e attribuisce loro, a partire dal 1° luglio 1968, dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare »

4 dicembre 1974, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, causa 41/74, Racc. 1337.

La Chancery Division della High Court of Justice d'Inghilterra sottoponeva alla Corte di giustizia tre questioni relative ad alcune norme di diritto comunitario in tema di libera circolazione dei lavoratori, sollevate nel corso di un procedimento instaurato da una cittadina olandese contro l'Home Office, a fronte del rifiuto che quest'ultimo aveva opposto al suo ingresso nel Regno Unito per assumere un impiego di segretaria presso la " Church of Scientology, in quanto il governo britannico riteneva socialmente dannose le attività svolte dalla succitata organizzazione. La Corte ha osservato:

« 12. Tuttavia, se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189 [ora art. 288 TFUE], sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti

analoghi.

Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 [ora art. 288 TFUE] alla direttiva escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposta sia fatto valere dagli eventuali interessati.

In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se in singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario.

D'altra parte l' art. 177 [ora art. 267 TFUE] , che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici.

È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli».

5 aprile 1979, *Procedimento penale a carico di Tullio Ratti*, causa 148/78, Racc. 1629.

In base a risoluzione del suo consiglio di amministrazione, la ditta SILVAM di Senago (Milano), di cui il signor Ratti era il legale rappresentante, procedeva all'imballaggio dei propri prodotti solventi apponendo sui contenitori l'etichettatura prevista dalle direttive del Consiglio 73/173/CEE e 77/728/CEE. Le direttive in questione non erano ancora state recepite all'epoca dei fatti ma, mentre per la prima era scaduto il termine fissato per l'attuazione negli ordinamenti degli Stati membri, per la seconda il termine di adeguamento non era ancora scaduto. In Italia, in ogni modo, era ancora vigente la legge 5 marzo 1963, n. 245, che imponeva obblighi differenti rispetto alla normativa comunitaria. Avendo contravvenuto alla legge italiana, il signor Ratti veniva imputato dinanzi alla pretura di Milano, che sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali. Con la prima questione si domandava se l'art. 8 della direttiva 173/73/CEE rappresentasse, dopo la scadenza del termine di recepimento nell'ordinamento nazionale, una norma direttamente applicabile con l'attribuzione ai singoli di diritti soggettivi tutelabili dinanzi ai giudici nazionali. La Corte ha osservato:

« 18. Detta questione solleva il problema generale della natura giuridica delle disposizioni di una direttiva adottata in forza dell'art. 189 del trattato [ora art. 288 TFUE];

19. In proposito questa Corte ha già affermato, in una costante giurisprudenza, e da ultimo nella sentenza 1° febbraio 1977 (causa 51/76, *Nederlandse Ondernemingen*, Racc. pag. 126), che «se e vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189 [ora art. 288 TFUE], sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi »;

20. Sarebbe incompatibile con l'efficacia vincolante che l'art. 189 [ora art. 288 TFUE] riconosce alla direttiva l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa esser fatto valere dalle persone interessate.

21. Particolarmente nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario;

22. Di conseguenza lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa;

23. Ne consegue che il giudice nazionale cui il singolo amministrato che si sia conformato alle disposizioni di una direttiva chieda di disapplicare una norma interna incompatibile con detta direttiva non recepita nell'ordinamento interno dello Stato inadempiente deve accogliere tale richiesta, se l'obbligo di cui trattasi è incondizionato e sufficientemente preciso;

24. La prima questione va quindi risolta nel senso che, dopo la scadenza del termine stabilito per l'attuazione di una direttiva, gli Stati membri non possono applicare la propria normativa nazionale non ancora adeguata a quest'ultima – neppure se vengano contemplate sanzioni penali – a chi si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa ».

Il giudice nazionale chiedeva inoltre se la direttiva 728/77/CEE fosse immediatamente e direttamente applicabile, in riferimento all'ipotesi che il singolo, fondandosi su un legittimo affidamento, si fosse conformato alle disposizioni della direttiva stessa prima della scadenza del termine di adeguamento previsto per lo Stato membro. La Corte relativamente all'ultima questione ha osservato:

« 43. [...] soltanto alla scadenza del periodo stabilito e in caso d'inadempimento da parte dello Stato membro la direttiva – in particolare in suo art. 9 – potrà produrre gli effetti indicati relativamente alla prima questione;

44. Fino a quel momento, gli Stati membri restano liberi nel disciplinare la materia;

45. Qualora uno Stato membro abbia introdotto le disposizioni di una direttiva nel proprio ordinamento interno prima della fine del periodo stabilito dalla direttiva stessa, tale circostanza non può produrre effetti nei confronti di altri Stati membri.

46. Infine, poiché le direttive, per natura, impongono obblighi soltanto agli Stati membri, il singolo non può far valere il principio del « legittimo affidamento » prima della scadenza del termine stabilito per la loro attuazione »

25 maggio 1982, *Commissione c. Paesi Bassi*, causa 97/81, Racc. 1791.

La Commissione proponeva dinanzi alla Corte di Giustizia, in forza dell'art. 169 del trattato CEE (ora divenuto art. 258 TFUE), un ricorso volto a far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi era venuto meno agli obblighi impostigli dal trattato, omettendo di adottare, nel termine stabilito, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli stati membri. La Corte ha osservato:

« 12. Benché ciascuno Stato membro sia libero di ripartire nel modo che ritiene opportuno le competenze sul piano interno e di dare attuazione ad una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali, esso non è tuttavia dispensato dall'obbligo di trasporre le disposizioni della direttiva in disposizioni interne aventi carattere vincolante. La direttiva in questione, adottata in particolare a norma dell'art. 100 del trattato CEE [ora art. 115 TFUE], mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri nel settore considerato. Semplici prassi amministrative, per loro natura variabili ad arbitrio dell'amministrazione, non possono essere considerate come un valido adempimento dell'obbligo derivante da questa direttiva».

10 aprile 1984, *Sabine von Colson ed Elisabeth Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, causa 14/83, Racc. 1891.

L'istituto di pena di Werl, riservato ai detenuti di sesso maschile e amministrato dal Land Nordrhein-Westfalen, si era rifiutato di assumere le due assistenti sociali diplomate Sabine von Colson ed Elisabeth Kamann per motivi attinenti al sesso. Erano, invece, stati preferiti nell'assunzione candidati uomini, i cui titoli erano, tuttavia, inferiori. Il giudice nazionale tedesco, dopo aver riconosciuto che la discriminazione era provata, riteneva che la sola sanzione prevista dal diritto interno fosse il risarcimento dell'interesse negativo, ossia il danno causato ai candidati discriminati dal fatto di aver creduto che il rapporto di lavoro sarebbe stato instaurato senza alcuna discriminazione. Questo risarcimento corrispondeva, nel caso concreto, al rimborso delle spese di viaggio sostenute dalle candidate. Il giudice, tuttavia, sollevava davanti alla Corte di giustizia varie questioni pregiudiziali, riguardanti l'interpretazione della direttiva del Consiglio 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione ed alla promozione professionali e le condizioni di lavoro. Le questioni miravano a determinare se la direttiva imponesse agli Stati membri di contemplare conseguenze giuridiche o sanzioni particolari, in caso di discriminazione nell'accesso al lavoro, quali l'assunzione del discriminato, e se i singoli potessero eventualmente far valere dinanzi ai giudici nazionali la direttiva stessa, in caso di mancata trasposizione nell'ordinamento giuridico nazionale entro il termine prescritto. Sull'obbligo degli Stati di garantire il raggiungimento degli scopi della direttiva, la Corte ha osservato:

« 18. L'art. 6 impone agli Stati membri l'obbligo di adottare nel loro ordinamento giuridico interno i provvedimenti necessari per consentire a chiunque si consideri leso da una discriminazione « di far valere i propri diritti per via giudiziaria ». Da questa disposizione discende che gli Stati membri sono obbligati ad adottare provvedimenti che siano sufficientemente efficaci per conseguire lo scopo della direttiva ed a far sì che tali provvedimenti possano essere effettivamente fatti valere dinanzi ai giudici nazionali dagli interessati. Detti provvedimenti possono, ad esempio, comprendere disposizioni che prescrivano al datore di lavoro di assumere il candidato discriminato o contemplino un adeguato risarcimento pecuniario, il tutto sanzionato da un sistema di ammende. Va tuttavia rilevato che la direttiva non impone una sanzione determinata, bensì lascia agli Stati membri la libertà di scegliere fra le varie soluzioni atte a conseguire lo scopo.

(...)

23. L'attuazione completa della direttiva, benché non imponga — come si è detto nel risolvere la prima questione — una forma determinata di sanzione in caso di trasgressione del divieto di discriminazione, implica ciò nondimeno che la sanzione stessa sia tale da garantire la tutela giurisdizionale effettiva ed efficace. Essa deve inoltre avere per il datore un effetto dissuasivo reale. Ne consegue che, qualora lo Stato membro decida di reprimere la trasgressione del divieto di discriminazione mediante un indennizzo, questo deve essere in ogni caso adeguato al danno subito.

24. Si deve quindi ritenere che la legge nazionale la quale limiti il risarcimento di coloro che siano stati discriminati nell'accesso al lavoro ad un indennizzo puramente simbolico, come ad esempio il rimborso delle spese causate dalla candidatura, non è conforme alle esigenze di efficace trasposizione della direttiva.

26. È opportuno precisare che l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TUE] di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello

scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma ».

25 maggio 1985, *Commissione c. Germania*, causa 29/84, Racc. 1661.

Con atto del 30 gennaio 1984, la Commissione proponeva alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 169 TCE (ora divenuto art. 258 TFUE), un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania era venuta meno agli obblighi impostigli dal Trattato, avendo omesso di adottare, entro i termini prescritti, i provvedimenti necessari per trasporre nell'ordinamento nazionale due direttive. Si trattava della direttiva del Consiglio 77/452/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale, e della direttiva del Consiglio 77/453/CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'attività di infermiere. Il Governo tedesco sosteneva che, pur non essendo state oggetto di trasposizione formale nell'ordinamento interno a causa di ritardi nell'iter legislativo, le due direttive erano costantemente applicate dalle autorità tedesche e, dunque, i vantaggi contemplati da esse erano garantiti nel diritto nazionale e azionabili da parte dei cittadini. Questo perché non si trattava di semplice prassi amministrativa, ma espressione di un'interpretazione della normativa in vigore in base ai principi di diritto nazionale superiori alle leggi. La Commissione non vedeva invece come i principi di diritto invocati dal governo tedesco potessero servire a trasporre le disposizioni delle direttive che disciplinavano determinati procedimenti amministrativi o che contemplavano il coordinamento dei sistemi di formazione nazionali, disposizioni che non attribuivano diritti ai singoli. La Corte ha osservato:

« 22. (...) il tenore dell'art. 189, 3° comma, del Trattato [ora art. 288 TFUE], a norma del quale una direttiva vincola lo Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere, lasciando tuttavia gli organi nazionali liberi di scegliere la forma e i mezzi.

23. Da questa disposizione emerge che la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in ciascuno Stato membro. In particolare, l'esistenza dei principi generali di diritto costituzionale o amministrativo può rendere superflua la trasposizione mediante provvedimenti legislativi o regolamentari specifici, a condizione tuttavia che detti principi garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva ad opera dell'amministrazione nazionale e che, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, la situazione giuridica scaturente da detti principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Quest'ultima condizione è particolarmente importante nel caso in cui la direttiva in questione miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri, poiché detti cittadini non sono normalmente al corrente di detti principi ».

26 febbraio 1986, *M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, causa 152/84, Racc. 723.

La signora Marshall aveva lavorato per il Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, ente statale, dal giugno 1966 al 31 marzo 1980. In tale data, ossia circa quattro settimane dopo aver compiuto i 62 anni, pur avendo espresso l'intenzione di continuare a lavorare sino all'età di 65 anni, veniva licenziata. In quanto la normativa del Regno Unito prevedeva per gli uomini la pensione statale dall'età di 65 anni mentre per le donne dall'età di 60; senza tuttavia imporre ai dipendenti l'obbligo di andare in pensione all'età in cui era dovuta la pensione statale. La Marshall citava l'ente datore di lavoro davanti ad un Industrial Tribunal, sostenendo che il licenziamento costituiva un trattamento meno favorevole in considerazione del sesso e quindi una discriminazione

vietata dalla normativa del Regno Unito e dalla direttiva del Consiglio 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla preparazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro. Detto tribunale accoglieva la domanda solamente per violazione del diritto comunitario. In sede d'appello l'Employment Appeal Tribunal annullava la sentenza nel punto in cui riconosceva la violazione del diritto comunitario per il motivo che, sebbene il licenziamento avesse trasgredito il principio della parità di trattamento stabilito dalla suddetta direttiva, il singolo non poteva far valere tale trasgressione davanti al giudice del Regno Unito. La Marshall impugnava la sentenza davanti alla Court of Appeal, che sospendeva il giudizio per investire la Corte di giustizia della questione se la direttiva in oggetto potesse essere fatta valere dinanzi al giudice nazionale. Sull'efficacia delle direttive in generale, la Corte ha osservato:

« 46. Va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza 19 gennaio 1982, *Becker*, causa 8/81, Racc. 1982, pag. 53), in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionanti e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere nei confronti dello Stato, tanto se questo non ha trasposto tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, quanto se esso l'ha trasposta in modo inadeguato.

47. Questa giurisprudenza si basa sulla considerazione che è incompatibile con la natura cogente che l'art. 189 [ora art. 288 TFUE], attribuisce alla direttiva, l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo ch'essa impone possa esser fatto valere dagli interessati. La Corte ne ha tratto la conseguenza che lo Stato membro che non ha adottato, entro il termine, i provvedimenti di esecuzione imposti dalla direttiva, non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi ch'essa impone ».

La Corte ha, poi, circoscritto l'efficacia diretta ai soli effetti verticali:

« 48. Quanto all'argomento secondo il quale una direttiva non può essere fatta valere nei confronti di un singolo, va posto in rilievo che, secondo l'art. 189 del trattato [ora art. 288 TFUE], la natura cogente della direttiva sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale, esiste solo nei confronti dello « Stato membro cui è rivolta ». Ne consegue che la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione d'una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso. E quindi opportuno accertare se, nel caso di specie, si debba ritenere che il resistente ha agito in quanto singolo.

49. A questo proposito, va posto in rilievo che gli amministrati qualora siano in grado di far valere una direttiva nei confronti dello Stato, possono farlo indipendentemente dalla qualità nella quale questo agisce come datore di lavoro o come pubblica autorità. In entrambi i casi è infatti opportuno evitare che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario ».

9 aprile 1987, *Commissione c. Italia*, causa 363/85, Racc. 1733.

Con atto del 25 novembre 1985, la Commissione proponeva alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 169 TCE (ora divenuto art. 258 TFUE), un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi impostigli dal Trattato, avendo omesso di adottare, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 80/502/CEE, che modifica la direttiva 74/63/CEE relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e i prodotti indesiderabili negli alimenti per animali. In particolare non erano state recepite nel diritto interno italiano le definizioni delle nozioni di « animali », di « animali familiari » e di « alimenti composti per animali », necessarie ai fini dell'applicazione della direttiva. Il Governo italiano, pur ammettendo che le predette definizioni non erano state riprodotte alla lettera nel diritto

interno, sosteneva, tuttavia, che esse figuravano implicitamente nel complesso della normativa italiana sugli alimenti per animali, la cui sfera di applicazione sarebbe coincisa con quella della direttiva. La Corte, sulla necessità o meno di una trasposizione letterale della direttiva, ha osservato:

« 6. Nel caso delle direttive, l'art. 189, 3° comma, del Trattato CEE [ora art. 288, terzo comma, TFUE], vincola lo Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

7. Come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 23 maggio 1985 (causa 29/84, *Commissione delle Comunità Europee/Repubblica Federale di Germania*, Racc. pag. 1661), il recepimento in diritto interno di una direttiva non esige necessariamente la riproduzione formale e testuale delle sue disposizioni in una norma giuridica espressa e specifica; a questo scopo può essere sufficiente, tenuto conto del contenuto della direttiva stessa, un contesto giuridico generale, a condizione che quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali ».

11 giugno 1987, *Pretore di Salò c. X*, causa 14/86, Racc. 2545.

Il pretore di Salò sottoponeva alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali sull'interpretazione della direttiva 78/659, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, sollevate nell'ambito di un procedimento penale instaurato contro ignoti per taluni delitti e contravvenzioni contemplati da varie disposizioni di legge in materia di tutela delle acque, a seguito di un esposto presentato da un'associazione di pescatori a seguito di morie di pesci nel fiume Chiese, dovute essenzialmente ai numerosi sbarramenti costruiti per usi idroelettrici ed a scopo d'irrigazione, che avrebbero provocato forti ed improvvise variazioni della portata del fiume. Il giudice nazionale, mirava con la seconda questione sottoposta all'attenzione della Corte a stabilire se la direttiva 78/659 potesse avere, di per sé ed indipendentemente dalla legge interna di uno Stato, l'effetto di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agivano in violazione delle sue disposizioni. La Corte ha osservato:

« 19. A questo proposito la corte ha già affermato, nella sentenza 26 febbraio 1986 (causa 152/84, *Marshall*, racc. 1986, pag. 723), che “la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere, in quanto tale, nei confronti dello stesso”. Da una direttiva non trasposta nell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono pertanto derivare obblighi per dei privati né nei confronti di altri privati né, a maggior ragione, nei confronti dello Stato.

20. Di conseguenza, la seconda questione va risolta nel senso che la direttiva del consiglio 18 luglio 1978, 78/659, non può avere l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni ».

22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo s.p.a. c. Comune di Milano ed Impresa Ing. Lodigiani spa*, causa 103/88, Racc. 1839.

La direttiva del Consiglio 71/305/CEE, concernente il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, prevedeva che qualora talune offerte avessero

presentato manifestamente un carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe dovuto verificarne la composizione prima di decidere in merito all'aggiudicazione dell'appalto. La normativa italiana di adattamento prevedeva, invece, in tali casi, l'esclusione dalla gara. In vista delle partite del campionato mondiale di calcio del 1990, il comune di Milano aveva indetto una licitazione privata per l'aggiudicazione dei lavori di modifica di uno stadio. Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello del prezzo più basso. Alla gara partecipava la Fratelli Costanzo SpA, la cui offerta risultava inferiore all'importo base, soglia fissata per stabilire quali offerte sarebbero state considerate anomale perché troppo basse. La giunta municipale di Milano, di conseguenza, escludeva la Costanzo dalla gara. La Costanzo impugnava la deliberazione dinanzi al tribunale amministrativo regionale della Lombardia, deducendone l'illegittimità perché basata su una normativa nazionale incompatibile con la direttiva 71/305/CEE.

Il TAR sospendeva il giudizio per proporre alla Corte di giustizia varie questioni relative all'interpretazione della direttiva in oggetto, per stabilire l'eventuale incompatibilità della normativa nazionale. Una volta fissata tale incompatibilità, con la quarta questione si domandava se, al pari dei giudici nazionali, l'amministrazione, anche comunale, fosse tenuta ad applicare la direttiva comunitaria e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi alla stessa. La Corte ha osservato:

« 29. Si deve ricordare come, nelle sentenze 19 gennaio 1982 (*Becker*, causa 8/81, Racc. pag. 53, in particolare pag. 71) e 26 febbraio 1986 (*Marshall*, causa 152/84, Racc. pag. 737, in particolare pag. 748), la Corte abbia considerato che in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato.

30. Va rilevato che il motivo per cui i singoli possono far valere le disposizioni di una direttiva dinanzi ai giudici nazionali ove sussistano i detti presupposti, è che gli obblighi derivanti da tali disposizioni valgono per tutte le autorità degli Stati membri.

31. Sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne segue che, qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni ».

13 novembre 1990, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, causa C-106/89, Racc. I-4135.

Nel 1989, la società Marleasing aveva chiesto al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción di Oviedo, in forza degli artt. 1261 e 1275 del codice civile spagnolo che privavano di efficacia giuridica i contratti senza causa o con causa illecita, l'annullamento del contratto di società che istituiva la Comercial Internacional de Alimentación SA, in quanto la costituzione di questa sarebbe stata priva di causa giuridica, viziata da simulazione e in frode dei diritti dei creditori della società Barvies, cofondatrice della Comercial, cui aveva conferito il proprio patrimonio. La Comercial domandava il rigetto integrale della domanda adducendo che la direttiva del Consiglio 68/151/CEE, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 58, secondo comma, TCE (ora art. 54, par. 2, TFUE) per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi, che nel suo art. 11 conteneva l'elenco tassativo dei casi di nullità delle società per azioni, non

prevedeva tra questi casi la mancanza di causa giuridica. A norma dell'art. 395 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alle Comunità europee del 1985, la Spagna era tenuta a dare attuazione alla direttiva dal momento della sua adesione. L'attuazione non era ancora avvenuta il giorno della pronuncia dell'ordinanza di rinvio, con la quale il giudice spagnolo sottoponeva alla Corte di giustizia la questione se l'art. 11 della direttiva 68/151/CEE fosse direttamente applicabile nell'ordinamento spagnolo. In particolare, sull'atteggiamento che deve mantenere il giudice nazionale nei riguardi di una norma interna non conforme ad una direttiva non trasposta nei termini, la Corte ha osservato:

« 8. Per risolvere questa questione occorre ricordare che, come la Corte ha precisato nella sentenza 10 aprile 1984, *Von Colson e Kamann*, punto 26 della motivazione (causa 14/83, Racc. pag. 1891), l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3. TUE], di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, par. 3, TFUE].

9. Pertanto la necessità di un'interpretazione del diritto nazionale conforme all'art. 11 della citata direttiva 68/151 non consente di interpretare le disposizioni del diritto nazionale in tema di società per azioni in modo tale che la nullità di una società per azioni possa essere pronunciata per motivi diversi da quelli tassativamente elencati dall'art. 11 della direttiva di cui è causa».

25 luglio 1991, *Theresa Emmot c. Minister for Social Welfare e Attorney General*, causa C-208/90, Racc. I-4269.

La signora Emmot, coniugata e con figli a carico, percepiva una prestazione d'invalidità, ai sensi della normativa irlandese, ad aliquota ridotta, senza le maggiorazioni per figli a carico, applicabile, prima dell'adattamento della direttiva 79/7/CEE, a tutte le donne coniugate. In un giudizio per far valere l'applicazione della direttiva in oggetto, la signora Emmot chiedeva il beneficio dello stesso importo di prestazioni di quello versato ad un uomo coniugato che si trovava in una situazione identica alla sua. La High Court d'Irlanda sottoponeva allora alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale intesa ad accertare se uno Stato membro che non avesse trasposto correttamente la direttiva 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (in particolare per il calcolo delle prestazioni sociali, comprese le maggiorazioni dovute per il coniuge e per le persone a carico), potesse opporsi, in un giudizio per far valere l'applicazione della direttiva in oggetto, facendo valere norme procedurali relative ai termini di decadenza, per negare la corresponsione degli importi integrativi dovuti. La Corte ha osservato:

« 21. Finché la direttiva non è correttamente trasposta nel diritto nazionale, i singoli non sono stati posti in grado di avere piena conoscenza dei loro diritti. Tale situazione d'incertezza per i singoli sussiste anche dopo una sentenza con la quale la Corte ha dichiarato che lo Stato membro di cui trattasi non ha soddisfatto gli obblighi che ad esso incombono ai sensi della direttiva e anche se la Corte ha riconosciuto che l'una o l'altra delle disposizioni della direttiva è sufficientemente precisa ed incondizionata per essere fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale.

22. Solo la corretta trasposizione della direttiva porrà fine a tale stato d'incertezza e solo al

momento di tale trasposizione si è creata la certezza giuridica necessaria per pretendere dai singoli che essi facciano valere i loro diritti.

23. Ne deriva che, fino al momento della trasposizione corretta della direttiva, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni della direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento.

24. Occorre quindi risolvere la questione pregiudiziale nel senso che il diritto comunitario si oppone a che le autorità competenti di uno Stato membro facciano valere le norme di procedura nazionali relative ai termini di ricorso nell'ambito di un'azione avviata nei loro confronti da un singolo, dinanzi ai giudici nazionali, al fine della tutela dei diritti direttamente conferiti dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, finché tale Stato membro non abbia trasposto correttamente le disposizioni di tale direttiva nel suo ordinamento giuridico interno ».

19 novembre 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci c. Italia*, cause riunite C-6/90 e 9/90, Racc I-5357.

Per la parte in fatto si rinvia a questo stesso Capitolo, segnatamente alla sezione 2.3 concernente la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario, alla pagina 26. I punti in diritto che qui rilevano sono:

« 11. Secondo una giurisprudenza costante, lo Stato membro che non ha adottato entro i termini i provvedimenti di attuazione imposti da una direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa. Perciò, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto siano atte a definire diritti che i singoli possono fare valere nei confronti dello Stato (sentenza 19 gennaio 1982, *Becker*, punti 24 e 25 della motivazione, causa 8/81, Racc. pag. 53) ».

La Corte, sulla responsabilità dello Stato, ha osservato:

« 33. Va constatato che sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.

34. La possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile qualora, come nella fattispecie, la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario.

35. Ne consegue che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato.

36. L'obbligo degli Stati membri di risarcire tali danni trova il suo fondamento anche nell'art. 5 del Trattato [ora art. 4, par. 3, TFUE], in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto comunitario. Orbene, tra questi obblighi si trova quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario (v., per quanto riguarda l'analogo disposto dell'art. 86 del Trattato CECA, la sentenza 16 dicembre 1960, *Humblet*, causa 6/60, Racc. pag. 1093).

37. Da tutto quanto precede risulta che il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli

Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili.

b) Sulle condizioni della responsabilità dello Stato

38. Se la responsabilità dello Stato è così imposta dal diritto comunitario, le condizioni in cui essa fa sorgere un diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato.

39. Qualora, come nel caso di specie, uno Stato membro violi l'obbligo, ad esso incombente in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, par. 3, TFUE], di prendere tutti i provvedimenti necessari a conseguire il risultato prescritto da una direttiva, la piena efficacia di questa norma di diritto comunitario esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento ove ricorrano tre condizioni.

40. La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

41. Tali condizioni sono sufficienti per far sorgere a vantaggio dei singoli un diritto ad ottenere un risarcimento, che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario.

42. Con questa riserva, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato. Infatti, in mancanza di una disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (v. le seguenti sentenze: 22 gennaio 1976, *Russo*, causa 60/75, Racc. pag. 45; 16 dicembre 1976, *Rewe*, causa 33/76, Racc. pag. 1989; 7 luglio 1981, *Rewe*, causa 158/80, Racc. pag. 1805).

43. Occorre rilevare inoltre che le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (v. per quanto concerne la materia analoga del rimborso di imposte riscosse in violazione del diritto comunitario, in particolare la sentenza 9 novembre 1983, *San Giorgio*, causa 199/82, Racc. pag. 3595).

44. Nella fattispecie, la violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro a seguito della mancata attuazione entro i termini della direttiva 80/987 è stata accertata con una sentenza della Corte. Il risultato prescritto da tale direttiva comporta l'attribuzione ai lavoratori subordinati del diritto ad una garanzia per il pagamento di loro crediti non pagati relativi alla retribuzione. Come risulta dall'esame della prima parte della prima questione, il contenuto di tale diritto può essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva.

45. Stando così le cose, spetta al giudice nazionale garantire, nell'ambito delle norme di diritto interno relative alla responsabilità, il diritto dei lavoratori ad ottenere il risarcimento dei danni che siano stati loro provocati a seguito della mancata attuazione della direttiva ».

13 dicembre 1991, *Commissione c. Italia*, causa C-33/90, Racc. I-5987.

La Commissione delle Comunità europee proponeva, a norma dell'art. 169 (ora divenuto art. 258 TFUE) del Trattato CEE, un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana era venuta meno ad alcuni obblighi imposti dalla direttiva 75/442 e dalla direttiva 78/319/CEE con cui il Consiglio prescriveva l'armonizzazione delle normative nazionali in materia di smaltimento di taluni rifiuti, nonché dall'art. 5 del Trattato CEE (ora art. 4, par.3, TFUE). Al fine di garantire il perseguimento di questi obiettivi, le direttive imponevano agli Stati membri

l'emanazione di determinati provvedimenti. La Corte ha osservato:

« 24. La circostanza che uno Stato membro abbia affidato alle proprie regioni l'attuazione di direttive non può avere alcuna influenza sull'applicazione dell'art. 169 [ora art. 258 TFUE]. Risulta infatti da una giurisprudenza costante che gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia a norma dell'art. 169 [ora art. 258 TFUE] esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario ».

14 luglio 1994, *Paola Faccini Dori c. Recreb Srl*, causa C-91/92, Racc. I-3325.

Il 19 gennaio 1989, senza essere stata preventivamente sollecitata dalla signora Faccini Dori, la società Interdiffusion Srl stipulava con quest'ultima, presso la stazione centrale di Milano, ossia al di fuori dei propri locali commerciali, un contratto avente ad oggetto un corso d'inglese per corrispondenza. Qualche giorno dopo, con lettera raccomandata la Faccini Dori comunicava a detta società di voler annullare il suo ordine. Quest'ultima rispondeva di aver ceduto il suo credito alla Recreb Srl. cui allora la Faccini Dori confermava per iscritto la revoca della sua accettazione, facendo in particolare richiamo al diritto di recesso stabilito dalla direttiva del Consiglio 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali. Nessun provvedimento di attuazione della direttiva, tuttavia, era stato adottato dall'Italia all'epoca dei fatti, pur essendo già scaduto il termine previsto per detta attuazione. La Recreb chiedeva al giudice conciliatore di Firenze di ingiungere alla Faccini Dori di pagarle la somma convenuta. Il giudice accoglieva la domanda e la Faccini Dori si opponeva, sostenendo di aver esercitato recesso dal contratto nel rispetto della direttiva. Il giudice investiva allora la Corte di giustizia della questione pregiudiziale sulla possibilità di dare applicazione alle disposizioni della direttiva, nonostante la mancata attuazione. La Corte, dopo aver stabilito il carattere sufficientemente preciso e incondizionato delle disposizioni della direttiva riguardanti il diritto di recesso, affrontava il problema degli effetti orizzontali di una direttiva scaduta osservando:

« 20. Come ha sottolineato la Corte, secondo una giurisprudenza costante successiva alla sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall* (Racc. pag. 723, punto 48), una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti.

21. Il giudice nazionale ha sottolineato che la limitazione degli effetti delle direttive incondizionate e sufficientemente precise, ma non attuate, ai rapporti tra enti statali e singoli farebbe sì che un atto normativo sia tale solo nei rapporti fra alcuni soggetti dell'ordinamento mentre, nell'ordinamento italiano come in quello di ogni altro ordinamento di qualsiasi paese moderno basato sul principio di legalità, lo Stato è un soggetto di diritto al pari di qualsiasi altro. Se la direttiva potesse essere opponibile solo nei confronti dello Stato, ciò equivarrebbe a una sanzione per l'inadempienza nell'adozione delle misure legislative di attuazione, come se si trattasse di un rapporto di natura meramente privatistica.

22. Basti rilevare al riguardo che, come discende dalla sentenza 26 febbraio 1986, *Marshall*, già citata (punti 48 e 49), la giurisprudenza sulla possibilità di far valere direttive nei confronti degli enti statali è fondata sulla natura cogente attribuita alla direttiva dall'art. 189 [ora art. 288 TFUE], natura cogente che esiste solo nei confronti dello "Stato membro cui è rivolta". Detta giurisprudenza mira ad evitare che uno "Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario".

23. Sarebbe infatti inaccettabile che lo Stato al quale il legislatore comunitario prescrive l'adozione

di talune norme volte a disciplinare i suoi rapporti o quelli degli enti statali con i privati e a riconoscere a questi ultimi il godimento di taluni diritti potesse far valere la mancata esecuzione dei suoi obblighi al fine di privare i singoli del godimento di detti diritti. Per tale ragione la Corte ha ammesso la possibilità di far valere nei confronti dello Stato (o di enti statali) talune disposizioni delle direttive sulla conclusione degli appalti pubblici (v. sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo*, Racc. pag. 1839) e delle direttive sull'armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari (v. sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, Racc. pag. 53).

24. Estendere detta giurisprudenza all'ambito dei rapporti tra singoli significherebbe riconoscere in capo alla Comunità il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti».

26 marzo 1996, *The Queen c. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc*, causa C-392/93, Racc. I-1631.

Nell'ambito di un giudizio promosso dalla British Telecommunications avverso il Governo del Regno Unito, mirante all'annullamento di un allegato ai regolamenti nazionali del 1992, relativi agli appalti di lavori e servizi, venivano sollevate davanti alla Corte di Giustizia alcune questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 8 della direttiva 90/531 relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operavano nel settore delle telecomunicazioni. La High Court of Justice, investita della controversia, domandava in particolare, se in caso di errata attuazione della direttiva, lo Stato membro fosse responsabile per i danni cagionati ad un ente aggiudicatore ed entro quali limiti si potesse far valere una tale responsabilità. La Corte ha osservato:

« 45. Alla luce di quanto sopra, la circostanza che, all'atto della trasposizione della direttiva, uno Stato membro abbia ritenuto necessario procedere esso stesso alla determinazione dei servizi esclusi dalla sua sfera di applicazione ai sensi dell'art. 8, violando così detta disposizione, non può giudicarsi una violazione manifesta e grave del diritto comunitario ai sensi della sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, già citata.

46. (...) il diritto comunitario non obbliga uno Stato membro, il quale nel trasporre la direttiva nel proprio ordinamento giuridico, abbia determinato esso stesso i servizi di un ente aggiudicatore esclusi ai sensi dell'art. 8 dalla sfera di applicazione della direttiva, a risarcire detto ente per i danni da esso sofferti a causa dell'errore in tal modo commesso ».

8 ottobre 1996, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans Jürgen Schulte, Anke Heuer, Ursula e Trosten Knor c. Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Racc. I-4845.

Per la parte in fatto si rinvia a questo stesso Capitolo, segnatamente alla sezione 3.3 concernente la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario. I punti in diritto che qui rilevano sono:

« 29. Occorre quindi risolvere l'ottava, la nona, la decima, l'undicesima e la dodicesima questione nel senso che la mancanza di qualsiasi provvedimento d'attuazione di una direttiva per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima entro il termine a tal fine stabilito costituisce di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e pertanto fa sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi qualora, da un lato, il risultato prescritto da una direttiva implichi

l'attribuzione, a favore dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere individuato e, dall'altro, esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito ».

12 dicembre 1996, *Procedimenti penali a carico di X.*, cause riunite C-74/95, C-129/95, Racc. I-6609.

La Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino e la Pretura circondariale di Torino investivano la Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 TCE (ora divenuto art.267 TFUE), di diverse questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 90/270/CEE, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali. Tali questioni erano state sollevate nell'ambito di procedimenti penali contro ignoti per presunta violazione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 ed in particolare del suo titolo VI (« Uso di attrezzature munite di videoterminali »), contenente le disposizioni di attuazione della direttiva nell'ordinamento italiano.

« 23. Al riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., ad esempio, sentenza 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro, Racc. pag. I-4705, punto 36), una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso.

24. Certo, il giudice nazionale è tenuto ad applicare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora art. 288, terzo comma, TFUE] (v., ad esempio, sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 26). Tuttavia, l'obbligo del giudice nazionale di riferirsi al contenuto della direttiva nell'interpretare le pertinenti norme di diritto nazionale incontra i suoi limiti, in particolare nel caso in cui siffatta interpretazione abbia l'effetto di determinare o aggravare, in base alla direttiva ed indipendentemente da una legge adottata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni (v. in particolare sentenza 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Racc. pag. 3969, punto 13).

25. Per quanto riguarda più in particolare un caso come quello in esame nel procedimento a quo, che verte sull'estensione della responsabilità penale risultante da una legge adottata in particolare per trasporre una direttiva, occorre precisare che il principio che ordina di non applicare la legge penale in modo estensivo a discapito dell'imputato, che è il corollario del principio della previsione legale dei reati e delle pene, e più in generale del principio di certezza del diritto, osta a che siano intentati procedimenti penali a seguito di un comportamento il cui carattere censurabile non risulti in modo evidente dalla legge. Tale principio, che fa parte dei principi generali di diritto poiché si trova alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato altresì sancito da diversi trattati internazionali e, in particolare, dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in particolare, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 25 maggio 1993, serie A, n. 260-A, Kokkinakis, punto 52, e 22 novembre 1995, S.W./Regno Unito e C.R./Regno Unito, serie A, n. 335-B, punto 35, e 335-C, punto 33).

26. Di conseguenza spetta al giudice a quo garantire il rispetto di tale principio in sede di interpretazione, alla luce del testo e della finalità della direttiva, del diritto nazionale adottato per attuare quest'ultima. »

18 dicembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Regione vallona*, causa C-129/96, Racc. I-7411.

Con ricorso proposto il 21 agosto 1992, l'associazione senza fine di lucro Inter-Environnement Wallonie chiedeva al Conseil d'État del Belgio l'annullamento del regolamento della Giunta regionale vallone relativo ai rifiuti tossici e pericolosi sostenendo, tra l'altro la violazione della direttiva del Consiglio 91/156/CEE, il cui termine di attuazione, tuttavia, non era ancora scaduto all'epoca dei fatti. Il Conseil d'État sospendeva il giudizio investendo la Corte di giustizia della se fosse contraria al diritto comunitario l'adozione, da parte degli Stati membri, di provvedimenti in contrasto con una direttiva, il cui termine per la trasposizione non fosse ancora scaduto. La Corte ha osservato:

« 42. Nel caso di specie, e in conformità a una prassi corrente, la stessa direttiva 91/156 stabilisce un termine alla scadenza del quale le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarvisi devono essere entrate in vigore negli Stati membri.

43. Poiché questo termine è diretto, in particolare, a dare agli Stati membri il tempo necessario all'adozione dei provvedimenti di trasposizione, non si può contestare agli stessi Stati l'omessa trasposizione della direttiva nel loro ordinamento giuridico interno prima della scadenza di tale termine.

44. È ben vero che durante il termine fissato per la trasposizione gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari ad assicurare che il risultato prescritto dalla direttiva sarà realizzato alla scadenza del termine stesso.

45. A questo proposito, anche se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare queste misure prima della scadenza del termine per la trasposizione, dal combinato disposto degli artt. 5, secondo comma, e 189, terzo comma, del Trattato e dalla stessa direttiva risulta che, in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa.

46. Spetta al giudice nazionale valutare se ciò valga per le disposizioni nazionali di cui è chiamato ad esaminare la legittimità.

47. Nella sua valutazione il giudice nazionale dovrà accertare, in particolare, se le disposizioni di cui trattasi si presentino come completa trasposizione della direttiva ed esaminare gli effetti concreti dell'applicazione di queste disposizioni non conformi alla direttiva e della loro durata nel tempo.

48. Ad esempio, ove le disposizioni di cui trattasi si presentino come trasposizione definitiva e completa della direttiva, la loro difformità dalla direttiva potrebbe far presumere che il risultato da questa prescritto non sarà realizzato entro i termini stabiliti se una loro modifica in tempo utile risulti impossibile.

49. Il giudice nazionale potrebbe viceversa tenere conto della facoltà di uno Stato membro di adottare disposizioni provvisorie o di attuare la direttiva in varie fasi. In ipotesi del genere, la difformità di disposizioni transitorie del diritto nazionale con detta direttiva o l'omessa trasposizione di alcune disposizioni di quest'ultima non comprometterebbe necessariamente il risultato da essa prescritto ».

15 giugno 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Herman Hofmeister e a. c. Repubblica d'Austria*, causa C-140/97, Racc. I-3499.

Il Landesgericht di Linz austriaco sottoponeva alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCEE), sei questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti « tutto compreso », nonché sui presupposti della responsabilità di uno Stato membro per danni causati a privati a seguito di violazioni del diritto comunitario. Tali questioni erano state sollevate nell'ambito

di una controversia tra il signor Rechberger, la signora Greindl e il signor Hofmeister e a., e la Repubblica d'Austria in seguito alla responsabilità di quest'ultima per mancata corretta attuazione della direttiva, a seguito della quale essi non avrebbero potuto ottenere il rimborso di somme versate ad un operatore turistico divenuto insolvente.

Con la quarta questione, in particolare, il giudice a quo chiedeva se un non corretto recepimento dell'art. 7 della direttiva costituisca una violazione grave e manifesta del diritto comunitario capace di far sorgere un diritto al risarcimento in capo ai singoli, qualora, come nella fattispecie, tutte le altre disposizioni della direttiva fossero state attuate. La Corte ha osservato:

« 51. (...)Lo Stato membro non disponeva di alcun potere discrezionale in merito all'entrata in vigore dell'art. 7 nel proprio ordinamento giuridico, per cui la limitazione della tutela prescritta dall'art. 7 ai soli viaggi la cui partenza doveva avvenire non prima del 1° maggio 1995 è chiaramente incompatibile con gli obblighi scaturenti dalla direttiva e costituisce pertanto una violazione grave e manifesta del diritto comunitario.

52. Il fatto che lo Stato membro abbia attuato tutte le altre disposizioni della direttiva non modifica questa valutazione ».

27 giugno 2000, *Oceano Grupo Editorial SA c. Rociò Murciano Quintero e Salvat Editores SA c. José M. Sánchez Alcón Prades, José Luis Copano Badillo, Mohammed Berroane*, cause riunite C-240/98, C-241/98, C-242/98, C-243/98 e C-244/98, Racc. I-4941.

Il Juzgado de Primera Instancia n. 35 di Barcellona sollevava davanti alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale in merito all'interpretazione della direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole vessatorie nei contratti stipulati con i consumatori. La questione sorgeva nell'ambito di controversie tra la Océano Grupo Editorial SA e la signora Murciano Quintero, da una parte, e tra la Salvat Editores SA e i signori Sánchez Alcón Prades, Copano Badillo, Berroane e Viñas Feliu, dall'altra, riguardo al pagamento di somme dovute in esecuzione di contratti di vendita a rate conclusi tra le dette società e i convenuti nella causa principale. La Corte ha osservato:

« 28. (...) la facoltà per il giudice di esaminare d'ufficio l'illiceità di una clausola costituisce mezzo idoneo al conseguimento tanto dell'obiettivo fissato dall'art. 6 della direttiva, che è quello di impedire che il consumatore sia vincolato da una clausola vessatoria, quanto dell'obiettivo dell'art. 7, dato che tale esame può avere un effetto dissuasivo e, pertanto, contribuire a far cessare l'inserimento di clausole vessatorie nei contratti conclusi tra un professionista e i consumatori.

29. Da tutto ciò che precede risulta che la tutela assicurata ai consumatori dalla direttiva comporta che il giudice nazionale, esaminando la ricevibilità dell'istanza presentatagli, possa valutare d'ufficio l'illiceità di una clausola del contratto di cui è causa.

30. Nel caso in cui non sia stata trasposta una direttiva, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza (sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*, Racc. pag. I-4135, punto 8; 16 dicembre 1993, causa C-334/92, *Wagner Miret*, Racc. pag. I-6911, punto 20, e 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, Racc. pag. I-3325, punto 26), nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretarlo quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi in tal modo all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, terzo comma, TFUE).

31. Pertanto, il giudice di rinvio, che deve dirimere una controversia la quale verte su una materia disciplinata dalla direttiva e trova origine in fatti successivi alla scadenza del termine di trasposizione di quest'ultima, deve interpretare le disposizioni di diritto nazionale vigenti alla data dei fatti, ricordate ai punti 10 e 11 della presente sentenza, quanto più possibile conformemente alla direttiva,

in modo che possano essere applicate d'ufficio.

32. Dalle considerazioni sopra svolte risulta che, nell'applicare disposizioni di diritto nazionale precedenti o successive a tale direttiva, il giudice nazionale deve interpretarle quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della stessa. In particolare, l'obbligo di interpretazione conforme impone al giudice nazionale di preferire l'interpretazione che gli consenta di declinare d'ufficio la competenza attribuitagli da una clausola vessatoria ».

4 luglio 2000, *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, causa C-424/97, Racc. I-5123.

Per la parte in fatto si rinvia a questo stesso Capitolo, segnatamente alla sezione 2.3, dedicata alla responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario, alla pagina 28. I punti in diritto qui rilevanti sono:

« 26. In via preliminare, occorre ricordare che la responsabilità per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario imputabili ad una pubblica autorità nazionale costituisce un principio, inerente al sistema del Trattato, che crea obblighi in capo agli Stati membri (sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 20, e 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories, Racc. pag. I-1531, punto 106).

27. Come hanno, in sostanza, rilevato tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte e la Commissione, e come risulta dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno degli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento (sentenza 1. giugno 1999, causa C-302/97, Konle, Racc. pag. I-3099, punto 62).

28. Gli Stati membri non possono pertanto sottrarsi a tale responsabilità né invocando la ripartizione interna delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel loro ordinamento giuridico interno, né facendo valere che l'autorità pubblica autrice della violazione del diritto comunitario non disponeva delle competenze, cognizioni o dei mezzi necessari.

29. Non risulta tuttavia dalla giurisprudenza citata nei punti 26 e 27 della presente sentenza che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario debba necessariamente provvedere lo Stato membro stesso perché i suoi obblighi comunitari siano adempiuti.

30. Infatti, per quanto riguarda gli Stati membri a struttura federale, la Corte ha già statuito che, purché le modalità procedurali in essere nell'ordinamento giuridico interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall'ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti agli stessi singoli dall'ordinamento interno, al risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario non deve necessariamente provvedere lo Stato federale perché gli obblighi comunitari dello Stato membro siano adempiuti (sentenza Konle, citata, punti 63 e 64).

31. Ciò vale del pari per gli Stati membri, a struttura federale o meno, nei quali talune funzioni legislative e amministrative sono assunte in maniera decentrata da enti locali dotati di una certa autonomia o da qualsiasi altro ente di diritto pubblico giuridicamente diverso dallo Stato. In tali Stati membri il risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti d'ordine interno adottati

in violazione del diritto comunitario da un ente di diritto pubblico può quindi essere garantito da quest'ultimo.

32. Il diritto comunitario non osta neppure alla sussistenza della responsabilità di un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario accanto a quella dello Stato membro stesso.

33. A questo riguardo, si deve ricordare la giurisprudenza consolidata secondo la quale, con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario nel caso in cui le condizioni per la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenze citate Francovich e a., punti 41-43, e Norbrook Laboratories, punto 111).

34. Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la prima questione dichiarando che il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso ».

26 settembre 2000, *Unilever Italia spa c. Central Food spa*, causa C-443/98, Racc. I-7535.

Il Pretore di Milano proponeva alla Corte di Giustizia, una questione pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva 83/189 che prevedeva una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, quale modificata dalla direttiva 94/10/CE. Tale questione era stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la società Unilever Italia SpA e la società Central Food SpA, in ordine al pagamento, da parte della Central Food, di una fornitura di olio di oliva effettuata dalla Unilever. La Corte ha osservato:

« Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione nel senso che al giudice nazionale, nell'ambito di un procedimento civile relativo ad una controversia tra singoli vertente su diritti ed obblighi di natura contrattuale, compete la disapplicazione di una regola tecnica nazionale adottata durante un periodo di rinvio di adozione previsto all'art. 9 della direttiva 83/189 ».

10 dicembre 2002, *The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco*, causa C-491/01, Racc. I-11453.

Per la parte in fatto si rinvia a questo stesso capitolo, segnatamente alla sezione 3.5 dedicata al principio di sussidiarietà. La Corte di giustizia, in relazione alla ricevibilità del rinvio pregiudiziale, ha osservato:

« 32. In forza dell'art. 234 CE (ora divenuto art. 267 TFUE) la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e sull'interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni comunitarie, indipendentemente dal fatto che essi abbiano o meno effetto diretto (v., in tal senso, sentenze 20 maggio 1976, causa 111/75, Mazzalai, Racc. pag. 657, punto 7, e 10 luglio 1997, causa C-373/95, Maso e a., Racc. pag. I-4051, punto 28).

33. Una direttiva il cui termine di trasposizione non sia ancora scaduto rientra dunque tra gli atti

previsti all'art. 234 CE, e relativamente ad essa può essere validamente proposto alla Corte un rinvio pregiudiziale quando tale rinvio soddisfi le altre condizioni di ricevibilità stabilite dalla giurisprudenza della Corte.

34. A tale proposito occorre ricordare che, quando una questione concernente la validità di un atto adottato dalle istituzioni comunitarie è sollevata dinanzi ad un giudice nazionale, spetta a quest'ultimo decidere se una decisione su tale punto sia necessaria per pronunciare la sua sentenza e, pertanto, chiedere alla Corte di statuire su tale questione. Di conseguenza, qualora le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardino la validità di una disposizione di diritto comunitario, in via di principio la Corte è tenuta a statuire (sentenza 11 novembre 1997, causa C-408/95, Eurotunnel e a., Racc. pag. I-6315, punto 19). [...]

36. Per quanto riguarda, anzitutto, il carattere effettivo della causa principale, si deve osservare che dall'ordinanza di rinvio risulta che le ricorrenti nella causa principale, grazie all'autorizzazione che la High Court ha accordato loro, possono proporre un ricorso vertente sul controllo della legittimità dell'« intenzione e/o obbligo », da parte del governo del Regno Unito, di recepire la direttiva anche se, al momento in cui il ricorso è stato proposto, il termine previsto per il recepimento di quest'ultima non era ancora scaduto e tale governo non ha adottato alcun provvedimento nazionale di recepimento della direttiva in questione. D'altronde, esiste un disaccordo tra le ricorrenti e la Secretary of State for Health circa la fondatezza del citato ricorso.

37. Per quanto riguarda poi la pertinenza delle questioni proposte ai fini della soluzione della causa principale, si deve rilevare, in primo luogo, che l'eventuale invalidità della direttiva è certamente tale da influire su detta soluzione. Le ricorrenti nella causa principale sostengono infatti che la trasposizione di una direttiva da parte del governo del Regno Unito per mezzo di « regulations » adottate sulla base dell'art. 2, n. 2, dell'European Community Act 1972 è subordinata alla condizione che tale direttiva sia valida, per cui, ai sensi di tale legge, l'invalidità della direttiva impedirebbe di recepirla per mezzo di « regulations ». In secondo luogo, occorre constatare che l'interpretazione delle disposizioni della direttiva può anch'essa influire sulla soluzione della causa principale.

38. Pertanto, non appare in modo manifesto che il giudizio sulla validità della direttiva o l'interpretazione di quest'ultima richieste dal giudice del rinvio non abbiano alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale o riguardino un problema di natura ipotetica.

39. Per quanto riguarda l'argomento secondo cui ammettere la ricevibilità del rinvio pregiudiziale per un giudizio di validità in una situazione come quella di cui alla causa principale potrebbe costituire un modo di eludere le disposizioni dell'art. 230 CE (ora divenuto art. 263 TFUE), si deve rilevare che, nel sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti istituito dal Trattato CE al fine di garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni, le persone fisiche o giuridiche che non possono, a causa dei requisiti di ricevibilità previsti al quarto comma di tale disposizione, impugnare direttamente atti comunitari di portata generale, hanno la possibilità, a seconda dei casi, di far valere l'invalidità di tali atti, vuoi in via incidentale in forza dell'art. 241 del Trattato (ora divenuto art. 277 TFUE), dinnanzi al giudice comunitario, vuoi dinanzi ai giudici nazionali, e di indurre questi ultimi, che non sono competenti ad accertare essi stessi l'invalidità di tali atti, a rivolgersi al riguardo alla Corte in via pregiudiziale (sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677, punto 40).

40. Occorre precisare che la possibilità per i singoli di invocare dinanzi ai giudici nazionali l'invalidità di un atto comunitario di portata generale non è subordinata alla condizione che tale atto sia già stato oggetto di misure di applicazione adottate in forza del diritto nazionale. A tale proposito è sufficiente che il giudice nazionale sia sottoposta una controversia effettiva in cui si pone, incidentalmente, la questione della validità di un simile atto. Orbene, tale condizione è senz'altro soddisfatta nella causa principale, come risulta dai punti 36 e 37 della presente sentenza.

41. Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che le questioni poste dal giudice del rinvio sono ricevibili ».

11 novembre 2004, *Procedimento penale a carico di Antonio Niselli*, causa C-457/02, Racc. I-10853.

In pendenza del procedimento penale a carico di Antonio Niselli, cui era contestato dinanzi al giudice competente (Tribunale di Terni) il reato di trasporto di rottami ferrosi con un veicolo non autorizzato al trasporto di rifiuti (reato previsto dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, adottato in attuazione della direttiva n. 75/442 relativa ai rifiuti), la disciplina nazionale veniva modificata dal d.l. 138/2002 (poi convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178) che, circoscrivendo la nozione di "rifiuto", escludeva la natura penale di determinate fattispecie criminose tra cui quella oggetto del processo in corso. Il giudice italiano sottoponeva, allora, alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali volte a verificare, tra l'altro, la compatibilità della nuova nozione di rifiuto con la direttiva comunitaria. Con riguardo alla ricevibilità del rinvio pregiudiziale, la Corte, negando rilevanza al principio di retroattività della legge penale più favorevole laddove contrasti con il diritto comunitario, ha osservato:

« 29. In proposito, occorre ricordare che una direttiva non può certamente creare, di per sé, obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso (v., in particolare, sentenza 14 settembre 2000, causa C-343/98, Collino e Chiappero, Racc. pag. 1-6659, punto 20). Analogamente, una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una norma giuridica di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni (v., segnatamente, sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Racc. pag. 3969, punto 13, e 26 settembre 1996, causa C-168/95, Arcaro, Racc. pag. I-4705, punto 37).

30. Tuttavia, nella fattispecie è pacifico che, all'epoca dei fatti che hanno dato luogo al procedimento penale a carico del sig. Niselli, tali fatti potevano, se del caso, integrare gli estremi di infrazioni sanzionate penalmente. Ciò considerato, non vi è motivo di esaminare le conseguenze che potrebbero discendere dal principio della legalità delle pene per l'applicazione della direttiva 75/442 (v., in tal senso, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., Racc. pag. I-3561, punto 43).

31. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto ricevibile ».

3 maggio 2005, *Procedimenti penali a carico di Berlusconi e a.*, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, Racc. I-3565.

L'onorevole Silvio Berlusconi era imputato dinanzi al giudice competente (Tribunale di Milano) per falsità in scritture contabili commesse prima del 2002, data in cui sono entrate in vigore, in Italia, le nuove disposizioni penali per tali reati. Per i medesimi capi di accusa pendevano altri procedimenti penali a carico di diverse persone (dinanzi, sempre, al Tribunale di Milano e alla Corte d'appello di Lecce). Secondo i giudici italiani, l'applicazione di tali nuove disposizioni, più favorevoli di quelle precedenti, avrebbe impedito di perseguire in sede penale gli accusati. Le disposizioni prevedono un termine di prescrizione sostanzialmente più breve (quattro anni e mezzo al posto di sette anni e mezzo al massimo), la presentazione di una querela da parte di un socio o di un creditore leso dal falso quale condizione di procedibilità, nonché l'esclusione della punibilità per i falsi aventi effetti non significativi o d'importanza minima, al di sotto di determinate soglie. In tale contesto, i giudici italiani hanno chiesto alla Corte di giustizia di verificare se il reato di falsità in scritture contabili fosse interessato dalla prima direttiva sul diritto societario (direttiva n. 68/151) e se le nuove disposizioni italiane fossero compatibili con l'esigenza del diritto comunitario afferente

all'adeguatezza (effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva) delle sanzioni previste dalle leggi nazionali per la violazione di disposizioni comunitarie. La Corte, con riferimento a quest'ultimo principio, ha osservato:

« 53[...] occorre esaminare se l'esigenza afferente all'adeguatezza delle sanzioni per reati risultanti da falsità in scritture contabili, come quelli previsti dai nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile, venga imposta dall'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario, oppure derivi dall'art. 5 del Trattato (ora divenuto art. 5 TUE) che, secondo una giurisprudenza costante [...], implica che le sanzioni per la violazione di disposizioni del diritto comunitario devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

54. A tal riguardo, va constatato che sanzioni per reati risultanti da falsità in scritture contabili, come quelli previsti dai nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile, mirano a reprimere violazioni gravi e manifeste del principio fondamentale, il cui rispetto costituisce l'obiettivo di massima rilevanza della quarta direttiva sul diritto societario, che deriva dal quarto 'considerando' e dall'art. 2, nn. 3 e 5, di questa direttiva, secondo cui i conti annuali delle società a cui si riferisce la detta direttiva devono fornire un quadro fedele della situazione patrimoniale e finanziaria nonché del risultato economico della stessa (v., in tal senso, sentenza 7 gennaio 2003, causa C-306/99, BIAO, Racc. pag. I-I, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

55. Tale constatazione può essere estesa del resto alla settima direttiva sul diritto societario [n. 83/349] che, all'art. 16, nn. 3 e 5, prevede in sostanza, in materia di conti consolidati, disposizioni identiche a quelle enunciate dall'art. 2, nn. 3 e 5, della quarta direttiva sul diritto societario [n. 78/660] per i conti annuali.

56. Per quanto riguarda il regime sanzionatorio previsto all'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario, la formulazione di tale disposizione fornisce di per se' un indizio nel senso che tale regime deve essere inteso come concernente non solo i casi di un'omissione di qualsiasi pubblicità dei conti annuali, ma anche quelli di una pubblicità di conti annuali non redatti conformemente alle disposizioni previste dalla quarta direttiva sul diritto societario relativamente al contenuto di tali conti.

57. Infatti, il detto art. 6 non si limita a prevedere l'obbligo per gli Stati membri di stabilire sanzioni adeguate per mancata pubblicazione del bilancio e del conto profitti e perdite, ma prevede un obbligo di tale tipo per mancata pubblicazione di tali documenti come prescritta dall'art. 2, n. 1, lett. f), della prima direttiva sul diritto societario. Orbene, quest'ultima disposizione fa espresso riferimento all'armonizzazione prevista delle norme relative al contenuto dei conti annuali, la quale è stata realizzata dalla quarta direttiva sul diritto societario.

58. Dall'economia della quarta direttiva sul diritto societario, la quale completa, per gli stessi tipi di società, gli obblighi stabiliti dalla prima direttiva sul diritto societario, e dall'assenza in tale direttiva di norme generali relative alle sanzioni, risulta che, a prescindere dai casi coperti dalla deroga specifica prevista all'art. 51, n. 3, della quarta direttiva sul diritto societario, il legislatore comunitario ha voluto effettivamente estendere l'applicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario alle violazioni degli obblighi contenuti nella quarta direttiva sul diritto societario e, in particolare, alla mancata pubblicazione di conti annuali conformi, quanto al loro contenuto, alle norme previste a tal riguardo.

59. La settima direttiva sul diritto societario prevede, invece, una norma generale di tale tipo all'art. 38, n. 6. Non si può contestare che tale norma generale si applichi anche alla pubblicità di conti consolidati non redatti conformemente alle norme stabilite da questa stessa direttiva.

60. Tale differenza di contenuto tra la quarta e la settima direttiva sul diritto societario si spiega per il fatto che l'art. 2, n. 1, lett. f), della prima direttiva sul diritto societario non fa alcun riferimento ai conti consolidati. L'art. 6 di questa direttiva non può quindi essere considerato come applicabile al caso di inosservanza degli obblighi relativi ai conti consolidati.

61. Un'interpretazione del detto art. 6 nel senso che esso si applica anche alla mancata

pubblicazione di conti annuali redatti conformemente alle norme previste per quanto riguarda il contenuto degli stessi è inoltre confermata dal contesto e dagli obiettivi delle direttive in questione.

62. A tale riguardo, occorre prendere in considerazione, in particolare, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 72-75 delle sue conclusioni, il ruolo fondamentale della pubblicità dei conti annuali delle società di capitali e, a maggior ragione, dei conti annuali redatti conformemente alle norme armonizzate relative al loro contenuto, al fine di tutelare gli interessi dei terzi, obiettivo chiaramente sottolineato nei preamboli sia della prima sia della quarta direttiva sul diritto societario.

63. Ne consegue che l'esigenza relativa all'adeguatezza delle sanzioni come quelle previste dai nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile per i reati risultanti da falsità in scritture contabili è imposto dall'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario.

64. Ciò non toglie che, per chiarire la portata dell'esigenza relativa all'adeguatezza delle sanzioni stabilite al detto art. 6, può essere utilmente presa in considerazione la giurisprudenza costante della Corte relativa all'art. 5 del Trattato (ora divenuto art. 5 TUE), da cui deriva un'esigenza di identica natura.

65. Secondo tale giurisprudenza, pur conservando la scelta delle sanzioni, gli Stati membri devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano punite, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in forme analoghe a quelle previste per le violazioni del diritto interno simili per natura e importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere effettivo, proporzionale e dissuasivo (v., in particolare, sentenze Commissione/Grecia, [21 settembre 1989, causa 66/88, Racc. pag. 2965], punti 23 e 24; 10 luglio 1990, causa C-326/88, Hansen, Racc. pag. I-2911, punto 17; 30 settembre 2003, causa C-167/01, Inspire Art, Racc. pag. I-10155, punto 62, e 15 gennaio 2004, causa C-230/01, Penycoed, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 36 e giurisprudenza ivi citata) ».

Con riferimento, poi, al principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, la Corte ha osservato che:

« 66. A prescindere dall'applicabilità dell'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario alla mancata pubblicazione dei conti annuali, va osservato che, in virtù dell'art. 2 del codice penale, che enuncia il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, i nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile dovrebbero essere applicati anche se sono entrati in vigore solo successivamente alla commissione dei fatti che sono all'origine delle azioni penali avviate nelle cause principali.

67. Va a tal riguardo ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, quest'ultima s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (v., in particolare, sentenze 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 71 e giurisprudenza ivi citata, e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, Racc. pag. I-7411, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

68. Orbene, il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

69. Ne deriva che tale principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario e, nella fattispecie, in particolare, le direttive sul diritto societario. [...]

70. Si pone tuttavia la questione se il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite si applichi qualora questa sia contraria ad altre norme di diritto comunitario.

71. Non è però necessario decidere tale questione ai fini delle controversie principali, poiché la norma comunitaria in questione è contenuta in una direttiva fatta valere nei confronti di un soggetto

dall'autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali.

72. E' vero che, nel caso in cui i giudici del rinvio, sulla base delle soluzioni loro fornite dalla Corte, dovessero giungere alla conclusione che i nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile, a causa di talune disposizioni in essi contenute, non soddisfano l'obbligo del diritto comunitario relativo all'adeguatezza delle sanzioni, ne deriverebbe, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, che gli stessi giudici del rinvio sarebbero tenuti a disapplicare, di loro iniziativa, i detti nuovi articoli, senza che ne debbano chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in particolare, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punti 21 e 24; 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Debus, Racc. pag. I-3617, punto 32, e 22 ottobre 1998, cause riunite da C-10/97 a C-22/97, IN. CO. GE.'90 e a., Racc. pag. I-6307, punto 20).

73. Tuttavia, la Corte ha anche dichiarato in maniera costante che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un soggetto e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).

74. Nel contesto specifico di una situazione in cui una direttiva viene invocata nei confronti di un soggetto dalle autorità di uno Stato membro nell'ambito di procedimenti penali, la Corte ha precisato che una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle dette disposizioni (v., in particolare, sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Racc. pag. 3969, punto 13, e 7 gennaio 2004, causa C-60/02, X, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

75. Orbene, far valere nel caso di specie l'art. 6 della prima direttiva sul diritto societario al fine di far controllare la compatibilità con tale disposizione dei nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile potrebbe avere l'effetto di escludere l'applicazione del regime sanzionatorio più mite previsto dai detti articoli.

76. Infatti, dalle ordinanze di rinvio risulta che, se i nuovi artt. 2621 e 2622 del codice civile dovessero essere disapplicati a causa della loro incompatibilità con il detto art. 6 della prima direttiva sul diritto societario, ne potrebbe derivare l'applicazione di una sanzione penale manifestamente più pesante, come quella prevista dall'originario art. 2621 di tale codice, durante la cui vigenza sono stati commessi i fatti all'origine delle azioni penali avviate nelle cause principali.

77. Una tale conseguenza contrasterebbe con i limiti derivanti dalla natura stessa di qualsiasi direttiva, che vietano, come risulta dalla giurisprudenza ricordata ai punti 73 e 74 della presente sentenza, che una direttiva possa avere il risultato di determinare o di aggravare la responsabilità penale degli imputati.

78. Tenuto conto di tutto quanto precede, le questioni pregiudiziali vanno risolte dichiarando che, in circostanze come quelle in questione nelle cause principali, la prima direttiva sul diritto societario non può essere invocata in quanto tale dalle autorità di uno Stato membro nei confronti degli imputati nell'ambito di procedimenti penali, poiché una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale degli imputati ».

22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, causa C-144/04, Racc. I-9981.

Nel giugno 2003, il cinquantaseienne signor Mangold stipulava con il signor Helm un contratto di lavoro con scadenza prevista il 28 febbraio 2004, sulla base della legislazione tedesca (art. 14, n. 3, del TzBfG) che facilitava la conclusione di contratti a tempo determinato con lavoratori anziani che avessero compiuto cinquantadue anni di età. Il signor Mangold, pur considerando il suo contratto

conforme alla legislazione tedesca, ne contestava la legittimità rispetto alla normativa comunitaria relativa al lavoro a tempo determinato (direttiva del Consiglio n. 1999/70) ed al quadro generale sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (direttiva del Consiglio n. 2000/78). In particolare, la direttiva n. 2000/78 che prevede quale termine di attuazione il dicembre 2003 (prorogabile di ulteriori tre anni, vale a dire, fino al dicembre del 2006), regola la possibilità di concludere contratti di lavoro a tempo determinato disponendo, all'art. 6, n. 1, che « gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima ». Nel caso in cui gli Stati decidano di avvalersi del periodo supplementare di attuazione, presentano ogni anno una relazione alla Commissione sulle misure adottate per combattere le discriminazioni basate sull'età e sull'handicap e sui progressi realizzati in vista dell'attuazione della direttiva. Sino al completo recepimento di quest'ultima, la normativa tedesca ha, invece, previsto, pur in assenza di « una ragione obiettiva », la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato sul solo presupposto che il lavoratore abbia già compiuto i cinquantadue anni. Il tribunale del lavoro di Monaco (Arbeitsgericht München), davanti al quale il signor Mangold conveniva in giudizio il signor Helm, nutrendo dubbi sulla compatibilità della normativa tedesca con il diritto comunitario, sollevava diverse questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Di fatto, il giudice del rinvio chiedeva, tra l'altro, di verificare se l'art. 6, n. 1, della direttiva n. 2000/78 dovesse essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, quale quella di cui alla causa principale, che autorizza, di regola senza restrizioni, la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato qualora il lavoratore abbia raggiunto l'età di cinquantadue anni. In caso affermativo, il giudice a quo s'interrogava sulle conseguenze che i giudici nazionali avrebbero dovuto trarre da siffatta interpretazione. Pur trattandosi di una controversia tra privati, la Corte non ha esitato a pronunciarsi nel merito (di fatto, quindi, anche con riferimento agli effetti diretti orizzontali di una direttiva), osservando:

« 64. [...] l'applicazione di una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale approda ad una situazione nella quale indistintamente a tutti i lavoratori che hanno raggiunto l'età di 52 anni, siano essi stati in disoccupazione o no prima della conclusione del contratto e quale sia stata la durata del periodo dell'eventuale disoccupazione, possono essere validamente proposti, fino all'età alla quale essi potranno far valere il loro diritto alla pensione di vecchiaia, contratti di lavoro a tempo determinato rinnovabili per un numero indefinito di volte. Questa importante categoria di lavoratori, determinata esclusivamente in funzione dell'età, rischia pertanto, per una parte sostanziale della carriera professionale dei detti lavoratori, di essere esclusa dal beneficio della stabilità dell'occupazione, la quale costituisce pertanto, come risulta dall'accordo quadro, un elemento portante della tutela dei lavoratori.

65. Una siffatta normativa, nella misura in cui considera l'età del lavoratore di cui trattasi come unico criterio di applicazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, senza che sia stato dimostrato che la fissazione di un limite di età, in quanto tale, indipendentemente da ogni altra considerazione legata alla struttura del mercato del lavoro di cui trattasi e dalla situazione personale dell'interessato, sia oggettivamente necessaria per la realizzazione dell'obiettivo dell'inserimento professionale dei lavoratori anziani in disoccupazione, deve considerarsi eccedente quanto è appropriato e necessario per raggiungere la finalità perseguita. Il rispetto del principio di proporzionalità richiede infatti che qualsiasi deroga ad un diritto individuale prescriva di conciliare, per quanto possibile, il principio di parità di trattamento con l'esigenza del fine perseguito (v., in questo senso, sentenza 19 marzo 2002, causa C-476/99, Lommers, Racc. pag. I-2891, punto 39). Una siffatta normativa nazionale non può pertanto giustificarsi ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva 2000/78.

66. La circostanza che, alla data della stipula del contratto, il termine di trasposizione della direttiva 2000/78 non era ancora scaduto non è tale da rimettere in discussione tale constatazione.

67. Infatti, in primo luogo, la Corte ha già giudicato che, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa (sentenza *Inter-Environnement Wallonie*, [18 dicembre 1997, causa C-129/96, Racc. pag. I-7411], punto 45).

68. A questo proposito poco rileva il fatto che la norma di diritto nazionale controversa, adottata dopo l'entrata in vigore della direttiva di cui trattasi, riguardi o no la trasposizione di tale direttiva (v., in questo senso, sentenza 8 maggio 2003, causa C-14/02, *ATRAL*, Racc. pag. I-4431, punti 58 e 59).

69. Orbene, nella causa principale, l'abbassamento da 58 a 52 anni dell'età oltre la quale è possibile stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, previsto dall'art. 14, n. 3, del *TzBfG*, è intervenuto nel dicembre 2002 e tale misura dovrebbe essere applicata fino al 31 dicembre 2006.

70. Il solo fatto che, nella specie, tale disposizione scada il 31 dicembre 2006, cioè solo alcune settimane dopo la scadenza della data di trasposizione che lo Stato membro interessato deve rispettare, non è di per sé decisivo.

71. Infatti, da un lato, dalla formulazione stessa del secondo capoverso dell'art. 18 della direttiva 2000/78 risulta che, qualora uno Stato membro, come nella specie la Repubblica federale di Germania, decida di avvalersi di un periodo supplementare di tre anni a partire dal 2 dicembre 2003 per trasporre tale direttiva, tale Stato presenta « ogni anno una relazione alla Commissione sulle misure adottate per combattere le discriminazioni basate sull'età (...) e sui progressi realizzati in vista dell'attuazione della direttiva ».

72. Tale disposizione implica pertanto che lo Stato membro, che beneficia così eccezionalmente di un termine di trasposizione più lungo, adotti progressivamente misure concrete al fine di riavvicinare fin da tal momento la sua normativa al risultato prescritto da tale direttiva. Orbene, tale obbligo sarebbe privato di ogni effetto utile se fosse consentito al detto Stato membro di adottare, durante il termine di attuazione della stessa direttiva, misure incompatibili con gli obiettivi di quest'ultima.

73. D'altro lato, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 96 delle sue conclusioni, al 31 dicembre 2006 una gran parte dei lavoratori soggetti alla normativa controversa nella causa principale – tra cui il sig. Mangold – avrà compiuto il 58esimo anno di età e ricadrà quindi ancora nel regime speciale istituito dall'art. 14, n. 3, del *TzBfG*, di modo che, per tale categoria di persone, l'esclusione dalla garanzia della stabilità dell'occupazione per mezzo di un contratto di lavoro a tempo indeterminato è già definitiva, a prescindere dalla scadenza, alla fine dell'anno 2006, dell'applicabilità della condizione di età fissata in 52 anni.

74. In secondo luogo, e soprattutto, la direttiva 2000/78 non sancisce essa stessa il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro. Infatti, tale direttiva, ai sensi del suo art. 1, ha il solo obiettivo di « stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali », dal momento che il principio stesso del divieto di siffatte forme di discriminazione, come risulta dai 'considerando' 1 e 4 della detta direttiva, trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

75. Il principio di non discriminazione in ragione dell'età deve pertanto essere considerato un principio generale del diritto comunitario. Quando una normativa nazionale rientra nella sfera di applicazione di quest'ultimo, come è il caso dell'art. 14, n. 3, del *TzBfG*, modificato dalla legge del 2002, in quanto misura di attuazione della direttiva 1999/70 [...], la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità della detta normativa con tale principio (v., in questo senso, sentenza 12 dicembre 2002, causa C-442/00, *Rodriguez Caballero*, Racc. pag. I-11915, punti 30-32).

76. Di conseguenza, il rispetto del principio generale della parità di trattamento, in particolare in ragione dell'età, non dipende, come tale, dalla scadenza del termine concesso agli Stati membri per trasporre una direttiva intesa a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sull'età, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione degli opportuni strumenti di ricorso,

l'onere della prova, la protezione contro le ritorsioni, il dialogo sociale, le azioni positive e altre misure specifiche di attuazione di una siffatta direttiva.

77. Ciò considerato, è compito del giudice nazionale, adito con una controversia che mette in discussione il principio di non discriminazione in ragione dell'età, assicurare, nell'ambito della sua competenza, la tutela giuridica che il diritto comunitario attribuisce ai singoli, garantendone la piena efficacia e disapplicando le disposizioni eventualmente confliggenti della legge nazionale (v., in questo senso, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc., pag. 629, punto 21, e 5 marzo 1998, causa C-347/96, Solred, Racc. pag. I-937, punto 30).

78. Considerato tutto quanto sopra, [la questione va risolta] dichiarando che il diritto comunitario e, in particolare, l'art. 6, n. 1, della direttiva 2000/78 devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale quale quella controversa nella causa principale, la quale autorizza, senza restrizioni, salvo che esista uno stretto collegamento con un precedente contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulato con lo stesso datore di lavoro, la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato qualora il lavoratore abbia raggiunto l'età di 52 anni.

E' compito del giudice nazionale assicurare la piena efficacia del principio generale di non discriminazione in ragione dell'età disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale, anche quando il termine di trasposizione della detta direttiva non è ancora scaduto ».

4 luglio 2006, *Adeneler e a. c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, causa C-212/04, Racc. I-6057.

Nell'ambito di una controversia tra il signor Adeneler e altri 17 dipendenti e il loro datore di lavoro, l'Ente ellenico del latte (Ellinikos Organismos Galaktos, in prosiegua: l'« ELOG »), avente ad oggetto il mancato rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato che li vincolavano a quest'ultimo, il giudice adito (Monomeles Protodikeio Thessalonikis) sollevava un rinvio pregiudiziale inerente l'interpretazione delle clausole 1 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 (in prosiegua: l'« accordo quadro »), che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, interrogando nello specifico la Corte di giustizia sull'estensione dell'obbligo di interpretazione conforme imposto ai giudici degli Stati membri. Con particolare riferimento alla portata di tale obbligo, la Corte ha osservato:

« 107. Come risulta dalla motivazione della decisione di rinvio, tale questione è diretta in sostanza a determinare, nel caso di tardivo recepimento nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato di una direttiva nonché in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, a partire da quale momento i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare le norme di diritto interno in modo conforme a tali disposizioni. Il giudice del rinvio si chiede in tale contesto, in particolare, se sia rilevante [lett. a] la data in cui la direttiva in parola è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee e che corrisponde alla data della sua entrata in vigore nei confronti degli Stati membri destinatari, [lett. b] la data di scadenza del termine di attuazione della direttiva o [lett. c] quella di entrata in vigore delle disposizioni nazionali di attuazione di quest'ultima.

108. Si deve ricordare che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali devono interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE (ora divenuto, art. 288 TFUE) (v., segnatamente, sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 113, e giurisprudenza ivi citata). Tale obbligo di interpretazione conforme riguarda l'insieme delle disposizioni del diritto nazionale, sia anteriori sia posteriori alla

direttiva di cui trattasi (v., in particolare, sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*, Racc. pag. I-4135, punto 8, e *Pfeiffer e a.*, cit., punto 115).

109. L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è infatti inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta (v., in particolare, sentenza *Pfeiffer e a.*, cit., punto 114).

110. Certamente, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v., per analogia, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, Racc. pag. I-5285, punti 44 e 47).

111. Il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (v. sentenza *Pfeiffer e a.*, cit., punti 115, 116, 118 e 119).

112. Peraltro, nel caso in cui il risultato prescritto da una direttiva non possa essere conseguito mediante interpretazione, occorre ricordare che, secondo la sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.* (Racc. pag. I-5357, punto 39), il diritto comunitario impone agli Stati membri di risarcire i danni da essi causati ai singoli a causa della mancata attuazione di tale direttiva, purché siano soddisfatte tre condizioni. Anzitutto la direttiva deve avere lo scopo di attribuire diritti a favore dei singoli. Deve essere poi possibile individuare il contenuto di tali diritti sulla base delle disposizioni della detta direttiva. Infine deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato membro e il danno subito (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, Racc. pag. I-3325, punto 27).

113. Al fine di determinare con maggiore precisione a partire da quale data i giudici nazionali devono applicare il principio di interpretazione conforme, occorre sottolineare che tale obbligo, derivante dagli artt. 10, secondo comma, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) e 249, terzo comma, CE (ora divenuto art. 288 TFUE) nonché dalla stessa direttiva interessata, è stato imposto in particolare nel caso di mancanza di efficacia diretta di una disposizione di una direttiva, sia che la disposizione rilevante non sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata per esplicitare una tale efficacia, sia che si tratti di una controversia esclusivamente tra singoli.

114. Si deve aggiungere che, prima della scadenza del termine di attuazione di una direttiva, non si può contestare agli Stati membri di non aver ancora adottato i provvedimenti di recepimento di quest'ultima nel loro ordinamento giuridico (v. sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Racc. pag. I-7411, punto 43).

115. Ne consegue che, nel caso di tardiva attuazione di una direttiva, l'obbligo generale che incombe ai giudici nazionali di interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva esiste solamente a partire dalla scadenza del termine di attuazione di quest'ultima.

116. Consegue necessariamente da quanto precede che, nell'ipotesi di attuazione tardiva di una direttiva, la data – indicata dal giudice del rinvio nella sua prima questione, lett. c) – alla quale le misure nazionali di attuazione entrano effettivamente in vigore nello Stato membro interessato non costituisce il riferimento pertinente. Infatti, una siffatta soluzione comprometterebbe gravemente la piena efficacia del diritto comunitario nonché l'applicazione uniforme di tale diritto, in particolare attraverso le direttive.

117. Peraltro, riguardo alla data considerata della prima questione, lett. a), e al fine di statuire in modo completo su quest'ultima, si deve precisare che risulta già dalla giurisprudenza della Corte che l'obbligo di uno Stato membro, ai sensi degli artt. 10, secondo comma, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) e 249, terzo comma, CE (ora divenuto art. 288 TFUE) nonché

della stessa direttiva considerata, di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima si impone a tutti gli organi nazionali, compresi, nell'ambito delle loro competenze, quelli giurisdizionali (v., in particolare, sentenze citate Inter-Environnement Wallonie, punto 40, e Pfeiffer e a., punto 110, e giurisprudenza ivi citata).

118. Inoltre, in conformità all'art. 254, n. 1, CE (ora divenuto art. 297 TFUE), le direttive sono o pubblicate nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, e in tal caso entrano in vigore nella data da esse stabilita, altrimenti, in mancanza di data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, o notificate ai loro destinatari e acquistano allora efficacia in virtù di tale notificazione, ai sensi del n. 3 del detto articolo.

119. Da quanto precede risulta che una direttiva produce effetti giuridici nei confronti dello Stato membro destinatario – e pertanto di tutti gli organi nazionali –, a seconda dei casi, a seguito della sua pubblicazione o dalla data della sua notifica.

120. Nel caso di specie, la direttiva 1999/70 precisa, nel suo art. 3, che essa entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, vale a dire il 10 luglio 1999.

121. Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, dal combinato disposto degli artt. 10, secondo comma, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 4, par. 3, TUE) e 249, terzo comma, CE (ora divenuto art. 288 TFUE) e della stessa direttiva interessata risulta che in pendenza del termine di attuazione di una direttiva gli Stati membri destinatari di quest'ultima devono astenersi dall'adottare disposizioni che possono compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto da tale direttiva (sentenze Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 45; 8 maggio 2003, causa C-14/02, ATRAL, Racc. pag. I-4431, punto 58, e Mangold, cit., punto 67). A questo proposito poco rileva il fatto che la norma di diritto nazionale in parola, adottata dopo l'entrata in vigore della direttiva di cui trattasi, sia o meno finalizzata al recepimento di tale direttiva (sentenze citate ATRAL, punto 59, e Mangold, punto 68).

122. Tenuto conto che tutte le autorità degli Stati membri sono soggette all'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni del diritto comunitario (v. sentenze Francovich e a., cit., punto 32; 13 gennaio 2004, causa C-453/00, Kühne & Heitz, Racc. pag. I-837, punto 20, nonché Pfeiffer e a., cit., punto 111), l'obbligo di astensione quale enunciato nel punto precedente si impone anche ai giudici nazionali.

123. Ne consegue che dalla data in cui la direttiva è entrata in vigore i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito da questa direttiva.

124. Tenuto conto delle argomentazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione che, nell'ipotesi di tardiva attuazione di una direttiva nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato e in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, i giudici nazionali devono nella misura del possibile interpretare il diritto interno, a partire dalla scadenza del termine di attuazione, alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che è maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva ».

14 giugno 2007, *Commissione c. Belgio*, causa C-422/05, Racc. I-4749.

In pendenza del termine concesso agli Stati membri per recepire la direttiva 2002/30, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità, il Regno del Belgio adottava (poi mantenendo in vigore anche dopo

la scadenza del suddetto termine) il regio decreto del 14 aprile 2002, che, per quanto riguarda le restrizioni operative imposte a talune categorie di aerei, seguiva l'approccio del regolamento n. 925/1999 (relativo all'immatricolazione e all'impiego nella Comunità di alcuni tipi di aerei subsonici civili a reazione), e non, piuttosto, quello individuato dalla suddetta direttiva che tale regolamento ha abrogato. La Commissione proponeva pertanto un ricorso per infrazione contro il Belgio, sostenendo che, con siffatta adozione, lo scopo prescritto dalla direttiva in parola, ovvero l'adozione di un quadro omogeneo comunitario per introdurre restrizioni operative per gli aerei basato su una definizione unica di cosa occorra intendere per velivoli conformi alle norme definite nel volume 1, parte II, capitolo 3, dell'allegato 16 della convenzione sull'aviazione civile internazionale, terza edizione - 1993, ne è risultato gravemente pregiudicato: ai sensi dell'art. 4, par. 4, della direttiva, le restrizioni operative basate sulle prestazioni dovrebbero fondarsi sulle emissioni acustiche dell'aeromobile determinate dalla procedura di certificazione applicata conformemente alla rilevante e sopra menzionata normativa pattizia, mentre, per stabilire restrizioni operative, l'art. 2 del regio decreto del 14 aprile 2002 si riferisce, così come il regolamento n. 925/1999, al concetto di coefficiente di diluizione dei motori. Il governo belga contestava l'inadempimento sulla base di tre motivi, sostenendo che il regio decreto controverso rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 7 della suddetta direttiva, che esso si inseriva nell'obiettivo del legislatore comunitario poiché colmava il vuoto giuridico conseguente all'abrogazione del citato regolamento e che non pregiudicava gravemente lo scopo prescritto dalla direttiva. La Corte di giustizia ha rigettato i vari motivi fatti valere dal Regno del Belgio, osservando, con particolare riguardo al terzo:

«61. [...] il governo belga sostiene che l'adozione del regio decreto del 14 aprile 2002 in pendenza del termine accordato agli Stati membri per recepire la direttiva non soltanto non pregiudica gravemente lo scopo da essa prescritto, ma può anche facilitare l'attuazione della direttiva, perché tale decreto ha obbligato le compagnie aeree a effettuare gli investimenti necessari per il rinnovo della loro flotta.

62. Si deve rammentare al riguardo che, secondo la giurisprudenza della Corte, se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare le misure di recepimento di una direttiva prima della scadenza del termine previsto a tal fine, dal combinato disposto degli artt. 10, secondo comma, CE e 249, terzo comma, CE nonché dalla direttiva stessa risulta che, in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione dello scopo prescritto dalla direttiva stessa (v., in particolare, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Racc. pag. I-7411, punto 45, e 14 settembre 2006, causa C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, Racc. pag. I-8339, punto 42).

63. Pertanto gli Stati membri non possono, senza compromettere gravemente lo scopo prescritto dalla direttiva, adottare, in pendenza del termine per il recepimento della direttiva stessa, disposizioni che, pur perseguendo lo stesso obiettivo, cioè la riduzione del numero di persone che subiscono i danni provocati dal rumore dei velivoli, impediscono l'introduzione di restrizioni operative omogenee in tutta la Comunità.

64. Orbene, è pacifico che il governo belga ha promulgato e pubblicato il regio decreto del 14 aprile 2002 in pendenza del termine di recepimento previsto dalla direttiva. Tale regio decreto non era volto a recepire la detta direttiva, ma ad istituire un quadro normativo armonizzato a livello nazionale per ridurre le emissioni sonore prodotte dai velivoli, fondato sull'approccio previsto dal regolamento n. 925/1999, ossia l'emanazione di restrizioni operative sulla base del coefficiente di diluizione dei motori con l'obiettivo di vietare definitivamente l'esercizio degli aerei subsonici civili a reazione ricertificati.

65. Ne consegue che l'adozione del regio decreto del 14 aprile 2002, che è entrato in vigore il 1 luglio 2003, ovvero meno di tre mesi prima della data di scadenza del termine per recepire la direttiva, ha causato un trattamento ingiustamente svantaggioso di talune categorie di velivoli e ha pregiudicato in maniera durevole i presupposti per il recepimento e l'applicazione della direttiva

medesima nella Comunità. Infatti, a causa del divieto di utilizzare alcuni aerei in seguito all'applicazione del menzionato decreto, la determinazione dell'impatto del rumore prevista dalla detta direttiva non potrà tener conto delle emissioni prodotte da tutti gli aerei conformi alle norme definite nel volume 1, parte II, capitolo 3, dell'allegato 16 della convenzione sull'aviazione civile internazionale e, di conseguenza, il miglioramento ottimale della gestione del rumore non potrà essere perseguito in maniera conforme alle disposizioni della detta direttiva.

66. Il governo belga sostiene, inoltre, che la Commissione non ha dimostrato che il regio decreto del 14 aprile 2002 era in grado di provocare un simile effetto negativo, poiché, se fosse stato promulgato nel corso del marzo 2002, le restrizioni che esso impone sarebbero state accettate come misure in vigore all'epoca della pubblicazione della direttiva, soggette al regime derogatorio del suo art. 7. Pertanto, non sarebbe ragionevole affermare che, per il fatto di essere stato promulgato un mese più tardi, il regio decreto avrebbe prodotto effetti pregiudizievoli, quando il termine accordato per la trasposizione della direttiva non era scaduto.

67. A questo proposito basta rilevare, come sottolineato dalla Commissione nella sua replica, che il detto argomento è del tutto ipotetico e che la Corte, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, deve pronunciarsi tenendo conto soltanto degli elementi di fatto della causa, escludendo qualsiasi supposizione. Si deve peraltro osservare che il governo belga presenta un'ipotesi, nella quale il regio decreto sarebbe stato adottato prima dell'adozione della direttiva.

68. Ne consegue che il regio decreto del 14 aprile 2002, adottato dal Regno del Belgio in pendenza del termine di trasposizione della direttiva, è idoneo a pregiudicare gravemente la realizzazione dello scopo prescritto da tale direttiva.

69. In tale contesto, occorre considerare fondato il ricorso proposto dalla Commissione.

70. Si deve pertanto dichiarare che, avendo adottato il regio decreto del 14 aprile 2002, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva e dal combinato disposto degli artt. 10, secondo comma, CE, e 249, terzo comma, CE».

14 gennaio 2010, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV c. Plus Warenhandelsgesellschaft mbH*, causa C-304/08, non ancora pubblicata in Raccolta.

La direttiva 2005/29 che introduce un divieto generale delle pratiche commerciali sleali atte a falsare il comportamento economico dei consumatori, indica nell'allegato I un elenco delle pratiche commerciali che sono, in ogni caso, sleali. La Plus Warenhandelsgesellschaft mbH, società tedesca di vendita al dettaglio (in prosieguo: la «Plus»), ha lanciato la campagna promozionale «Ihre Millionenchance» («Diventa milionario!»), con cui il pubblico veniva invitato ad acquistare prodotti venduti nei suoi negozi per accumulare punti. Al raggiungimento di venti punti era possibile partecipare gratuitamente ad alcune estrazioni del Deutscher Lottoblock (associazione nazionale di 16 società che organizzano lotterie). La Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (associazione tedesca per la lotta contro la concorrenza sleale; in prosieguo: la «Wettbewerbszentrale») considerava tale pratica sleale ai sensi della legge tedesca in materia (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, in prosieguo: l'«UWG»), che prevede un divieto generale dei concorsi e dei giochi a premi con obbligo di acquisto. Su domanda di tale associazione, la Plus è stata condannata, in primo e in secondo grado, a cessare questa pratica. La Corte federale di giustizia (Bundesgerichtshof), chiamata a decidere in ultimo grado su tale controversia, si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo se la direttiva menzionata osti ad un divieto come quello previsto dall'UWG. Il governo spagnolo, interveniente, eccepiva l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale ritenendo la direttiva 2005/29 non applicabile ad una situazione come quella di cui alla causa principale in quanto la fattispecie era puramente interna e, in subordine, perché i fatti che hanno fatto sorgere la controversia si sono verificati non solo prima della scadenza del termine per la

trasposizione della direttiva in parola, ma addirittura prima della sua adozione. La Corte, sul punto, ha osservato:

« 24. [...] occorre innanzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali stabilita dall'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE], spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Pertanto, dal momento che le questioni poste riguardano l'interpretazione di una norma del diritto comunitario, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (v., segnatamente, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, Racc. pag. I-2099, punto 38; 22 maggio 2003, causa C-18/01, *Korhonen e a.*, Racc. pag. I-5321, punto 19, nonché 19 aprile 2007, causa C-295/05, *Asemfo*, Racc. pag. I-2999, punto 30).

25. Ne consegue che la presunzione di rilevanza inerente alle questioni proposte in via pregiudiziale dai giudici nazionali può essere esclusa solo in casi eccezionali e, segnatamente, qualora risulti manifestamente che la sollecitata interpretazione delle disposizioni del diritto comunitario considerate in tali questioni non abbia alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto della causa principale (v., segnatamente, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punto 61, nonché 1 aprile 2008, causa C-212/06, *Governo della Comunità francese e Governo vallone*, Racc. pag. I-1683, punto 29).

26. Orbene, ciò non sembra avvenire nel caso di specie. [...]

27. Anzitutto, [...] per far valere l'assenza di dimensione comunitaria della controversia all'origine della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, è sufficiente constatare che quella sentenza riguardava l'interpretazione delle disposizioni del Trattato CE relative alla libera prestazione di servizi che, come rammentato dalla Corte al punto 42 della stessa sentenza, non sono applicabili ad attività i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro.

28. Per contro, nella causa principale, contrariamente alle disposizioni del Trattato di cui si trattava nella causa all'origine della [sentenza 21 ottobre 1999, Racc. p. I-7319] sentenza *Jägerskiöld*, l'applicazione della direttiva 2005/29 non è subordinata alla presenza di un elemento di estraneità. Infatti, in forza dell'art. 3, n. 1, di tale direttiva essa si applica a qualsiasi pratica commerciale sleale attuata da un'impresa nei confronti dei consumatori.

29. Per quanto riguarda poi l'argomento secondo cui la direttiva 2005/29 non si applicherebbe alla controversia principale in quanto i fatti che l'hanno originata si sono verificati prima dell'adozione di tale direttiva, occorre rilevare, da un canto, che, secondo la giurisprudenza della Corte, dalla data in cui una direttiva è entrata in vigore i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito da questa direttiva (v., in particolare, sentenza 23 aprile 2009, cause riunite C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB e Galatea*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

30. Nella fattispecie, un siffatto obbligo di astensione era applicabile, per lo meno, al momento dell'adozione della decisione di rinvio, ossia il 5 giugno 2008, data alla quale non solo la direttiva 2005/29 era entrata in vigore, ma alla quale, per giunta, era scaduto il termine di trasposizione di essa, fissato al 12 dicembre 2007.

31. D'altro canto, e in ogni caso, risulta espressamente dalla decisione di rinvio che, poiché l'azione inibitoria riguarda anche infrazioni future, l'esito del ricorso in «Revision» proposto dalla Plus dipende dall'accertamento del fatto che l'azione inibitoria in esame possa essere accolta sulla base del diritto applicabile al momento in cui, con la pronuncia della presente sentenza, interverrà la decisione che statuisce sulla controversia principale.

32. Pertanto [...] l'interpretazione della direttiva 2005/29 richiesta dal giudice del rinvio va ritenuta utile al medesimo al fine di consentirgli di pronunciarsi nella controversia di cui è adito.[...].

19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, causa C-555/07, non ancora pubblicata in Raccolta.

La signora Küçükdeveci, nata il 12 febbraio 1978, lavorava dal 4 giugno 1996, ossia dall'età di 18 anni, alle dipendenze della Swedex GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Swedex»). Tale società, con lettera 19 dicembre 2006, licenziava la dipendente, con effetto al 31 gennaio 2007, calcolando il termine di preavviso in base ad un'anzianità di 3 anni, benché fosse alle sue dipendenze da 10 anni. La signora Küçükdeveci contestava dinanzi al giudice competente (Arbeitsgericht Mönchengladbach) il suo licenziamento sostenendo che l'art. 622, n. 2, secondo comma, del codice civile tedesco (Bürgerliches Gesetzbuch, in prosieguo: il «BGB»), nella parte in cui prevede che per il calcolo della durata del termine di preavviso non sono presi in considerazione i periodi di lavoro svolti prima del compimento del venticinquesimo anno di età, costituisce una misura di discriminazione in base all'età contraria al diritto dell'Unione e va disapplicata. Il giudice d'appello, successivamente adito (Landesarbeitsgericht Düsseldorf), constatando che l'art. 622 del BGB conteneva una disparità di trattamento direttamente collegata all'età, vietata dal diritto primario dell'Unione e dalla direttiva 2000/78 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, il cui termine per la trasposizione era già scaduto alla data in cui era avvenuto il licenziamento, sospendeva il procedimento e si rivolgeva in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, chiedendo sostanzialmente a quest'ultima di pronunciarsi sulla compatibilità della norma nazionale con le norme comunitarie e di precisare se il giudice di uno Stato membro investito di una causa tra privati debba disapplicare una normativa interna contraria al diritto comunitario ovvero se debba tutelare la fiducia riposta dai destinatari nell'applicazione delle leggi nazionali vigenti, in modo tale per cui l'inapplicabilità delle stesse sopravvenga soltanto in seguito ad una decisione della Corte di giustizia sulla normativa contestata o su una normativa sostanzialmente analoga. In proposito, la Corte ha osservato:

« 18. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una normativa nazionale come quella controversa nella causa principale - la quale prevede che i periodi di lavoro compiuti dal dipendente prima del raggiungimento del suo venticinquesimo anno di età non sono presi in considerazione ai fini del calcolo del termine di preavviso di licenziamento - costituisca una disparità di trattamento in base all'età vietata dal diritto dell'Unione, in particolare dal diritto primario o dalla direttiva 2000/78. Tale giudice chiede, in particolare, se una normativa siffatta sia giustificata dalla circostanza che occorrerebbe rispettare unicamente un termine di preavviso di base nel caso di licenziamento di giovani lavoratori, da un lato, per consentire ai datori di lavoro una gestione flessibile del personale, ciò che non sarebbe possibile con termini di preavviso più lunghi, e, dall'altro, in quanto sarebbe ragionevole esigere dai giovani lavoratori una mobilità personale e professionale maggiore di quella richiesta ai lavoratori più anziani.

19. Per risolvere tale questione, occorre anzitutto precisare, come invita a fare il giudice del rinvio, se essa debba essere affrontata alla luce del diritto primario dell'Unione o della direttiva 2000/78.

20. In proposito, va inizialmente ricordato che il Consiglio dell'Unione europea, fondandosi sull'art. 13 CE, ha adottato la direttiva 2000/78 in merito alla quale la Corte ha dichiarato che non sancisce essa stessa il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro, principio che trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ma che essa ha il solo obiettivo di stabilire, in dette materie, un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate su diversi motivi, tra i quali rientra l'età (v. sentenza Mangold [sentenza 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, Racc. pag. I-9981] punto 74).

21. In tale contesto, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un principio di non discriminazione in base all'età che deve essere considerato un principio generale del diritto dell'Unione (v., in questo senso, sentenza Mangold, cit., punto 75). La direttiva 2000/78 dà espressione concreta a tale principio

(v., per analogia, sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne, Racc. pag. 455, punto 54).

22. Va del pari rilevato che l'art. 6, n. 1, TUE enuncia che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Ai sensi dell'art. 21, n. 1, di tale Carta, «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, (...) [sul]l'età».

23. Affinché il principio di non discriminazione in base all'età possa applicarsi in una fattispecie come quella di cui alla causa principale, è anche necessario che tale fattispecie rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

24. A tal proposito, e a differenza della causa conclusasi con la sentenza 23 settembre 2008, causa C-427/06, Bartsch (Racc. pag. I-7245), il presunto comportamento discriminatorio adottato nella presente fattispecie in base alla normativa nazionale controversa ha avuto luogo successivamente alla data limite del termine impartito allo Stato membro per trasporre la direttiva 2000/78, termine che, per quanto riguarda la Repubblica federale di Germania, è scaduto il 2 dicembre 2006.

25. In tale data, la direttiva ha avuto l'effetto di far entrare nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale che affronta una materia disciplinata dalla stessa direttiva, vale a dire, nella fattispecie, le condizioni di licenziamento.

26. In effetti, una disposizione nazionale quale l'art. 622, n. 2, secondo comma, del BGB, per il fatto di prevedere che, ai fini del calcolo del termine di preavviso di licenziamento, non siano presi in considerazione i periodi di lavoro compiuti dal dipendente prima di aver raggiunto il venticinquesimo anno d'età, incide sulle condizioni di licenziamento dei dipendenti. Si deve pertanto considerare che una legislazione siffatta detti norme relative alle condizioni di licenziamento.

27. Da tali considerazioni risulta che è in base al principio generale di diritto dell'Unione vietante qualsiasi discriminazione in base all'età, come specificato dalla direttiva 2000/78, che va esaminato se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale.

28. Relativamente, poi, alla questione se la normativa controversa nella causa principale contenga una disparità di trattamento in base all'età, va ricordato che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 2000/78, ai fini di quest'ultima, per «principio della parità di trattamento» si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all'art. 1 della medesima direttiva. L'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva in questione precisa che, ai fini dell'applicazione del suo n. 1, sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'art. 1 della direttiva in parola, una persona è trattata in modo meno favorevole di un'altra in una situazione analoga (v. sentenze 16 ottobre 2007, causa C-411/05, Palacios de la Villa, Racc. pag. I-8531, punto 50, e 5 marzo 2009, causa C-388/07, Age Concern England, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33).

29. Nella fattispecie, l'art. 622, n. 2, secondo comma, del BGB riserva un trattamento meno favorevole ai dipendenti che sono entrati in servizio presso il datore di lavoro prima dei 25 anni di età. Tale normativa nazionale crea quindi una disparità di trattamento tra persone aventi la medesima anzianità a seconda dell'età in cui esse sono state assunte.

30. Così, per due dipendenti aventi ciascuno 20 anni di anzianità, quello assunto all'età di 18 anni avrà diritto ad un termine di preavviso di licenziamento pari a cinque mesi, mentre tale termine sarà pari a sette mesi per colui che è stato assunto all'età di 25 anni. Inoltre, [...] la normativa nazionale considerata nella causa principale tratta, in generale, in modo più sfavorevole i giovani lavoratori rispetto ai lavoratori più anziani, in quanto i primi - come illustrato dalla situazione della ricorrente nella causa principale - possono essere esclusi, malgrado un'anzianità di servizio nell'impresa di diversi anni, dal poter beneficiare di un aumento progressivo dei termini di preavviso di licenziamento in funzione della durata del rapporto di lavoro, di cui possono invece giovare i lavoratori più anziani aventi un'anzianità equiparabile.

31. Ne consegue che la normativa nazionale considerata contiene una disparità di trattamento fondata sul criterio dell'età.

32. Occorre, in una terza fase, esaminare se tale disparità di trattamento sia atta a costituire una

discriminazione vietata dal principio di non discriminazione in base all'età cui ha dato espressione concreta la direttiva 2000/78.

33. Al riguardo, l'art. 6, n. 1, primo comma, della direttiva 2000/78 enuncia che una disparità di trattamento in base all'età non costituisce discriminazione laddove essa sia oggettivamente e ragionevolmente giustificata, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari.

34. Tanto dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio, quanto dalle spiegazioni date in udienza dal governo tedesco risulta che l'art. 622 del BGB trae la sua origine in una legge del 1926. La fissazione della soglia di 25 anni ad opera di tale legge sarebbe il frutto di un compromesso tra, in primo luogo, il governo dell'epoca che auspicava una proroga uniforme di tre mesi del termine di preavviso di licenziamento per i lavoratori di età superiore ai 40 anni, in secondo luogo, i fautori di una proroga graduale di tale termine per tutti i lavoratori e, infine, i sostenitori di una proroga graduale della durata del preavviso, che non tenesse però conto del periodo lavorato, avendo tale regola lo scopo di sollevare parzialmente i datori di lavoro dall'onere dei termini di preavviso prolungati per i lavoratori di età inferiore ai 25 anni.

35. Secondo il giudice del rinvio, l'art. 622, n. 2, secondo comma, del BGB rispecchia la valutazione del legislatore secondo cui i giovani lavoratori, in genere, reagiscono più facilmente e più rapidamente alla perdita del loro impiego e ci si può attendere da loro una maggiore flessibilità. Infine, un termine di preavviso più breve per i giovani lavoratori ne favorirebbe l'assunzione aumentando la flessibilità della gestione del personale.

36. Finalità del tipo di quelle menzionate dal governo tedesco e dal giudice del rinvio appaiono rientrare in una politica in materia di occupazione e del mercato del lavoro, ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva 2000/78.

37. Va però verificato, secondo il tenore stesso di tale disposizione, se i mezzi apprestati per conseguire siffatta finalità legittima siano «appropriati e necessari».

38. Si deve, in proposito, ricordare che gli Stati membri dispongono di un ampio margine di valutazione discrezionale nella scelta delle misure atte a realizzare i loro obiettivi in materia di politica sociale e di occupazione (v. citate sentenze Mangold, punto 63, e Palacios de la Villa, punto 68).

39. Il giudice del rinvio indica che l'obiettivo del provvedimento di cui trattasi è quello di offrire al datore di lavoro una maggiore flessibilità nella gestione del personale, alleviando l'onere per tale datore di lavoro per quanto attiene al licenziamento dei giovani lavoratori, dai quali sarebbe ragionevole attendersi una più elevata mobilità personale e professionale.

40. Nondimeno, tale provvedimento non è appropriato per il conseguimento di detto obiettivo giacché si applica a tutti i dipendenti assunti dall'impresa prima del venticinquesimo anno di età, indipendentemente dalla loro età al momento del licenziamento.

41. Per quanto riguarda l'obiettivo, perseguito dal legislatore nell'adottare la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale e ricordato dal governo tedesco, di rafforzare la tutela dei lavoratori in funzione del tempo trascorso nell'impresa, risulta che, in forza di tale normativa, l'allungamento del termine di preavviso di licenziamento a seconda dell'anzianità del dipendente è ritardato per qualsiasi lavoratore assunto dall'impresa prima dei 25 anni di età, anche laddove l'interessato vanti, al momento del licenziamento, una lunga anzianità di servizio in tale impresa. Tale normativa non può pertanto essere considerata idonea a realizzare la finalità dichiarata.

42. Va aggiunto che la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale, come ricordato dal giudice del rinvio, incide sui giovani dipendenti in modo diseguale, in quanto colpisce i giovani che si impegnano presto nella vita attiva, senza formazione professionale, o dopo una breve formazione professionale, e non coloro che iniziano a lavorare più tardi, dopo una lunga formazione professionale.

43. Risulta da tutte queste considerazioni che la prima questione va risolta dichiarando che il

diritto dell'Unione, in particolare il principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente nella direttiva 2000/78, deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, che prevede che, ai fini del calcolo del termine di preavviso di licenziamento, non vanno presi in considerazione i periodi di lavoro compiuti dal dipendente prima del raggiungimento dei 25 anni di età. [...]

44. Con la seconda questione il giudice del rinvio si chiede se, allorché è investito di una controversia tra privati, per poter disapplicare una normativa nazionale che ritenga contraria al diritto dell'Unione, egli debba previamente, a fini di tutela del legittimo affidamento dei soggetti di diritto, adire la Corte di giustizia in forza dell'art. 267 TFUE, affinché quest'ultima confermi l'incompatibilità di tale normativa con il diritto dell'Unione.

45. Per quanto riguarda, in primo luogo, il ruolo del giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia tra privati nella quale la normativa nazionale appaia contraria al diritto dell'Unione, la Corte ha statuito che spetta ai giudici nazionali assicurare ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme del diritto dell'Unione e garantirne la piena efficacia (v., in questo senso, sentenze 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 111, nonché 15 aprile 2008, causa C-268/06, Impact, Racc. pag. I-2483, punto 42).

46. A questo proposito, con riferimento a controversie tra privati, la Corte ha dichiarato in maniera costante che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723, punto 48; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 20, nonché Pfeiffer e a., cit., punto 108).

47. Tuttavia, l'obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di raggiungere il risultato previsto da quest'ultima, e il loro dovere di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi dei detti Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali (v., in particolare, in questo senso, sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 26; 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, Racc. pag. I-4135, punto 8; Faccini Dori, cit., punto 26; 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 40; Pfeiffer e a., cit., punto 110, nonché 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 106).

48. Ne consegue che, nell'applicare il diritto interno, il giudice nazionale chiamato ad interpretare tale diritto deve procedere per quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo di tale direttiva, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 288, terzo comma, TFUE (v., in tal senso, sentenze citate von Colson e Kamann, punto 26; Marleasing, punto 8; Faccini Dori, punto 26, nonché Pfeiffer e a., punto 113). L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta (v., in questo senso, sentenza Pfeiffer e a., cit., punto 114).

49. Secondo il giudice del rinvio, tuttavia, per la sua chiarezza e precisione, l'art. 622, n. 2, secondo comma, del BGB non si presta ad un'interpretazione conforme alla direttiva 2000/78.

50. A tal proposito, occorre ricordare, da un lato, che, come già si è detto al punto 20 della presente sentenza, la direttiva 2000/78 si limita a dare espressione concreta - senza sancirlo - al principio di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e, d'altro lato, che il principio di non discriminazione in base all'età è un principio generale del diritto dell'Unione, in quanto rappresenta un'applicazione specifica del principio generale della parità di trattamento (v., in questo senso, sentenza Mangold, cit., punti 74-76).

51. Ciò considerato, è compito del giudice nazionale, investito di una controversia in cui è messo in discussione il principio di non discriminazione in ragione dell'età, quale espresso concretamente nella direttiva 2000/78, assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica che il diritto

dell'Unione attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando, ove necessario, ogni contraria disposizione di legge nazionale (v., in questo senso, sentenza Mangold, cit., punto 77).

52. Per quel che riguarda, in secondo luogo, l'obbligo che graverebbe sul giudice nazionale, investito di una controversia tra privati, di chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'Unione prima di poter disapplicare una norma nazionale che ritenga contraria a tale diritto, si deve rilevare che dalla decisione di rinvio risulta che tale aspetto della questione è motivato dal fatto che, in forza del diritto nazionale, il giudice del rinvio non può disapplicare una disposizione vigente della legislazione nazionale se essa non sia stata previamente dichiarata incostituzionale dal Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale).

53. In proposito, occorre sottolineare che la necessità di garantire piena efficacia al principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente nella direttiva 2000/78, comporta che il giudice nazionale, in presenza di una norma nazionale, rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, che ritenga incompatibile con tale principio e per la quale risulti impossibile un'interpretazione conforme a quest'ultimo, deve disapplicare detta disposizione, senza che gli sia imposto né gli sia vietato di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale.

54. La facoltà così riconosciuta dall'art. 267, secondo comma, TFUE di chiedere alla Corte un'interpretazione pregiudiziale prima di disapplicare la norma nazionale contraria al diritto dell'Unione non può tuttavia trasformarsi in obbligo per il fatto che il diritto nazionale non consente a tale giudice di disapplicare una norma interna che egli ritenga contraria alla Costituzione, se tale disposizione non sia stata previamente dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale. Infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, di cui gode anche il principio di non discriminazione in ragione dell'età, una normativa nazionale contraria, rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, deve essere disapplicata (v., in questo senso, sentenza Mangold, cit., punto 77).

55. Risulta da queste considerazioni che il giudice nazionale, investito di una controversia tra privati, non è tenuto, ma ha la facoltà di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione del principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente dalla direttiva 2000/78, prima di disapplicare una disposizione nazionale che ritenga contraria a tale principio. Il carattere facoltativo di tale adizione è indipendente dalle modalità che si impongono al giudice nazionale, nel diritto interno, per poter disapplicare una disposizione nazionale che ritenga contraria alla Costituzione.

56. In considerazione di tutto quel che precede, la seconda questione va risolta dichiarando che è compito del giudice nazionale, investito di una controversia tra privati, garantire il rispetto del principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente dalla direttiva 2000/78, disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione contraria della normativa nazionale, indipendentemente dall'esercizio della facoltà di cui dispone, nei casi previsti dall'art 267, secondo comma, TFUE, di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione di tale principio ».

28 aprile 2011, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, causa C-61/11 PPU, Racc. I-3015

Il sig. El Dridi, cittadino di un paese terzo, è entrato illegalmente in Italia e, pertanto, nei suoi confronti è stato emanato un decreto di espulsione e, successivamente, un ordine di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni. Il sig. El Dridi, tuttavia, non si conforma a tale ordine e viene quindi condannato dal Tribunale di Trento ad un anno di reclusione. Tale pronuncia viene impugnata dinanzi alla Corte d'appello di Trento, che chiede alla Corte di giustizia se la direttiva sul rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare osti ad una normativa di uno

Stato membro che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio nazionale, ivi permane in detto territorio senza giustificato motivo. La Corte risponde in senso negativo, osservando in particolare:

« 31 In proposito si deve ricordare che, come enuncia il suo secondo 'considerando', la direttiva 2008/115 persegue l'attuazione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone interessate siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità.

32 Come si apprende tanto dal suo titolo quanto dall'art. 1, la direttiva 2008/115 stabilisce le «norme e procedure comuni» che devono essere applicate da ogni Stato membro al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare. Discende dalla locuzione summenzionata, come pure dall'economia generale della succitata direttiva, che gli Stati membri possono derogare a tali norme e procedure solo alle condizioni previste dalla direttiva medesima, segnatamente quelle fissate al suo art. 4.

33 Di conseguenza, mentre il n. 3 di detto art. 4 riconosce agli Stati membri la facoltà di introdurre o di mantenere disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare rispetto a quelle stabilite dalla direttiva 2008/115, purché compatibili con quest'ultima, detta direttiva non permette invece a tali Stati di applicare norme più severe nell'ambito che essa disciplina.

34 Occorre del pari rilevare che la direttiva 2008/115 stabilisce con precisione la procedura che ogni Stato membro è tenuto ad applicare al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e fissa la successione delle diverse fasi di tale procedura.

35 In tal senso, l'art. 6, n. 1, di detta direttiva prevede anzitutto, in via principale, l'obbligo per gli Stati membri di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio sia irregolare.

36 Nell'ambito di questa prima fase della procedura di rimpatrio va accordata priorità, salvo eccezioni, all'esecuzione volontaria dell'obbligo derivante dalla decisione di rimpatrio; in tal senso, l'art. 7, n. 1, della direttiva 2008/115 dispone che detta decisione fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni.

37 Risulta dall'art. 7, nn. 3 e 4, di detta direttiva che solo in circostanze particolari, per esempio se sussiste rischio di fuga, gli Stati membri possono, da un lato, imporre al destinatario di una decisione di rimpatrio l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, di prestare una garanzia finanziaria adeguata, di consegnare i documenti o di dimorare in un determinato luogo oppure, dall'altro, concedere un termine per la partenza volontaria inferiore a sette giorni o addirittura non accordare alcun termine.

38 In quest'ultima ipotesi, ma anche nel caso in cui l'obbligo di rimpatrio non sia stato adempiuto entro il termine concesso per la partenza volontaria, risulta dall'art. 8, nn. 1 e 4, della direttiva 2008/115 che, al fine di assicurare l'efficacia delle procedure di rimpatrio, tali disposizioni impongono allo Stato membro, che ha adottato una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare, l'obbligo di procedere all'allontanamento, prendendo tutte le misure necessarie, comprese, all'occorrenza, misure coercitive, in maniera proporzionata e nel rispetto, in particolare, dei diritti fondamentali.

39 Al riguardo, discende dal sedicesimo 'considerando' di detta direttiva nonché dal testo del suo art. 15, n. 1, che gli Stati membri devono procedere all'allontanamento mediante le misure meno coercitive possibili. Solo qualora l'esecuzione della decisione di rimpatrio sotto forma di allontanamento rischi, valutata la situazione caso per caso, di essere compromessa dal comportamento dell'interessato, detti Stati possono privare quest'ultimo della libertà ricorrendo al trattenimento.

40 Conformemente all'art. 15, n. 1, secondo comma, della direttiva 2008/115, tale privazione

della libertà deve avere durata quanto più breve possibile e protrarsi solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. Ai sensi dei nn. 3 e 4 di detto art. 15, tale privazione della libertà è riesaminata ad intervalli ragionevoli e deve cessare appena risulti che non esiste più una prospettiva ragionevole di allontanamento. I nn. 5 e 6 del medesimo articolo fissano la sua durata massima in 18 mesi, termine tassativo per tutti gli Stati membri. L'art. 16, n. 1, di detta direttiva, inoltre, prescrive che gli interessati siano collocati in un centro apposito e, in ogni caso, separati dai detenuti di diritto comune.

41 Emerge da quanto precede che la successione delle fasi della procedura di rimpatrio stabilita dalla direttiva 2008/115 corrisponde ad una gradazione delle misure da prendere per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, gradazione che va dalla misura meno restrittiva per la libertà dell'interessato - la concessione di un termine per la sua partenza volontaria - alla misura che maggiormente limita la sua libertà - il trattenimento in un apposito centro -, fermo restando in tutte le fasi di detta procedura l'obbligo di osservare il principio di proporzionalità.

42 Perfino il ricorso a quest'ultima misura, la più restrittiva della libertà che la direttiva consente nell'ambito di una procedura di allontanamento coattivo, appare strettamente regolamentato, in applicazione degli artt. 15 e 16 di detta direttiva, segnatamente allo scopo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini interessati dei paesi terzi.

43 In particolare, la durata massima prevista all'art. 15, nn. 5 e 6, della direttiva 2008/115 ha lo scopo di limitare la privazione della libertà dei cittadini di paesi terzi in situazione di allontanamento coattivo (sentenza 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, Kadzoev, Racc. pag. I-11189, punto 56). La direttiva 2008/115 intende così tener conto sia della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale il principio di proporzionalità esige che il trattenimento di una persona sottoposta a procedura di espulsione o di estradizione non si protragga oltre un termine ragionevole, vale a dire non superi il tempo necessario per raggiungere lo scopo perseguito (v., in particolare, Corte eur. D.U, sentenza Saadi c. Regno Unito del 29 gennaio 2008, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 72 e 74), sia dell'ottavo dei «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» adottati il 4 maggio 2005 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ai quali la direttiva fa riferimento nel terzo 'considerando'. Secondo tale principio, il trattenimento ai fini dell'allontanamento deve essere quanto più breve possibile.

44 È alla luce delle suesposte considerazioni che occorre valutare se le regole comuni introdotte dalla direttiva 2008/115 ostino ad una normativa nazionale come quella in discussione nel procedimento principale.

45 Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che, come risulta dalle informazioni fornite sia dal giudice del rinvio sia dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte, la direttiva 2008/115 non è stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano.

46 Orbene, per costante giurisprudenza, qualora uno Stato membro si astenga dal recepire una direttiva entro i termini o non l'abbia recepita correttamente, i singoli sono legittimati a invocare contro detto Stato membro le disposizioni di tale direttiva che appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise (v. in tal senso, in particolare, sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723, punto 46, e 3 marzo 2011, causa C-203/10, Auto Nikolovi, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 61).

47 Ciò vale anche per gli artt. 15 e 16 della direttiva 2008/115, i quali, come si evince dal punto 40 della presente sentenza, sono incondizionati e sufficientemente precisi da non richiedere ulteriori specifici elementi perché gli Stati membri li possano mettere in atto.

48 Peraltro, una persona che si trovi nella situazione del sig. El Dridi rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2008/115, la quale si applica, conformemente al suo art. 2, n. 1, ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare.

49 Come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 22-28 della sua presa di posizione, non incide su tale conclusione l'art. 2, n. 2, lett. b), di detta direttiva, ai sensi del quale gli Stati membri

possono decidere di non applicare la direttiva ai cittadini di paesi terzi sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o in conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedura di estradizione. Invero, si apprende dalla decisione di rinvio che l'obbligo di rimpatrio risulta, nel procedimento principale, da un decreto del prefetto di Torino dell'8 maggio 2004. Peraltro, le sanzioni penali di cui a detta disposizione non concernono l'inosservanza del termine impartito per la partenza volontaria.

50 Si deve constatare, in secondo luogo, che, sebbene il decreto del prefetto di Torino dell'8 maggio 2004, in quanto stabilisce un obbligo per il sig. El Dridi di lasciare il territorio nazionale, integri una «decisione di rimpatrio» come definita all'art. 3, punto 4, della direttiva 2008/115 e menzionata, in particolare, agli artt. 6, n. 1, e 7, n. 1, della stessa, la procedura di allontanamento prevista dalla normativa italiana in discussione nel procedimento principale differisce notevolmente da quella stabilita da detta direttiva.

51 Infatti, mentre detta direttiva prescrive la concessione di un termine per la partenza volontaria, compreso tra i sette e i trenta giorni, il decreto legislativo n. 286/1998 non prevede una tale misura.

52 Per quanto riguarda, poi, le misure coercitive che gli Stati membri possono adottare ai sensi dell'art. 8, n. 4, della direttiva 2008/115, in particolare l'accompagnamento coattivo alla frontiera previsto all'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 286/1998, è giocoforza constatare che, in una situazione in cui tali misure non abbiano consentito di raggiungere il risultato perseguito, ossia l'allontanamento del cittadino di un paese terzo contro il quale sono state disposte, gli Stati membri restano liberi di adottare misure, anche penali, atte segnatamente a dissuadere tali cittadini dal soggiornare illegalmente nel territorio di detti Stati.

53 Occorre tuttavia rilevare che, se è vero che la legislazione penale e le norme di procedura penale rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, su tale ambito giuridico può nondimeno incidere il diritto dell'Unione (v. in questo senso, in particolare, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 19, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19).

54 Di conseguenza, sebbene né l'art. 63, primo comma, punto 3, lett. b), CE - disposizione che è stata ripresa dall'art. 79, n. 2, lett. c), TFUE - né la direttiva 2008/115, adottata in particolare sul fondamento di detta disposizione del Trattato CE, escludano la competenza penale degli Stati membri in tema di immigrazione clandestina e di soggiorno irregolare, questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione.

55 In particolare, detti Stati non possono applicare una normativa, sia pure di diritto penale, tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile.

56 Infatti, ai sensi rispettivamente del secondo e del terzo comma dell'art. 4, n. 3, TUE, gli Stati membri, in particolare, «adottano 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» e «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione», compresi quelli perseguiti dalle direttive.

57 Quanto, più specificamente, alla direttiva 2008/115, si deve ricordare che - come enuncia il suo tredicesimo 'considerando' - essa subordina espressamente l'uso di misure coercitive al rispetto dei principi di proporzionalità e di efficacia per quanto riguarda i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti.

58 Ne consegue che gli Stati membri non possono introdurre, al fine di ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo conformemente all'art. 8, n. 4, di detta direttiva, una pena detentiva, come quella prevista all'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998, solo perché un cittadino di un paese terzo, dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro e che il termine impartito con tale ordine è

scaduto, permane in maniera irregolare nel territorio nazionale. Essi devono, invece, continuare ad adoperarsi per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, che continua a produrre i suoi effetti.

59 Una tale pena, infatti, segnatamente in ragione delle sue condizioni e modalità di applicazione, rischia di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detta direttiva, ossia l'instaurazione di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare. In particolare, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 42 della sua presa di posizione, una normativa nazionale quale quella oggetto del procedimento principale può ostacolare l'applicazione delle misure di cui all'art. 8, n. 1, della direttiva 2008/115 e ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio.

60 Ciò non esclude la facoltà per gli Stati membri di adottare, nel rispetto dei principi della direttiva 2008/115 e del suo obiettivo, disposizioni che disciplinino le situazioni in cui le misure coercitive non hanno consentito di realizzare l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sul loro territorio sia irregolare.

61 Alla luce di quanto precede, al giudice del rinvio, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione e di assicurarne la piena efficacia, spetterà disapplicare ogni disposizione del decreto legislativo n. 286/1998 contraria al risultato della direttiva 2008/115, segnatamente l'art. 14, comma 5-ter, di tale decreto legislativo (v., in tal senso, sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal, Racc. pag. 629, punto 24; 22 maggio 2003, causa C-462/99, Connect Austria, Racc. pag. I-5197, punti 38 e 40, nonché 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, Melki e Abdeli, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 43). Ciò facendo il giudice del rinvio dovrà tenere debito conto del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (sentenze 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punti 67-69, nonché 11 marzo 2008, causa C-420/06, Jager, Racc. pag. I-1315, punto 59).

62 Pertanto, occorre risolvere la questione deferita dichiarando che la direttiva 2008/115, in particolare i suoi artt. 15 e 16, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo».

24 gennaio 2012, *Maribel Dominguez contro Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, causa C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33

La sig.ra Dominguez, dipendente di un ente pubblico, subisce un infortunio sul tragitto da casa al luogo di lavoro che la costringe a un lungo periodo di degenza, in relazione al quale le vengono negate le ferie annuali retribuite sulla base dell'assunto che lo stesso è da considerarsi come un periodo di sospensione dall'attività lavorativa e, quindi, incapace - ai sensi del diritto francese - di fruttare ferie retribuite. La sig.ra Dominguez, viceversa, sostiene che il periodo di degenza costituisca un infortunio sul lavoro, quindi da equiparare a un tempo di lavoro effettivo ai fini del calcolo delle ferie retribuite. Il Conseil de prud'hommes e, successivamente, la Cour d'appel di Limoges rigettano le istanze della sig.ra Dominguez, che propone dunque un ricorso in cassazione. Tale ultimo giudice sospende il processo per chiedere alla Corte di giustizia se articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE sia compatibile con la normativa nazionale anzidetta e, in caso contrario, se sia possibile disapplicare la stessa. In proposito, la Corte ha osservato:

«22 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7 della direttiva 2003/88 debba essere interpretato nel senso che, in una controversia tra privati, una disposizione nazionale ai sensi della quale il diritto alle ferie annuali retribuite è subordinato ad un periodo di lavoro effettivo minimo durante il periodo di riferimento, contraria a detto articolo 7,

debba essere disapplicata.

23 Anzitutto, occorre rilevare che la questione se una disposizione nazionale che sia contraria al diritto dell'Unione debba essere disapplicata si pone solo se non risulta possibile alcuna interpretazione conforme di tale disposizione.

24 A tale proposito, risulta da una giurisprudenza costante che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo 288, terzo comma, TFUE. L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale attiene infatti al sistema del Trattato FUE, in quanto permette ai giudici nazionali di assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolvono le controversie ad essi sottoposte (v., in particolare, sentenze del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 114; del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, Racc. pag. I-3071, punti 197 e 198, nonché sentenza del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, Racc. pag. I-365, punto 48).

25 È ben vero che tale principio di interpretazione conforme del diritto nazionale è soggetto ad alcuni limiti. Così, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova un limite nei principi generali del diritto e non può servire a fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v. sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, Racc. pag. I-2483, punto 100, nonché Angelidaki e a., cit., punto 199).

26 Nel procedimento principale, il giudice del rinvio ritiene di essere in presenza di un siffatto limite. A suo giudizio, l'articolo L. 223-2, primo comma, del codice del lavoro, che prevede che il diritto alle ferie annuali retribuite sia subordinato ad un lavoro effettivo minimo di un mese durante il periodo di riferimento, non ammette alcuna interpretazione conforme all'articolo 7 della direttiva 2003/88.

27 A tale riguardo, occorre rammentare che il principio di interpretazione conforme esige inoltre che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti del loro potere, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima (v. sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, Racc. pag. I-6057, punto 111, e Angelidaki e a., cit., punto 200).

28 Orbene, nel procedimento principale l'articolo L. 223-4 del codice del lavoro, che considera taluni periodi di assenza dal lavoro come idonei a dispensare dall'obbligo di lavoro effettivo durante il periodo di riferimento, fa parte integrante del diritto interno che deve essere preso in considerazione dai giudici nazionali.

29 Infatti, se l'articolo L. 223-4 del codice del lavoro fosse interpretato dal giudice nazionale nel senso che un periodo di assenza a causa di un incidente in itinere deve essere equiparato ad un periodo di assenza per infortunio sul lavoro al fine di dare piena applicazione all'articolo 7 della direttiva 2003/88, tale giudice non si troverebbe a dover far fronte al limite dell'interpretazione conforme dell'articolo L. 223-2 del codice del lavoro, menzionato al punto 26 della presente sentenza.

30 A tale riguardo, occorre precisare che l'articolo 7 della direttiva 2003/88 non introduce alcuna distinzione tra i lavoratori assenti durante il periodo di riferimento a causa di un congedo per malattia e coloro che hanno effettivamente lavorato nel corso di tale periodo (v. punto 20 della presente sentenza). Ne consegue che il diritto alle ferie annuali retribuite di un lavoratore assente per motivi di salute durante il periodo di riferimento non può essere subordinato da uno Stato membro all'obbligo di aver compiuto un lavoro effettivo durante lo stesso periodo di riferimento. In tal senso, secondo l'articolo 7 della direttiva 2003/88, non dev'essere leso il diritto di alcun lavoratore – indipendentemente dal fatto che si trovi in congedo di malattia durante tale periodo di riferimento per infortunio sopravvenuto sul posto di lavoro o altrove, o per malattia di qualunque natura o origine – alle ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane.

31 Da quanto precede risulta che è compito del giudice del rinvio verificare, prendendo in considerazione il complesso del diritto interno, in particolare l'articolo L. 223-4 del codice del lavoro, e applicando i metodi di interpretazione da tale diritto riconosciuti, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva 2003/88 e di giungere ad una soluzione conforme alla finalità da essa perseguita, se si possa pervenire ad un'interpretazione di tale diritto che consenta di equiparare l'assenza del lavoratore per incidente in itinere ad una delle fattispecie menzionate in tale articolo del codice del lavoro.

32 Nel caso in cui tale interpretazione non fosse possibile, occorre esaminare se l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 abbia effetto diretto e se, in tal caso, la sig.ra Dominguez possa avvalersene nei confronti dei convenuti nel procedimento principale e in particolare del suo datore di lavoro, il CICOA, in considerazione della loro natura giuridica.

33 A tal riguardo, risulta da una costante giurisprudenza che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (v., segnatamente, sentenza Pfeiffer e a., cit., punto 103, e la giurisprudenza ivi citata).

34 Orbene, l'articolo 7 della direttiva 2003/88 risponde a tali criteri, giacché pone a carico degli Stati membri, in termini non equivoci, un obbligo di risultato preciso e assolutamente incondizionato quanto all'applicazione della regola da esso enunciata, che consiste nella previsione per ogni lavoratore di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane.

35 Sebbene l'articolo 7 della direttiva 2003/88 lasci agli Stati membri un certo margine di discrezionalità allorché adottano le condizioni di ottenimento e di concessione del diritto alle ferie annuali retribuite che esso sancisce, tale circostanza tuttavia non incide sul carattere preciso e incondizionato dell'obbligo previsto da tale articolo. A tale proposito, occorre rilevare che l'articolo 7 della direttiva 2003/88 non rientra tra le disposizioni di detta direttiva a cui il suo articolo 17 consente di derogare. È quindi possibile determinare la tutela minima che deve in ogni caso essere apprestata dagli Stati membri in forza di detto articolo 7 (v., per analogia, sentenza Pfeiffer e a., cit., punto 105).

36 Poiché l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 soddisfa le condizioni richieste per produrre un effetto diretto, occorre inoltre constatare che il CICOA, uno dei due convenuti nella causa principale e datore di lavoro della sig.ra Dominguez, è un ente che opera nel settore della previdenza sociale.

37 È certamente vero che, ai sensi di una costante giurisprudenza, una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze del 14 luglio 1994, Faccini Dori, C-91/92, Racc. pag. I-3325, punto 20; del 7 marzo 1996, El Corte Inglés, C-192/94, Racc. pag. I-1281, punto 15; Pfeiffer e a., cit., punto 108, nonché Küçükdeveci, cit., punto 46).

38 Tuttavia, si deve rammentare che gli amministrati, qualora siano in grado di far valere una direttiva non nei confronti di un singolo, ma di uno Stato, possono farlo indipendentemente dalla veste nella quale questo agisce, come datore di lavoro o come pubblica autorità. In entrambi i casi è opportuno evitare che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua inosservanza del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze del 26 febbraio 1986, Marshall, 152/84, Racc. pag. 723, punto 49; del 12 luglio 1990, Foster e a., C-188/89, Racc. pag. I-3313, punto 17, nonché del 14 settembre 2000, Collino e Chiappero, C-343/98, Racc. pag. I-6659, punto 22).

39 Così, fa parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio d'interesse pubblico e che disponga a tal fine di poteri che oltrepassano quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli (v., in particolare, sentenze Foster e a., cit., punto 20; Collino

e Chiappero, cit., punto 23, nonché del 19 aprile 2007, Farrell, C-356/05, Racc. pag. I-3067, punto 40).

40 È compito quindi del giudice nazionale verificare se l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 possa essere invocato nei confronti del CICOA.

41 In caso affermativo, l'articolo 7 della direttiva 2003/88, che soddisfa le condizioni richieste per produrre un effetto diretto, comporterebbe che il giudice nazionale debba disapplicare qualsiasi disposizione nazionale contraria.

42 In caso negativo, occorre rammentare che anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai singoli non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra singoli (v. sentenza Pfeiffer e a., cit., punto 109).

43 In una tale situazione, la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione potrebbe tuttavia invocare la giurisprudenza scaturita dalla sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357) per ottenere eventualmente il risarcimento del danno subito.

44 Di conseguenza, occorre rispondere alla seconda questione

– che spetta al giudice del rinvio verificare, prendendo in considerazione il complesso del diritto interno, in particolare l'articolo L. 223-4 del codice del lavoro, e applicando i metodi di interpretazione da tale diritto riconosciuti, al fine di garantire la piena efficacia dell'articolo 7 della direttiva 2003/88 e di giungere ad una soluzione conforme alla finalità da essa perseguita, se si possa pervenire ad un'interpretazione di tale diritto che consenta di equiparare l'assenza del lavoratore per incidente in itinere ad una delle fattispecie menzionate in tale articolo del codice del lavoro,

– se una simile interpretazione non fosse possibile, spetta al giudice nazionale verificare se, alla luce della natura giuridica dei convenuti nel procedimento principale, possa essere invocato nei loro confronti l'effetto diretto dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88,

– qualora il giudice nazionale non possa raggiungere il risultato perseguito dall'articolo 7 della direttiva 2003/88, la parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione potrebbe tuttavia avvalersi della citata sentenza Francovich e a. per ottenere eventualmente il risarcimento del danno subito».

15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, causa C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2

Si rimanda alle considerazioni in fatto e in diritto già esposte supra, § 2.

27 ottobre 2016, *Milev*, causa C-439/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:818

Nell'ambito di un procedimento penale avviato nel 2013, il sig. Emil Milev è accusato di diversi reati gravi (tra cui direzione di una banda criminale organizzata e armata, rapimento, furti a mano armata e tentato omicidio) e, per tale ragione, si trova in stato di custodia cautelare dal 24 novembre 2013.

A fronte di alcune domande di revoca di custodia cautelare presentate dal sig. Milev, lo Spetsializiran nakazatelen sad (tribunale penale specializzato) riteneva che il diritto nazionale bulgaro che disciplina il processo penale fosse contrario alle garanzie previste dalla CEDU. Infatti, mentre tale diritto nazionale vieta al giudice, nel corso della fase dibattimentale della causa, di pronunciarsi in sede di controllo giurisdizionale di una misura di custodia cautelare sulla questione se vi siano motivi plausibili che consentano di supporre che l'imputato abbia commesso i reati che gli sono contestati, l'art. 5, par. 1, lettera c), e par. 4, della CEDU consente di mantenere un imputato in detenzione solo «quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato». Tale interpretazione contraria del diritto nazionale veniva poi avallata dal Varhoven kasatsionen sad

(Corte suprema di cassazione, Bulgaria) in un parere reso il 7 aprile 2016, a seguito di esplicita richiesta avanzata dal tribunale nazionale di prima istanza.

Secondo lo Spetsializiran nakazatelen sad (tribunale penale specializzato), l'autorità del parere del 7 aprile 2016 deve essere analoga a quella di un atto interpretativo e le motivazioni in esso contenute sono, quindi, vincolanti per tutti gli organi giurisdizionali nazionali. Esso dubita, tuttavia, della conformità di tali motivazioni agli artt. 3 e 6 della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. Consapevole del fatto che il termine per la trasposizione di tale direttiva non è ancora scaduto, il tribunale penale specializzato ricorda, tuttavia, che, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, gli organi nazionali competenti, compresi i giudici, dovrebbero astenersi dall'adottare misure tali da compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto da detta direttiva.

Per questi motivi, lo Spetsializiran nakazatelen sad (tribunale penale specializzato) decideva di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale: «Se sia conforme agli artt. 3 e 6 della direttiva 2016/343 (riguardante la presunzione di innocenza e l'onere della prova nell'ambito dei procedimenti penali), una giurisprudenza nazionale – in particolare, un parere vincolante del Varhoven [kasatsionen] sad (Corte suprema di cassazione) (reso dopo l'adozione della suddetta direttiva, ma prima della scadenza del termine per il suo recepimento) conformemente al quale il Varhoven [kasatsionen] sad (Corte suprema di cassazione), avendo constatato un conflitto tra l'art. 5, par. 4, letto in combinato disposto con il par. 1, lettera c) del medesimo articolo della CEDU e la normativa nazionale (art. 270, par. 2 del NPK), in merito alla presa in considerazione o meno di motivi che consentano di supporre la commissione di un reato (nell'ambito del procedimento di controllo di un'estensione di una misura coercitiva di “custodia cautelare” durante la fase dibattimentale del procedimento penale), ha concesso in sostanza ai giudici la libertà di decidere se rispettare la CEDU». Rispetto a tale questione pregiudiziale, la Corte di giustizia ha osservato:

29. Va innanzitutto rilevato che, conformemente al suo articolo 15, la direttiva 2016/343 è entrata in vigore il 31 marzo 2016 e che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della stessa, il termine per la sua trasposizione scade il 1 aprile 2018.

30. Poiché questo termine è diretto, in particolare, a dare agli Stati membri il tempo necessario all'adozione dei provvedimenti di trasposizione, non si può contestare agli stessi Stati l'omessa trasposizione della direttiva nel loro ordinamento giuridico interno prima della scadenza di tale termine (v. sentenze del 18 dicembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, punto 43, e del 15 ottobre 2009, Hochtief e Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, punto 25).

31. Vero è tuttavia che gli Stati membri, già nel periodo di pendenza del termine di trasposizione, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva (v. sentenze del 18 dicembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45 e del 2 giugno 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punto 32). A questo proposito poco rileva il fatto che siffatte disposizioni di diritto nazionale, adottate dopo l'entrata in vigore della direttiva di cui trattasi, siano o meno finalizzate al recepimento di tale direttiva (v. sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 121).

32. Ne consegue che dalla data in cui una direttiva è entrata in vigore le autorità degli Stati membri e i giudici nazionali devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto nazionale in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva, la realizzazione dell'obiettivo da essa perseguito (v. sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punti 122 e 123).

33. Orbene, il giudice del rinvio s'interroga sulla questione se il parere emesso dal Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione) il 7 aprile 2016 possa costituire una misura interpretativa del diritto nazionale che rischia di compromettere gravemente la realizzazione

dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2016/343.

34. A tale proposito, va constatato, come risulta dal tenore letterale del parere stesso, che esso non impone ai giudici nazionali aditi di un ricorso contro misure di mantenimento della custodia cautelare, di adottare, nella fase dibattimentale del procedimento penale, una determinata decisione. Al contrario, emerge dalla decisione di rinvio che detto parere lascia a tali giudici la libertà di applicare le disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, o quelle del diritto processuale penale nazionale.

35. Ne consegue che il parere del Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione) del 7 aprile 2016 non è tale da compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2016/343, la realizzazione degli obiettivi prescritti da quest'ultima.

36. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione pregiudiziale che il parere reso il 7 aprile 2016 dal Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione) all'inizio del periodo di trasposizione della direttiva 2016/343 e che conferisce ai giudici nazionali competenti a giudicare su un ricorso proposto contro una decisione di custodia cautelare la facoltà di decidere se, durante la fase dibattimentale del procedimento penale, il mantenimento di un imputato in custodia cautelare debba essere sottoposto a un controllo giurisdizionale relativo anche alla questione se vi siano motivi plausibili che consentano di supporre che egli ha commesso il reato contestatogli, non è tale da compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva, la realizzazione degli obiettivi prescritti da quest'ultima.

sentenza 10 ottobre 2017, *Farrell*, causa C-413/15, ECLI:EU:C:2017:745

La sig.ra Farrell era vittima di un incidente stradale il 26 gennaio 1996 mentre era passeggera di un furgone di cui il proprietario e conducente, il sig. Whitty, aveva perso il controllo. Poiché il sig. Whitty non era assicurato per i danni fisici subiti dalla sig.ra Farrell, quest'ultima tentava di ottenere un indennizzo presso il MIBI (una società a responsabilità limitata integralmente finanziata dagli assicuratori operanti sul mercato dell'assicurazione automobilistica in Irlanda). Il MIBI, tuttavia, si rifiutava di indennizzare la sig.ra Farrell adducendo come motivazione che la responsabilità per i danni fisici da essa subiti non ricadeva nell'assicurazione obbligatoria in forza del diritto irlandese.

Nel settembre 1997, la sig.ra Farrell intentava dinanzi ai giudici irlandesi un procedimento nei confronti del sig. Whitty, del Ministro dell'Ambiente, dell'Irlanda, dell'Attorney General e del MIBI, argomentando come le misure nazionali di recepimento in vigore al momento dell'incidente non dessero corretta attuazione alle disposizioni previste dalla direttiva 72/166/CEE e dalla direttiva 90/232/CEE concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli. La High Court irlandese, quindi, adiva la Corte di giustizia in via pregiudiziale. Nell'ambito di tale rinvio, la Corte di giustizia che l'art. 1 della direttiva 90/232/CEE dovesse essere interpretato nel senso che il medesimo soddisfaceva tutte le condizioni richieste per produrre un effetto diretto e, di conseguenza, conferiva diritti che i singoli possono invocare direttamente dinanzi ai giudici nazionali. La Corte di giustizia, tuttavia, riteneva che spettasse al giudice nazionale verificare se tale disposizione potesse essere invocata nei confronti di un organismo come il MIBI.

Con sentenza del 31 gennaio 2008, la High Court dichiarava che il MIBI fosse un'emanazione dello Stato e che, di conseguenza, la sig.ra Farrell avesse diritto di essere indennizzata dal medesimo. Il MIBI proponeva ricorso contro tale sentenza sostenendo, per converso, di non poter essere qualificato come emanazione dello Stato irlandese. In tal senso, la Supreme Court irlandese (Corte Suprema) decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale per la quale possa qualificarsi o meno come un'emanazione di uno Stato membro un ente al quale un'ampia parte di responsabilità sia stata trasferita da uno Stato membro allo scopo manifesto di soddisfare obblighi di diritto dell'Unione, oppure se occorra inoltre che siffatto ente (i)

disponga di poteri speciali, o ii) operi sotto il controllo o la supervisione diretti dello Stato membro. Rispetto a tale questione, la Corte di giustizia ha osservato:

30. Con le sue questioni seconda e terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se esista un principio fondamentale che dovrebbe guidare il giudice nell'esame della questione se le disposizioni di una direttiva idonee a produrre un effetto diretto siano opponibili a un organismo e, in particolare, se siffatte disposizioni siano opponibili a un organismo cui sia stato demandato da uno Stato membro il compito di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della seconda direttiva.

31. A tal riguardo, va ricordato che, per giurisprudenza costante della Corte, una direttiva non può, di per sé, creare obblighi in capo a un singolo e non può dunque essere invocata in quanto tale nei suoi confronti (sentenze del 26 febbraio 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punto 48; del 14 luglio 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, punto 20; del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 108, nonché del 19 aprile 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 30). Infatti, estendere l'invocabilità delle direttive non recepite all'ambito dei rapporti tra singoli equivarrebbe a riconoscere all'Unione europea il potere di sancire con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti (sentenza del 14 luglio 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, punto 24).

32. Tuttavia, secondo una giurisprudenza altrettanto costante della Corte, gli amministratori, qualora siano in grado di far valere una direttiva non nei confronti di un singolo, bensì di uno Stato, possono farlo indipendentemente dalla veste nella quale questo agisce, come datore di lavoro o come pubblica autorità. In entrambi i casi è opportuno evitare, infatti, che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua inosservanza del diritto dell'Unione (sentenze del 26 febbraio 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punto 49; del 12 luglio 1990, Foster e a., C-188/89, EU:C:1990:313, punto 17, nonché del 14 settembre 2000, Collino e Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441 punto 22).

33. In base a tali considerazioni, la Corte ha ammesso che disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva sono invocabili dagli amministratori non soltanto nei confronti di uno Stato membro e di tutti gli organi della sua amministrazione, quali gli enti territoriali (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punto 31), ma anche, come ricordato nell'ambito della risposta alla prima questione, nei confronti di organismi o enti soggetti all'autorità o al controllo dello Stato o che dispongono di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli (sentenze del 12 luglio 1990, Foster e a., C-188/89, EU:C:1990:313, punto 18, nonché del 4 dicembre 1997, Kampelmann e a., da C-253/96 a C-258/96, EU:C:1997:585, punto 46).

34. Siffatti organismi o enti si distinguono dai singoli e devono essere equiparati allo Stato, vuoi perché sono persone giuridiche di diritto pubblico facenti parte dello Stato in senso ampio, vuoi perché sono soggetti all'autorità o al controllo di una pubblica autorità, vuoi perché sono stati incaricati da una tale autorità di svolgere un compito di interesse pubblico e sono stati a tal fine dotati di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli.

35. Pertanto, le disposizioni di una direttiva dotate di effetto diretto sono opponibili a un ente o a un organismo, anche se di diritto privato, cui sia stato demandato da uno Stato membro l'assolvimento di un compito di interesse pubblico e che dispone a tal fine di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli.

36. Nella specie, va rilevato che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, della prima direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare tutte le misure utili affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli abitualmente stazionanti nel loro territorio fosse coperta da un'assicurazione.

37. L'importanza riconosciuta dal legislatore dell'Unione alla tutela delle vittime lo ha indotto a completare detto dispositivo obbligando gli Stati membri, in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 4, della seconda direttiva, ad istituire un organismo avente il compito di risarcire, almeno entro i limiti

previsti dal diritto dell'Unione, i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o per il quale non sia stato adempiuto l'obbligo di assicurazione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della stessa direttiva, che rinvia all'articolo 3, paragrafo 1, della prima direttiva (sentenza dell'11 luglio 2013, Csonka e a., C-409/11, EU:C:2013:512, punto 29).

38. Di conseguenza, il compito che un organismo d'indennizzo come il MIBI è incaricato dallo Stato membro di assolvere e che contribuisce all'obiettivo generale di tutela delle vittime perseguito dalla normativa dell'Unione in materia di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per gli autoveicoli, deve essere considerato un compito di interesse pubblico inerente, nella specie, all'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 1, paragrafo 4, della seconda direttiva.

39. In proposito va ricordato che, per quanto riguarda l'ipotesi di danni alle cose o alle persone causati da un veicolo per il quale non sia stato adempiuto l'obbligo di assicurazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della prima direttiva, la Corte ha statuito che l'intervento di detto organismo è destinato a colmare l'inadempimento dello Stato membro rispetto al suo obbligo di provvedere affinché la responsabilità civile relativa alla circolazione dei veicoli stazionanti abitualmente nel suo territorio sia coperta da un'assicurazione (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2013, Csonka e a., C-409/11, EU:C:2013:512, punto 31).

40. Per quanto riguarda il MIBI, va aggiunto che, in forza dell'articolo 78 della legge del 1961, il legislatore irlandese ha reso obbligatoria l'affiliazione a tale organismo per tutti gli assicuratori che svolgono un'attività di assicurazione automobilistica in Irlanda. Così facendo, esso ha conferito al MIBI poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli, in quanto, in base a detta disposizione legislativa, tale organismo privato è in grado di imporre a tutti gli assicuratori di affidarsi ad esso e di finanziare l'assolvimento del compito demandatogli dallo Stato irlandese.

41. Le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva possono conseguentemente essere invocate nei confronti di un organismo quale il MIBI.

42. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni seconda e terza dichiarando che le disposizioni di una direttiva idonee a produrre un effetto diretto sono opponibili a un organismo di diritto privato cui sia stato demandato da uno Stato membro un compito di interesse pubblico, come quello inerente all'obbligo imposto agli Stati membri dall'articolo 1, paragrafo 4, della seconda direttiva e che, a tal fine, disponga per legge di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli, come il potere di imporre agli assicuratori che svolgono un'attività di assicurazione automobilistica nel territorio dello Stato membro interessato di affidarsi a tale organismo e di finanziarlo.

5.3. Decisioni

6 ottobre 1970, *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*, causa 9/70, Racc. 825.

Il signor Grad, autotrasportatore austriaco, domandava al Finanzgericht di Monaco l'annullamento di un provvedimento doganale, con il quale gli veniva chiesto il pagamento dell'imposta sui trasporti su strada, istituita il 28 dicembre 1968 e applicata in Germania dal 1 gennaio 1969 al 31 dicembre 1970. Secondo la decisione del Consiglio 65/271/CEE infatti, gli Stati non potevano essere introdotte nuove imposte sulla cifra d'affari ai trasporti di merci su strada. Il Finanzgericht di Monaco chiedeva, dunque, alla Corte di giustizia se una decisione potesse produrre effetti immediati nei rapporti giuridici tra gli Stati membri e i singoli e costituire diritti soggettivi che il giudice nazionale doveva tutelare. La Corte ha osservato:

« 5. Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'articolo 189 alla decisione

l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. Gli effetti di una decisione possono non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, ma tale differenza non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, sia lo stesso nei due casi.

6. D'altra parte l'articolo 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che i singoli possano far valere tali atti dinanzi ai giudici nazionali. È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra il destinatario dell'atto e i terzi ».

7 giugno 2007, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi c. Ecorad Srl*, causa C-80/06, Racc. I-4473.

La società Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi (in prosieguo: la «Carp») conveniva in giudizio, dinanzi al giudice competente (Tribunale di Novara), la società Ecorad Srl (in prosieguo: la «Ecorad») per ottenere il risarcimento del danno subito a causa del mancato adempimento, da parte di quest'ultima, dei propri obblighi contrattuali. Essa, infatti, dopo aver ordinato alla Carp la fornitura e la posa di tre porte esterne munite di maniglioni «antipanico», rifiutava, a seguito dell'installazione della prima di esse, il pagamento della prestazione, sostenendo che il prodotto installato non fosse conforme alla normativa comunitaria, poiché la Carp non disponeva di un certificato di conformità rilasciato da un organismo di certificazione riconosciuto (in virtù del quale il prodotto beneficia di una presunzione di conformità con le specificazioni tecniche rilevanti nel settore) come richiesto dalla decisione della Commissione 1999/93, relativa alla procedura per l'attestazione di conformità dei prodotti da costruzione a norma dell'articolo 20, par. 2, della direttiva 89/106 del Consiglio, riguardo a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori. Il giudice a quo, ritenendo che la controversia richiedesse l'interpretazione della decisione 1999/93, e ponendosi anche un dubbio sulla sua validità nella misura in cui essa fosse riconosciuta come direttamente applicabile, sospendeva il procedimento e investiva la Corte di giustizia di tre questioni pregiudiziali. Quest'ultima ha, in particolare, osservato:

«18. L'esame delle questioni prima e terza, rispettivamente relative all'interpretazione e alla validità della decisione 1999/93, presuppone che sia stata preliminarmente risolta in senso affermativo la seconda questione con cui il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se tale decisione produca effetti giuridicamente vincolanti. Si deve tuttavia verificare innanzi tutto se tale decisione possa essere fatta valere in una controversia tra singoli.

19. Su questo punto, la Carp ritiene che la decisione 1999/93 non produca attualmente nei suoi confronti effetti giuridicamente vincolanti, in quanto essa non ne è la destinataria. La Ecorad ritiene, al contrario, di aver diritto di avvalersene nella causa principale.

20. A questo proposito, e senza che sia necessario esaminare preliminarmente la validità della decisione 1999/93, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, una direttiva non può di per sé stessa creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti. Ne consegue che anche una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva volta a conferire diritti o ad imporre obblighi ai privati non può trovare applicazione in quanto tale nell'ambito di una controversia che veda contrapposti

esclusivamente dei singoli (sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 723, punto 48; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 20; 7 marzo 1996, causa C-192/94, El Corte Inglés, Racc. pag. I-1281, punti 16 e 17; 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, Racc. pag. I-723, punto 56, e 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punti 108 e 109).

21. La decisione 1999/93 è stata adottata sulla base dell'art. 13, n. 4, della direttiva 89/106 ed è rivolta agli Stati membri. Essa costituisce un atto di portata generale che precisa i tipi di procedure di attestazione di conformità rispettivamente applicabili a porte, finestre, imposte, persiane, portoni e relativi accessori e conferisce mandato al [Comitato europeo di normalizzazione/Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica] CEN/Cenelec di specificarne il contenuto nelle norme armonizzate pertinenti che saranno poi destinate ad essere trasposte dagli organismi di normalizzazione di ciascuno Stato membro. A norma dell'art. 249 CE, la decisione 1999/93 è quindi unicamente vincolante per gli Stati membri, che, ai sensi dell'art. 4, ne sono i soli destinatari. Di conseguenza, le considerazioni alla base della giurisprudenza ricordata al punto precedente riguardo alle direttive sono applicabili, mutatis mutandis, per quanto riguarda la possibilità di far valere la detta decisione contro un singolo.

22. Occorre pertanto risolvere la seconda questione del giudice del rinvio nel senso che un singolo non può far valere, nell'ambito di una controversia per responsabilità contrattuale che lo vede opposto ad un altro singolo, la violazione da parte di quest'ultimo degli artt. 2 e 3 nonché degli allegati II e III della decisione 1999/93.

23. Alla luce di questa soluzione, non è necessario risolvere la prima e la terza questione pregiudiziale».

25 ottobre 2011, *Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd contro Commissione europea*, causa T-262/10, Racc. II-7697

La Microban International Ltd e la Microban (Europe) Ltd producono e vendono additivi antimicrobici e antibatterici destinati a fornire una protezione antibatterica ed antimicrobica ad un'ampia gamma di prodotti. Tali società impugnano una decisione della Commissione con la quale uno specifico additivo, il 2,4,4'-tricloro-2'-idrossibifenil etere («triclosan») non veniva iscritto nell'elenco contenuto nell'allegato III della direttiva 2002/72/CE e che, pertanto, impediva l'utilizzo di tale additivo nella fabbricazione di materiali e oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. La questione fondamentale è che la richiesta di iscrizione del triclosan nell'elenco degli additivi ammessi non era stata inoltrata dal gruppo Microban, bensì da un'altra azienda, che aveva poi autonomamente deciso di ritirare la richiesta di iscrizione. Alla richiesta di rigetto del ricorso per irricevibilità proposta dalla Commissione, motivata sulla portata individuale della decisione impugnata e sulla carenza di interesse in capo ai ricorrenti, il Tribunale ha risposto negativamente, osservando:

« 18 Ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, nonché contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e non comportano alcuna misura d'esecuzione.

19 Nella specie è pacifico che la decisione impugnata non è rivolta alle ricorrenti, le quali non sono quindi destinatarie di tale atto. Pertanto, ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE, le ricorrenti possono proporre un ricorso di annullamento contro detto atto solo a condizione che esso costituisca un atto regolamentare che le riguarda direttamente e non comporta alcuna misura d'esecuzione, o che le riguarda direttamente e individualmente.

20 In primo luogo, occorre verificare se la decisione impugnata costituisca un atto

regolamentare ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.

21 A tale proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza, la nozione di «atto regolamentare» ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE deve essere interpretata nel senso che include qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi (ordinanza del Tribunale 6 settembre 2011, causa T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 56).

22 Nella specie, il fondamento giuridico indicato dalla decisione impugnata è l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 1935/2004. Tale articolo prevede che le misure prese dalla Commissione sul suo fondamento siano adottate secondo la procedura di cui all'art. 5 bis, nn. 1-4 e 5, lett. b), della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), come modificata. Pertanto, la decisione impugnata è stata adottata dalla Commissione nell'esercizio di competenze di esecuzione, e non nell'esercizio di competenze legislative.

23 Inoltre, la decisione impugnata possiede portata generale, in quanto si applica a situazioni determinate obiettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale ed astratto.

24 Infatti, come risulta dal precedente punto 9, la decisione impugnata ha per oggetto la non iscrizione del triclosan nell'elenco positivo. In applicazione dell'art. 4 bis, n. 6, lett. b), della direttiva 2002/72, a seguito di tale non iscrizione, il triclosan è stato anche cancellato dall'elenco provvisorio. Pertanto, la conseguenza diretta della non iscrizione nell'elenco positivo e della cancellazione dall'elenco provvisorio è che il triclosan non potrà più essere commercializzato nell'Unione dopo il 1 novembre 2011. La decisione impugnata si applica quindi a tutte le persone fisiche o giuridiche la cui attività consiste nella produzione e/o commercializzazione del triclosan, nonché degli oggetti e dei materiali contenenti tale sostanza.

25 Ne consegue che si deve ritenere che la decisione impugnata costituisca un atto regolamentare ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE».

6 ottobre 2015, *Maximillian Schrems contro Data Protection Commissioner*, causa C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650

Il sig. Schrems, utilizzatore di Facebook, chiede all'Autorità garante della privacy irlandese di utilizzare i propri poteri statutari e di impedire a Facebook, società di diritto irlandese, di inviare i dati personali che raccoglie negli Stati Uniti, dal momento che, in seguito a quanto rivelato dal sig. Edward Snowden, gli Stati Uniti non garantirebbero un adeguato rispetto della privacy. L'autorità garante irlandese rigetta tale richiesta, che il sig. Schrems impugna dinanzi alla High Court. Quest'ultimo giudice sospende il giudizio chiedendo alla Corte di giustizia, per quanto interessa in questa sede, se la decisione 2000/520/CE con la quale la Commissione aveva constatato che gli Stati Uniti d'America assicuravano un livello di protezione adeguato vincoli assolutamente le autorità indipendenti nazionali nell'esercizio delle proprie funzioni di gestione e di applicazione della legislazione sulla protezione dei dati. A tal proposito, la Corte ha osservato:

«38 Occorre rammentare, in via preliminare, che le disposizioni della direttiva 95/46, disciplinando il trattamento di dati personali che possono arrecare pregiudizio alle libertà fondamentali e, segnatamente, al diritto al rispetto della vita privata, devono essere necessariamente interpretate alla luce dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta (v. sentenze *Österreichischer Rundfunk e a.*, C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, punto 68; *Google Spain e Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punto 68, nonché *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punto 29).

39 Risulta dall'articolo 1, nonché dai considerando 2 e 10 della direttiva 95/46, che essa è

intesa a garantire non solo una tutela efficace e completa delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, e segnatamente del diritto fondamentale al rispetto della vita privata con riguardo al trattamento dei dati personali, ma anche un livello elevato di protezione di tali libertà e diritti fondamentali. L'importanza sia del diritto fondamentale al rispetto della vita privata, garantito dall'articolo 7 della Carta, sia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personali, garantito dall'articolo 8 della stessa, è inoltre sottolineata nella giurisprudenza della Corte (v. sentenze *Rijkeboer*, C-553/07, EU:C:2009:293, punto 47; *Digital Rights Ireland e a.*, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 53, nonché *Google Spain e Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punti 53, 66 e 74 e la giurisprudenza ivi citata).

40 Per quanto attiene ai poteri di cui dispongono le autorità di controllo nazionali quanto al trasferimento di dati personali verso paesi terzi, si deve rilevare che l'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 95/46 obbliga gli Stati membri ad istituire una o più autorità pubbliche incaricate di controllare in piena indipendenza l'osservanza delle norme dell'Unione relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento di tali dati. Detto obbligo risulta altresì dal diritto primario dell'Unione, segnatamente dall'articolo 8, paragrafo 3, della Carta e dall'articolo 16, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenze *Commissione/Austria*, C-614/10, EU:C:2012:631, punto 36, e *Commissione/Ungheria*, C-288/12, EU:C:2014:237, punto 47).

41 La garanzia d'indipendenza delle autorità nazionali di controllo è diretta ad assicurare che il controllo del rispetto delle disposizioni in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali sia efficace e affidabile e deve essere interpretata alla luce di tale finalità. Essa è stata disposta al fine di rafforzare la protezione delle persone e degli organismi interessati dalle decisioni di tali autorità. L'istituzione, negli Stati membri, di autorità di controllo indipendenti, costituisce quindi, come rilevato dal considerando 62 della direttiva 95/46, un elemento essenziale del rispetto della tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (v. sentenze *Commissione/Germania*, C-518/07, EU:C:2010:125, punto 25, nonché *Commissione/Ungheria* C-288/12, EU:C:2014:237, punto 48 e la giurisprudenza ivi citata).

42 Al fine di garantire tale protezione, le autorità nazionali di controllo devono, segnatamente, assicurare un giusto equilibrio fra, da un lato, il rispetto del diritto fondamentale alla vita privata e, dall'altro, gli interessi che impongono una libera circolazione dei dati personali (v., in tal senso, sentenze *Commissione/Germania*, C-518/07, EU:C:2010:125, punto 24, e *Commissione/Ungheria* C-288/12, EU:C:2014:237, punto 51).

43 A tal fine, dette autorità dispongono di un'ampia gamma di poteri e questi, elencati in maniera non esaustiva all'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva 95/46, costituiscono altrettanti mezzi necessari all'adempimento dei loro compiti, come sottolineato dal considerando 63 di tale direttiva. In tal senso, dette autorità godono, segnatamente, di poteri investigativi, come quello di raccogliere qualsiasi informazione necessaria all'esercizio della loro funzione di controllo, di poteri effettivi d'intervento, come quello di vietare a titolo provvisorio o definitivo un trattamento di dati o, ancora, del potere di promuovere azioni giudiziarie.

44 È vero che si evince dall'articolo 28, paragrafi 1 e 6, della direttiva 95/46 che i poteri delle autorità nazionali di controllo riguardano i trattamenti di dati personali effettuati nel territorio del loro Stato membro, cosicché esse non dispongono di poteri, sulla base di tale articolo 28, con riguardo ai trattamenti di siffatti dati effettuati nel territorio di un paese terzo.

45 Tuttavia, l'operazione consistente nel far trasferire dati personali da uno Stato membro verso un paese terzo costituisce, di per sé, un trattamento di dati personali ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 95/46 (v., in tal senso, sentenza *Parlamento/Consiglio e Commissione*, C-317/04 e C-318/04, EU:C:2006:346, punto 56) effettuato nel territorio di uno Stato membro. Infatti, tale disposizione definisce il «trattamento di dati personali» alla stregua di «qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali» e menziona, a titolo di esempio, «la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione».

46 Il considerando 60 della direttiva 95/46 precisa che i trasferimenti di dati personali verso i paesi terzi possono aver luogo soltanto nel pieno rispetto delle disposizioni prese dagli Stati membri in applicazione di tale direttiva. A tal riguardo, il capo IV di detta direttiva, nel quale figurano gli articoli 25 e 26 della medesima, ha predisposto un regime che mira a garantire un controllo da parte degli Stati membri sui trasferimenti di dati personali verso i paesi terzi. Tale regime è complementare al regime generale attuato dal capo II di questa stessa direttiva, riguardante le condizioni generali di liceità dei trattamenti di dati personali (v., in tal senso, sentenza Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punto 63).

47 Poiché le autorità nazionali di controllo sono incaricate, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della Carta e dell'articolo 28 della direttiva 95/46, di sorvegliare il rispetto delle norme dell'Unione relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, ciascuna di esse è quindi investita della competenza a verificare se un trasferimento di dati personali dal proprio Stato membro verso un paese terzo rispetti i requisiti fissati dalla direttiva 95/46.

48 Riconoscendo al contempo, al suo considerando 56, che i trasferimenti di dati personali dagli Stati membri verso paesi terzi sono necessari allo sviluppo degli scambi internazionali, la direttiva 95/46 pone come principio, al suo articolo 25, paragrafo 1, che siffatti trasferimenti possano avere luogo soltanto se tali paesi terzi garantiscono un livello di protezione adeguato.

49 Inoltre, il considerando 57 di detta direttiva precisa che i trasferimenti di dati personali verso paesi terzi che non offrono un livello di protezione adeguato devono essere vietati.

50 Al fine di controllare i trasferimenti di dati personali verso i paesi terzi in funzione del livello di protezione ad essi accordato in ciascuno di tali paesi, l'articolo 25 della direttiva 95/46 impone una serie di obblighi agli Stati membri e alla Commissione. Risulta, segnatamente, da tale articolo, che la constatazione se un paese terzo assicuri o meno un livello di protezione adeguato può essere effettuata, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 86 delle sue conclusioni, vuoi dagli Stati membri vuoi dalla Commissione.

51 La Commissione può adottare, sulla base dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva 95/46, una decisione che constata che un paese terzo garantisce un livello di protezione adeguato. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, una siffatta decisione ha come destinatari gli Stati membri, i quali devono adottare le misure necessarie per conformarvisi. Ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, essa ha un carattere vincolante per tutti gli Stati membri destinatari e si impone pertanto a tutti i loro organi (v., in tal senso, sentenze Albako Margarinefabrik, 249/85, EU:C:1987:245, punto 17, e Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punto 23), nella parte in cui produce l'effetto di autorizzare trasferimenti di dati personali dagli Stati membri verso il paese terzo da essa interessato.

52 Pertanto, fintantoché la decisione della Commissione non sia stata dichiarata invalida dalla Corte, gli Stati membri e i loro organi, fra i quali figurano le loro autorità di controllo indipendenti, non possono certo adottare misure contrarie a tale decisione, come atti intesi a constatare con effetto vincolante che il paese terzo interessato da detta decisione non garantisce un livello di protezione adeguato. Infatti, gli atti delle istituzioni dell'Unione si presumono, in linea di principio, legittimi e producono pertanto effetti giuridici, finché non siano stati revocati o annullati nel contesto di un ricorso per annullamento ovvero dichiarati invalidi a seguito di un rinvio pregiudiziale o di un'eccezione di illegittimità (sentenza Commissione/Grecia, C-475/01, EU:C:2004:585, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata).

53 Tuttavia, una decisione della Commissione adottata sulla base dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva 95/46, come la decisione 2000/520, non può impedire alle persone i cui dati personali sono stati o potrebbero essere trasferiti verso un paese terzo di investire le autorità nazionali di controllo di una domanda, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 4, di tale direttiva, relativa alla protezione dei loro diritti e delle loro libertà con riguardo al trattamento di tali dati. Analogamente, una decisione di tale natura non può, come rilevato dall'avvocato generale, segnatamente, ai paragrafi 61, 93 e 116 delle sue conclusioni, né elidere né ridurre i poteri espressamente riconosciuti alle

autorità nazionali di controllo dall'articolo 8, paragrafo 3, della Carta, nonché dall'articolo 28 di detta direttiva».

5.4 Atti delegati e di esecuzione

5 settembre 2012, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, causa C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516

Il Parlamento europeo chiede alla Corte di annullare la decisione 2010/252/UE del Consiglio che integra il c.d. "codice frontiere Schengen" (regolamento (CE) n. 562/2006, «CFS») per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne. A sostegno del proprio ricorso, il Parlamento deduce in giudizio che tale decisione eccede i limiti delle competenze d'esecuzione previste dall'articolo 12, paragrafo 5, dello stesso CFS e che, al contrario, le disposizioni della decisione impugnata avrebbero dovuto essere adottate in applicazione della procedura legislativa ordinaria e non avvalendosi della procedura di comitologia c.d. di regolamentazione con controllo, antesignana degli attuali atti delegati, prevista dall'art. 12, par. 5, CFS. La Corte ha accolto il ricorso, osservando:

«63 Occorre constatare che la disposizione autorizzativa oggetto della fattispecie, ossia l'articolo 12, paragrafo 5, del CFS, dispone che possono essere adottate «misure di sorveglianza supplementari (...) intese a modificare elementi non essenziali del [CFS], completandolo». Questa norma, in combinato disposto con l'articolo 33, paragrafo 2, del CFS, rinvia, per quanto attiene alla procedura da seguire, alla seconda decisione «comitologia», la quale, a sua volta, è fondata sull'articolo 202, terzo trattino, CE.

64 Per costante giurisprudenza, l'adozione delle norme essenziali nella materia considerata è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione (v., in questo senso, sentenze Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, Racc. pag. I-9639, punto 36; del 14 ottobre 1999, Atlanta/Comunità europea, C-104/97 P, Racc. pag. I-6983, punto 76, e del 6 luglio 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Racc. pag. I-5461, punto 21). Le norme essenziali della materia di cui trattasi devono essere stabilite nella normativa di base e non possono costituire oggetto di una delega (v., in questo senso, sentenze del 13 luglio 1995, Parlamento/Commissione, C-156/93, Racc. pag. I-2019, punto 18; Parlamento/Consiglio, cit., punto 23; dell'11 novembre 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, Racc. pag. I-7877, punto 34, nonché del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, Racc. pag. I-3189, punto 45).

65 Pertanto, le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione non possono costituire oggetto di una delega di tal genere.

66 Di conseguenza, le misure di esecuzione non possono né modificare elementi essenziali di una normativa di base né completarla mediante nuovi elementi essenziali.

67 Contrariamente a quanto sostengono il Consiglio e la Commissione, nell'accertare quali siano gli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali non ci si deve basare sulla sola valutazione del legislatore dell'Unione, bensì su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale.

68 A questo riguardo, occorre tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame.

69 Per chiarire se il Consiglio fosse autorizzato ad adottare la decisione impugnata come misura di esecuzione dell'articolo 12 del CFS relativo alla sorveglianza di frontiera, sul fondamento del paragrafo 5 di tale articolo, occorre anzitutto valutare il contenuto di detto articolo.

70 L'articolo 12, paragrafi 1-4, del CFS dispone che la sorveglianza si prefigge di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera nonché di adottare misure contro le persone che hanno attraversato illegalmente la frontiera e di fermarle. Il considerando 6 del CFS prevede inoltre che il controllo di frontiera persegue la finalità di contribuire «alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri».

71 Quanto alle operazioni di sorveglianza di frontiera, l'articolo 12, paragrafi 2-4 del CFS contiene disposizioni relative a taluni aspetti del funzionamento delle operazioni di sorveglianza, che si limitano a descrivere astrattamente i compiti delle guardie di frontiera. Segnatamente, il paragrafo 2, secondo comma, di tale articolo stabilisce che la sorveglianza viene «effettuata in modo da impedire alle persone di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o da dissuaderle dal farlo». La prima frase del paragrafo 3 del medesimo articolo 12 dispone poi che «[l]a sorveglianza tra i valichi di frontiera è effettuata da guardie di frontiera in numero e con metodi adatti ai rischi e alle minacce esistenti o previsti».

72 Per quanto attiene all'autorizzazione dell'istituzione interessata ad adottare misure di esecuzione relative alla sorveglianza di frontiera, l'articolo 12, paragrafo 5, del CFS, in conformità alla giurisprudenza citata al punto 64 della presente sentenza, dispone che possono essere adottate «misure di sorveglianza supplementari (...) intese a modificare elementi non essenziali del [CFS], completandolo». Peraltro, a tenore del considerando 17 del CFS e del considerando 4 del regolamento n. 296/2008, la delega delle competenze d'esecuzione verte unicamente su talune modalità pratiche del controllo di frontiera.

73 Orbene, se è vero che il CFS, che costituisce la normativa di base in materia, enuncia al suo articolo 12, paragrafo 4, che l'obiettivo della sorveglianza consiste nel fermare le persone che attraversano illegalmente le frontiere, esso non contiene però norme in merito ai provvedimenti che le guardie di frontiera sono autorizzate ad applicare nei confronti delle persone o delle navi quando queste vengono fermate e successivamente, quali l'applicazione di misure coercitive, l'utilizzo delle armi o il trasferimento dei fermati in un determinato luogo, o anche le misure da prendere nei confronti di persone implicate nella tratta degli esseri umani.

74 Orbene, l'allegato alla decisione impugnata stabilisce, al punto 2.4 della parte I, le misure che le guardie di frontiera possono prendere nei confronti delle navi intercettate e delle persone a bordo. A questo proposito, le lettere b), d), f) e g) del citato punto 2.4 permettono, in particolare, di fermare la nave, ispezionarla, provvedere alla visita a bordo, sequestrare la nave e procedere all'ispezione delle persone a bordo e fermarle, condurre la nave o le persone a bordo in uno Stato terzo e, quindi, consentono l'adozione di misure coercitive nei confronti di persone e di navi che potrebbero essere soggette alla sovranità dello Stato di cui battono bandiera.

75 Inoltre, il punto 1.1 della parte II di detto allegato prevede, segnatamente, l'obbligo in capo alle unità partecipanti a operazioni alle frontiere marittime esterne coordinate dall'Agenzia di prestare assistenza a qualunque nave o persona in pericolo in mare. Il punto 2 della medesima parte II stabilisce regole in materia di sbarco delle persone intercettate o soccorse e il punto 2.1, secondo comma, precisa che per tale sbarco dovrebbe essere privilegiato il paese terzo da cui è partita la nave che trasporta tali persone.

76 Da un lato, l'emanazione delle regole relative all'attribuzione di poteri coercitivi alle guardie di frontiera, menzionate ai due punti precedenti della presente sentenza, richiede scelte politiche che rientrano nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione, in quanto essa implica una ponderazione dei divergenti interessi in gioco sulla base di molteplici valutazioni. In funzione delle scelte politiche che informano l'adozione delle citate regole, i poteri delle guardie di frontiera possono variare in misura significativa, poiché il loro esercizio può essere subordinato ad un'autorizzazione, o essere soggetto a un obbligo, oppure a un divieto, ad esempio di applicare misure coercitive, di utilizzare le armi o di trasferire le persone fermate in un luogo determinato.

Peraltro, quando tali poteri riguardano l'adozione di misure nei confronti delle navi, il loro esercizio, a seconda della portata di detti poteri, può interferire con i diritti sovrani di Stati terzi in base alla bandiera che le navi interessate battono. Pertanto, l'emanazione di siffatte regole costituisce una notevole evoluzione nel contesto del sistema del CFS.

77 Dall'altro lato, occorre sottolineare che disposizioni vertenti sull'attribuzione alle guardie di frontiera di poteri di pubblico imperio come quelli conferiti nella decisione impugnata, tra i quali figurano l'arresto delle persone fermate, il sequestro di navi e il rimpatrio delle persone fermate verso un determinato luogo, permettono ingerenze talmente incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione.

78 Pertanto, l'adozione di disposizioni del genere di quelle previste nella parte I, punto 2.4, e nella parte II, punti 1.1 e 2.1, dell'allegato alla decisione impugnata postula che siano effettuate scelte politiche ai sensi dei due precedenti punti della presente sentenza, sicché essa esula dal quadro delle misure supplementari a norma dell'articolo 12, paragrafo 5, del CFS e rientra, nel contesto del sistema istituzionale dell'Unione, nella responsabilità del legislatore di quest'ultima.

79 Alla luce di tali circostanze, occorre dichiarare che, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 61 e 66 delle conclusioni, le parti I e II dell'allegato della decisione impugnata contengono elementi essenziali della sorveglianza delle frontiere marittime esterne.

80 La mera circostanza che nel titolo della parte II dell'allegato alla decisione impugnata figuri il termine «orientamenti» e che l'articolo 1, seconda frase, di tale decisione precisi che le regole e gli orientamenti contenuti in tale parte sono «non vincolanti» non è idonea a mettere in discussione la loro qualificazione come regole essenziali.

81 In virtù dell'articolo 1, seconda frase, di detta decisione, la parte II di tale allegato costituisce infatti parte integrante del piano operativo predisposto per ciascuna operazione coordinata dall'Agenzia. Orbene, ai sensi dell'articolo 8 *sexies* del regolamento Frontex, tale piano definisce «nel dettaglio le condizioni per l'invio delle squadre», la cui «corretta attuazione» deve essere verificata, a norma dell'articolo 8 *octies* del medesimo regolamento, dall'agente di coordinamento.

82 Di conseguenza, dato che le condizioni stabilite da tale piano devono essere rispettate, le regole contenute nella parte II, punti 1.1 e 2.1, dell'allegato alla decisione impugnata sono necessariamente destinate a produrre effetti giuridici vincolanti.

83 Infine, sebbene nella decisione impugnata figurino anche disposizioni che disciplinano modalità pratiche per l'esercizio della sorveglianza di frontiera, non si può non constatare che le regole previste, rispettivamente, alle parti I e II dell'allegato a tale decisione sono tutte collegate, in quanto si riferiscono allo svolgimento, rispettivamente, di un'operazione di sorveglianza e di un'operazione di soccorso.

84 Date le circostanze, la decisione impugnata deve essere interamente annullata, poiché contiene elementi essenziali della sorveglianza delle frontiere marittime esterne degli Stati membri che esulano dal quadro delle misure supplementari ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 5, del CFS e che solo il legislatore dell'Unione avrebbe potuto adottare.

85 Da ciò risulta che non occorre esaminare gli argomenti del Parlamento secondo cui la decisione impugnata modifica elementi essenziali del CFS nonché il regolamento Frontex».

18 marzo 2014, *Commissione europea contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170

La Commissione europea chiede l'annullamento dell'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi nella parte in cui tale disposizione prevede l'adozione di misure che stabiliscono le tariffe spettanti all'Agenzia europea per le sostanze chimiche con atti di esecuzione e non con atti delegati. La Corte rigetta il ricorso, osservando:

«35 [...] la nozione di atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE deve essere valutata rispetto a quella di atto delegato, come risulta dall'articolo 290 TFUE.

36 Infatti, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'espressione «competenze di esecuzione» contenuta nell'articolo 202, terzo trattino, CE comprendeva la competenza ad attuare, a livello dell'Unione, un atto legislativo di quest'ultima o talune sue disposizioni, da un lato, nonché, in talune circostanze, la competenza ad adottare atti normativi che integrano o modificano elementi non essenziali di un atto legislativo, dall'altro. La Convenzione europea ha proposto una distinzione tra tali due tipi di competenza, che risulta agli articoli I-35 e I-36 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Tale modifica è infine stata ripresa nel Trattato di Lisbona gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

37 In forza dell'articolo 290, paragrafo 1, primo comma, TFUE, «[u]n atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».

38 Quando il legislatore dell'Unione conferisce alla Commissione, in un atto legislativo, un potere delegato in virtù dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, quest'ultima è chiamata ad adottare norme che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di tale atto. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, gli obiettivi, il contenuto, la portata nonché la durata della delega di potere devono essere esplicitamente delimitati dall'atto legislativo che conferisce una tale delega. Detto requisito implica che l'attribuzione di un potere delegato mira all'adozione di norme che si inseriscono nel quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base.

39 Quando invece lo stesso legislatore conferisce un potere di esecuzione alla Commissione sulla base dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo, per garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri.

40 Occorre sottolineare che il legislatore dell'Unione, quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, dispone di un potere discrezionale. Di conseguenza, il sindacato giurisdizionale si limita agli errori manifesti di valutazione in merito alla questione se il legislatore abbia potuto ragionevolmente ritenere, da un lato, che il quadro giuridico che esso ha istituito per quanto riguarda il regime tariffario di cui all'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 richieda soltanto, ai fini della sua attuazione, di essere precisato, senza dover essere integrato o modificato da elementi non essenziali e, dall'altro, che le disposizioni del regolamento n. 528/2012 relative a tale regime richiedano condizioni uniformi di esecuzione.

41 In primo luogo, l'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 attribuisce alla Commissione il potere di «precisare» le tariffe spettanti all'Agenzia, le loro condizioni di pagamento nonché talune regole relative alle riduzioni, agli esoneri e ai rimborsi di tariffe, «sulla base dei principi di cui al paragrafo 3 [di detto articolo]».

42 A tal proposito occorre constatare, anzitutto, che il considerando 64 del regolamento n. 528/2012 pone il principio stesso del pagamento di tariffe all'Agenzia e, poi, che tale regolamento enuncia, al suo articolo 80, paragrafo 1, ultimo comma, che dette tariffe «sono fissate a un livello che permette di assicurare che gli introiti che ne derivano, cumulati con le altre fonti di entrate dell'Agenzia in conformità del presente regolamento, siano sufficienti a coprire i costi dei servizi prestati».

43 Così, il principio guida del regime tariffario previsto all'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 è stato stabilito dal legislatore stesso quando ha deciso che le tariffe sarebbero state destinate solo a coprire i costi del servizio, senza poter essere utilizzate per altri scopi né fissate ad un livello tale da risultare superiori ai costi del servizio prestato dall'Agenzia.

44 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la circostanza che il regolamento n. 528/2012 non stabilisca i criteri di coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento dell'Agenzia menzionate all'articolo 78, paragrafo 1, di tale regolamento e il fatto che, conformemente all'articolo 80, paragrafo 3, lettera a), del medesimo, le tariffe da riscuotere debbano

coprire «in linea di massima» i costi non depongono affatto a favore dell'attribuzione di un potere delegato alla Commissione.

45 Occorre sottolineare, a tal proposito, che la determinazione dell'importo delle tariffe versate all'Agenzia ad un livello sufficiente per coprire i costi dei servizi prestati da quest'ultima costituisce, per sua natura, un'attività di tipo previsionale sottoposta a determinate alee, quali, in particolare, il numero di domande presentate all'Agenzia. Come rilevato dal Parlamento e dal Consiglio, l'espressione «in linea di massima» esprime così essenzialmente la difficoltà di garantire in ogni circostanza che le tariffe riscosse dall'Agenzia saranno sufficienti a coprire i costi dei servizi cui corrispondono. Del resto, è per questa ragione che l'articolo 78, paragrafo 1, di detto regolamento prevede anche altre fonti di finanziamento dell'Agenzia, le quali, aggiunte alle tariffe, consentono di assicurare una tale copertura.

46 Va inoltre constatato che l'esercizio da parte della Commissione del potere attribuitole dall'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 è sottoposto ad altri presupposti e criteri, che sono stati fissati dallo stesso legislatore dell'Unione in detto atto legislativo. A tal riguardo, il paragrafo 3 del medesimo articolo dispone che, se il richiedente non invia le informazioni richieste entro il termine stabilito, si procede al rimborso parziale delle tariffe versate [paragrafo 3, lettera b)]; che, se del caso, si tiene conto delle esigenze specifiche delle PMI, fra cui la possibilità di dilazionare i pagamenti in più rate e in più periodi [paragrafo 3, lettera c)]; che la struttura e l'ammontare delle tariffe tengono conto del fatto che le informazioni sono state inviate insieme o separatamente [paragrafo 3, lettera d)]; che in circostanze debitamente giustificate e previo accordo dell'Agenzia, è possibile derogare, in tutto o in parte, all'obbligo di pagare la tariffa [paragrafo 3, lettera e)] e, infine, che i termini per il pagamento delle tariffe sono fissati tenendo debitamente conto dei termini per le procedure di cui a detto regolamento [paragrafo 3, lettera f)].

47 La Commissione fa tuttavia valere che, per quanto riguarda le norme che fissano le condizioni in materia di riduzioni, di esoneri e di rimborsi di tariffe, di cui all'articolo 80, paragrafi 1, lettera b), e 3, lettera e), del regolamento n. 528/2012, il legislatore dell'Unione non ha precisato le circostanze che giustificano la deroga, in tutto o in parte, all'obbligo di pagare la tariffa e ha pertanto, implicitamente, conferito alla Commissione il potere di integrare l'atto legislativo. Parimenti, l'articolo 80, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 528/2012 si porrebbe in contrasto con l'articolo 291 TFUE attribuendo alla Commissione il potere di determinare le «condizioni di pagamento» delle tariffe spettanti all'Agenzia.

48 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, il legislatore dell'Unione ha potuto ragionevolmente ritenere che il regolamento n. 528/2012 istituisca un contesto giuridico completo ai sensi del punto 40 della presente sentenza in materia di riduzioni, di esoneri e di rimborsi delle tariffe spettanti all'Agenzia, prevedendo agli articoli 7, paragrafo 4, 43, paragrafo 4, e 80, paragrafo 3, lettera b), di tale regolamento le diverse situazioni in cui deve essere autorizzato il rimborso parziale delle tariffe, affermando in detto articolo 80, paragrafo 3, lettera c), che «si tiene conto delle esigenze specifiche delle PMI» e enunciando al medesimo paragrafo 3, lettera e), che è possibile derogare, in tutto o in parte, all'obbligo di pagare la tariffa «in circostanze debitamente giustificate e previo accordo dell'Agenzia».

49 Lo stesso vale per quanto riguarda il potere di fissare le «condizioni di pagamento» attribuito alla Commissione dall'articolo 80, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 528/2012. Infatti, gli articoli 7, paragrafo 2, primo comma, 13, paragrafo 3, secondo comma, 43, paragrafo 2, primo comma, 45, paragrafo 3, secondo comma, e 54, paragrafo 3, di tale regolamento, stabiliscono essi stessi un termine di 30 giorni per il pagamento della tariffa spettante all'Agenzia per i suoi diversi interventi. Ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 3, lettera f), i termini per il pagamento delle tariffe dovute per gli altri interventi dell'Agenzia «sono fissati tenendo debitamente conto dei termini per le procedure di cui al [medesimo] regolamento». Per quanto riguarda le altre condizioni di pagamento, l'articolo 80, paragrafo 3, lettera c), menziona la «possibilità di dilazionare i pagamenti in più rate e in più periodi» per tener conto delle esigenze specifiche delle PMI. L'esercizio da parte della

Commissione del potere conferitole dall'articolo 80, paragrafo 1, lettera c), si inserisce così in un quadro normativo stabilito dall'atto legislativo stesso, che l'atto di esecuzione non può né modificare né integrare in elementi non essenziali.

50 Infine, a sostegno del suo ricorso la Commissione invoca la circostanza che, ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 3, lettera c), del regolamento n. 528/2012, essa deve tener conto delle esigenze specifiche delle PMI «se del caso», il che, a suo avviso, le conferisce non solo la scelta quanto alle «modalità di esecuzione», ma anche il potere di stabilire i criteri generali che determinano se e in che misura le PMI possano beneficiare di tariffe ridotte.

51 Nemmeno tale argomento può essere accolto. L'utilizzo dei termini «se del caso» indica che il regolamento di esecuzione della Commissione non deve prevedere, in tutti i casi, una tariffa ridotta per le PMI. Una tale riduzione si impone solo quando le specificità di tali imprese lo richiedano. Pertanto, l'obbligo per la Commissione di tener conto delle esigenze specifiche delle PMI «se del caso» corrobora la circostanza che il legislatore dell'Unione ha ritenuto necessario stabilire esso stesso un quadro giuridico completo, ai sensi del punto 40 della presente sentenza, relativo al regime tariffario previsto all'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012. In tal senso, conformemente al paragrafo 3, lettere a) e c), di tale articolo, le tariffe devono essere fissate a un livello che non solo consente, in linea di massima, di coprire i costi dei servizi forniti dall'Agenzia, ma che, per quanto riguarda le PMI, tiene anche conto delle specificità di tali imprese. Quanto alle condizioni di pagamento, tale medesimo paragrafo 3, lettera c), menziona esso stesso la possibilità, per le PMI, di dilazionare i pagamenti in più rate e in più periodi.

52 Emerge da quanto precede che il legislatore dell'Unione ha potuto ragionevolmente ritenere che l'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 conferisca alla Commissione il potere non di integrare elementi non essenziali di tale atto legislativo, ma di precisare il contenuto normativo del medesimo, conformemente all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE.

53 In secondo luogo, poiché il regime tariffario di cui all'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012 si riferisce a tariffe spettanti ad un'agenzia dell'Unione, l'attribuzione di un potere di esecuzione alla Commissione a titolo dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE può essere considerata ragionevole al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione di tale regime nell'Unione.

54 Risulta da tutto quanto precede che il motivo unico invocato dalla Commissione a sostegno del suo ricorso non è fondato e che, di conseguenza, il ricorso deve essere respinto».

5 maggio 2015, *Regno di Spagna contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-146/13, ECLI:EU:C:2015:298

La Spagna chiede l'annullamento del regolamento (UE) n. 1257/2012 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria. Il motivo di ricorso che rileva in questa sede è quello relativo alla possibile violazione dell'art. 291, par. 2, TFUE da parte del regolamento impugnato, dal momento che lo stesso attribuisce competenze di esecuzione a nessuno degli organismi all'uopo previsti dai trattati ma all'Ufficio europeo dei brevetti, che come noto è un'organizzazione internazionale di cui l'Unione europea non è neanche parte contraente. La Corte di giustizia ha rigettato tale motivo, osservando:

«70 [...] è pacifico che, come ricordato al punto 28 della presente sentenza, il regolamento impugnato costituisce un accordo particolare ai sensi dell'articolo 142 della [Convenzione sulla concessione di brevetti europei, sottoscritta a Monaco il 5 ottobre 1973 ed entrata in vigore il 7 ottobre 1977], cosicché a siffatto accordo si applicano le disposizioni della parte nona di tale convenzione, relativa agli accordi particolari, che include gli articoli da 142 a 149 di quest'ultima.

71 Ai sensi degli articoli 143 e 145 della CBE, un gruppo di Stati contraenti, avvalendosi delle disposizioni della parte nona della CBE, può affidare compiti all'UEB e istituire un comitato

ristretto del Consiglio d'amministrazione dell'Organizzazione europea dei brevetti, come ricorda il considerando 16 del regolamento impugnato. Inoltre, l'articolo 146 della CBE prevede che, sempre che un gruppo di Stati contraenti abbia affidato compiti supplementari all'UEB ai sensi dell'articolo 143 di detta convenzione, tale gruppo si assume le spese sostenute dall'Organizzazione europea dei brevetti per l'esecuzione di tali compiti.

72 È al fine di attuare le disposizioni sopra menzionate che l'articolo 9 del regolamento impugnato prevede, al suo paragrafo 1, che gli Stati membri partecipanti conferiscono una serie di compiti da esso elencati all'UEB e, al suo paragrafo 2, che, nella loro qualità di Stati contraenti della CBE, gli Stati membri partecipanti garantiscono la governance e la sorveglianza delle attività relative ai suddetti compiti e garantiscono la fissazione del livello delle tasse di rinnovo in conformità alle disposizioni di tale regolamento. Il considerando 20 del suddetto regolamento precisa, a tal riguardo, che il livello e la distribuzione adeguati delle tasse di rinnovo dovrebbero essere determinati così da garantire che, relativamente alla tutela brevettuale unitaria, tutti i costi dei compiti affidati all'UEB siano interamente coperti dalle risorse generate dai BEEU.

73 Da quanto precede risulta che l'importo delle tasse di rinnovo di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento impugnato deve necessariamente coprire le spese sostenute dall'UEB per svolgere i compiti supplementari che dovessero essergli conferiti, in forza dell'articolo 143 della CBE, dagli Stati membri partecipanti.

74 Orbene, tali compiti sono intrinsecamente connessi all'attuazione della tutela brevettuale unitaria istituita dal regolamento impugnato.

75 Occorre quindi considerare che, contrariamente a quanto sostenuto da talune parti intervenienti, la fissazione del livello delle tasse di rinnovo e della loro quota di distribuzione, di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento impugnato, costituisce l'attuazione di un atto giuridicamente vincolante di diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 1, TFUE.

76 Secondo la formulazione di quest'ultima disposizione, sono gli Stati membri che adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

77 È soltanto laddove siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione che, ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, tali atti conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle ipotesi previste agli articoli 24 TUE e 26 TUE, al Consiglio.

78 Orbene, il Regno di Spagna, nell'ambito del quarto motivo, non espone le ragioni per le quali condizioni uniformi di questo tipo sarebbero necessarie ai fini dell'esecuzione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento impugnato.

79 Tale Stato membro si limita, in effetti, ad affermare che la necessità di tali condizioni deriva dalle disposizioni del medesimo regolamento e dalla fissazione di una tassa unica per il BEEU e non di una tassa per Stato membro.

80 Siffatto argomento non può tuttavia essere accolto.

81 Infatti, sebbene l'articolo 9, paragrafo 1, lettera e), del regolamento impugnato disponga che gli Stati membri partecipanti conferiscono all'UEB il compito di «riscuotere e gestire le tasse di rinnovo dei [BEEU]», non risulta da alcuna disposizione di tale regolamento che l'importo di tali tasse di rinnovo debba essere uniforme per tutti gli Stati membri partecipanti.

82 Inoltre, dalla qualificazione del regolamento impugnato come accordo particolare ai sensi dell'articolo 142 della CBE e dalla circostanza, non più contestata dal Regno di Spagna, che la fissazione del livello delle tasse di rinnovo e della loro quota di distribuzione spetta a un comitato ristretto del Consiglio d'amministrazione dell'Organizzazione europea dei brevetti, risulta inevitabilmente che sono necessariamente gli Stati membri partecipanti, e non la Commissione o il Consiglio, a dover adottare tutte le misure necessarie ai fini dell'esecuzione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento impugnato, dato che l'Unione, diversamente dagli Stati membri, non è parte della CBE.

83 Ne consegue che a torto il Regno di Spagna sostiene che l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE è stato violato».

16 luglio 2015, *Commissione europea contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499

La Commissione europea chiede l'annullamento dell'articolo 1, punti 1 e 4, del regolamento (UE) n. 1289/2013 che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, nella parte in cui tali disposizioni conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti delegati anziché atti di esecuzione. La Corte, respingendo il ricorso, ha osservato:

« 28 Dalla giurisprudenza emerge che il legislatore dell'Unione dispone di un potere discrezionale quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE (sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 40). Tuttavia, tale potere discrezionale deve essere esercitato alle condizioni stabilite agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

29 Per quanto riguarda il conferimento di un potere delegato, dall'articolo 290, paragrafo 1, TFUE emerge che un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrino o modifichino determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, gli obiettivi, il contenuto, la portata nonché la durata della delega di potere devono essere esplicitamente delimitati dall'atto legislativo che conferisce una tale delega. Detto requisito implica che l'attribuzione di un potere delegato miri all'adozione di norme che si inseriscano nel quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base (sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 38).

30 Per quanto riguarda il conferimento di un potere di esecuzione, l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE enuncia che atti giuridicamente vincolanti dell'Unione conferiscono un potere siffatto alla Commissione, o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 TUE e 26 TUE, al Consiglio, allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione di tali atti. Nell'ambito dell'esercizio del potere di esecuzione conferitole, l'istituzione interessata è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo, per garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (v. sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 39).

31 Emerge inoltre dalla giurisprudenza della Corte che la Commissione, nell'esercizio di un potere di esecuzione, non può modificare né integrare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali (sentenza Parlamento/Commissione, C-65/13, EU:C:2014:2289, punto 45).

32 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, né l'esistenza né la portata del potere discrezionale conferito alla stessa dall'atto legislativo assumono rilievo per determinare se l'atto che essa deve adottare rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE oppure in quello dell'articolo 291 TFUE. Infatti, dalla formulazione dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE si evince che la legittimità della scelta operata dal legislatore dell'Unione di conferire un potere delegato alla Commissione dipende unicamente dal fatto che gli atti che tale istituzione è chiamata a adottare sulla base di tale conferimento abbiano portata generale e integrino o modifichino elementi non essenziali dell'atto legislativo.

33 Nella fattispecie, la Commissione non nega che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, le conferisca il potere di adottare atti di portata generale riguardanti unicamente elementi non essenziali dell'atto legislativo. Peraltro, i convenuti non contestano la fondatezza dell'argomento della Commissione secondo cui tali atti non sono idonei a

integrare l'atto legislativo di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.

34 Ciò considerato, si deve esaminare se il legislatore dell'Unione abbia rispettato i limiti del proprio potere discrezionale, richiamato al punto 28 della presente sentenza, quando ha conferito alla Commissione, all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di detto regolamento, il potere di «modificare», ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, il contenuto normativo del medesimo regolamento (v., in tal senso, sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punti 40 e 52).

35 A tale riguardo occorre ricordare che, come emerge dal considerando 5 del regolamento n. 539/2001, quest'ultimo mira a istituire un meccanismo che consenta di attuare il principio di reciprocità nel caso in cui uno dei paesi terzi figuranti nell'allegato II di detto regolamento decidesse di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri. Tale meccanismo si articola, in sostanza, in tre fasi.

36 L'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), del regolamento n. 539/2001, come modificato, prevede, come prima risposta dell'Unione all'azione del paese terzo interessato, l'adozione di un atto di esecuzione da parte della Commissione che sospenda, per un periodo di sei mesi prorogabile per nuovi periodi di sei mesi, l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato.

37 L'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, fa riferimento alla seconda fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità. Qualora, nonostante la sospensione selettiva dell'esenzione dal visto derivante dall'atto di esecuzione adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), di tale regolamento, il paese terzo mantenga il proprio obbligo di visto per i cittadini di almeno uno Stato membro, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del suddetto regolamento prevede l'adozione, da parte della Commissione, di un atto delegato che sospenda per tutti i cittadini di tale paese terzo, per un periodo di dodici mesi, l'esenzione dall'obbligo del visto risultante dall'iscrizione di detto paese nell'allegato II del regolamento e che inserisca in tale allegato «una nota in calce in cui sia indicato che l'esenzione dall'obbligo del visto è sospesa nei confronti di tale paese terzo e sia precisato il periodo di detta sospensione».

38 La terza fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità riguarda il ripristino permanente dell'obbligo di visto e, quindi, lo spostamento del riferimento al paese terzo interessato dall'allegato II del regolamento n. 539/2001, come modificato, all'allegato I del medesimo, il che presuppone il ricorso al procedimento legislativo ordinario. In tal senso, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera h), di detto regolamento dispone che, se entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato il paese terzo in questione non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione può presentare una proposta legislativa di modifica di detto regolamento diretta a uno spostamento siffatto. In caso di adozione di una simile iniziativa legislativa da parte della Commissione, il periodo di sospensione derivante da un atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento è prorogato di sei mesi.

39 Il meccanismo di attuazione del principio di reciprocità è quindi caratterizzato da misure di gravità e sensibilità politica crescenti, alle quali corrispondono strumenti di natura differente.

40 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, la circostanza che l'atto adottato nell'ambito della prima fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità sia qualificato come misura di esecuzione non può, di per sé, comportare che anche l'atto adottato nell'ambito della seconda fase di tale meccanismo debba essere qualificato come atto di esecuzione.

41 Quanto alla questione se l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, conferisca alla Commissione il potere di modificare tale regolamento ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, occorre rammentare che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 539/2001, i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. In forza dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento in parola, i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco dell'allegato II del medesimo regolamento sono esentati da un tale obbligo per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180

giorni.

42 Orbene, un atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, determina la reintroduzione, per un periodo di dodici o diciotto mesi, di un obbligo di visto nei confronti di tutti i cittadini di un paese terzo inserito nell'elenco dell'allegato II di detto regolamento, per soggiorni che, secondo i termini dell'articolo 1, paragrafo 2, del medesimo regolamento, sono esenti da un obbligo siffatto. Riguardo a tutti questi cittadini l'atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento in parola ha dunque l'effetto di modificare, sia pur solamente in modo temporaneo, il contenuto normativo dell'atto legislativo considerato. Infatti, tranne che per la loro temporaneità, gli effetti dell'atto adottato sulla base di tale disposizione sono del tutto identici a quelli risultanti dallo spostamento formale dell'indicazione del paese terzo in questione dall'allegato II del regolamento n. 539/2001, come modificato, all'allegato I dello stesso.

43 L'inserimento, previsto dalla suddetta disposizione, di una nota in calce nell'allegato II di detto regolamento, a fianco del nome del paese terzo interessato, mostra, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, la volontà del legislatore dell'Unione di inserire l'atto adottato sulla base di tale disposizione nel corpo stesso del regolamento n. 539/2001, come modificato.

44 Ciò considerato, il legislatore dell'Unione ha conferito alla Commissione il potere di modificare il contenuto normativo di detto atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.

45 Non inficia tale conclusione l'argomento della Commissione relativo alle eventuali difficoltà derivanti dalla necessità di un successivo adeguamento della nota in calce inserita nell'allegato II del regolamento n. 539/2001 o conseguenti alle caratteristiche proprie di una delega di potere, quali la sua durata limitata, la possibilità di una revoca e il potere di obiezione del Parlamento e del Consiglio.

46 Difficoltà del genere, infatti, sono irrilevanti nel determinare se il potere conferito alla Commissione all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, sia volto a modificare il contenuto normativo di tale atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, modifica che, come emerge dalla giurisprudenza richiamata al punto 31 della presente sentenza, può essere effettuata solamente nell'ambito dell'esercizio di un potere delegato.

47 Il motivo unico dedotto dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso deve, pertanto, essere respinto in quanto infondato.

48 Ne consegue che il ricorso deve essere respinto».

5.5 Atti non vincolanti

13 dicembre 1989, *Salvatore Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, causa 322/88, Racc. 4407.

Il Tribunal du travail di Bruxelles sottoponeva alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 189,5 comma TCE (ora divenuto art. 288 TFUE) e della raccomandazione della Commissione agli Stati membri del 23 luglio 1962 per l'adozione di un elenco europeo di malattie professionali. Più precisamente si chiedeva alla Corte se, in mancanza di qualsiasi provvedimento nazionale diretto a garantire la loro attuazione, le raccomandazioni attribuissero ai singoli diritti di cui questi potessero avvalersi dinanzi al giudice nazionale. Tale questione era sorta nell'ambito di una controversia tra il signor Grimaldi, lavoratore migrante di cittadinanza italiana e il Fonds des maladies professionnelles di Bruxelles sorta a seguito del rifiuto di

quest'ultimo di riconoscere come malattia professionale il morbo di Dupuytren, di cui il signor Grimaldi era affetto. Sulla non vincolatività delle raccomandazioni e sugli effetti giuridici delle stesse, la Corte ha osservato:

« 13. Va osservato, al riguardo, che le raccomandazioni, le quali, ai sensi dell'art. 189, 5 comma, del Trattato, non sono vincolanti, sono in genere adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono, in forza del Trattato, del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti.

14. Tenuto conto della costante giurisprudenza della Corte (vedasi, in particolare, la sentenza 29 gennaio 1985, causa 147/83, *Binderer/Commissione*, Racc. pag. 257), secondo la quale la scelta della forma non può mutare la natura dell'atto, occorre però chiedersi se il contenuto dell'atto corrisponda effettivamente alla forma attribuitagli.

16. (...) nulla consente di dubitare che gli atti di cui trattasi siano delle vere e proprie raccomandazioni, vale a dire atti che, anche nei confronti dei loro destinatari, non mirano a produrre effetti vincolanti. Essi non possono quindi attribuire diritti che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali.

17 A questo proposito, il fatto che dall'emanazione della prima delle raccomandazioni di cui trattasi sia trascorso un periodo di oltre venticinque anni senza che tutti gli Stati membri l'abbiano adottata non può incidere sulla portata giuridica di questo atto.

18 Tuttavia, per risolvere esaurientemente la questione sollevata dal giudice a quo, occorre sottolineare che gli atti di cui trattasi non possono essere considerati per questo privi di qualsiasi effetto giuridico. Infatti, i giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante ».

20 febbraio 2018, *Regno del Belgio c. Commissione*, causa C-16/16 P, ECLI:EU:C:2018:79

In data 14 luglio 2014 la Commissione, in forza dell'articolo 292 TFUE, adottava la raccomandazione 2014/478/UE sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line (in prosieguo: la "raccomandazione controversa"). In particolare, la Commissione raccomandava agli Stati membri di adottare taluni principi, relativi, inter alia, alla registrazione dei giocatori, alle comunicazioni commerciali, nonché all'educazione e alla sensibilizzazione rispetto al gioco d'azzardo, allo scopo di garantire un adeguato livello di tutela per i consumatori, giocatori e, soprattutto, minori d'età.

In data 13 ottobre 2014 il Regno del Belgio proponeva un ricorso dinanzi al Tribunale diretto all'annullamento della raccomandazione controversa, sostenendo come, sulla base di precedente giurisprudenza (sentenze del 31 marzo 1971, causa , Commissione c. Consiglio, ECLI:EU:C:1971:32, e 13 dicembre 1989, causa C-322/88, Grimaldi , ECLI:EU:C:1989:646), la raccomandazione controversa dovesse poter costituire l'oggetto di controllo giurisdizionale, esplicando effetti giuridici negativi; d'altro avviso era la Commissione, secondo la quale la raccomandazione controversa non costituiva un «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, dal momento che, sia formalmente sia sostanzialmente, non vincolava i destinatari e non imponeva alcun obbligo cogente.

Il Tribunale, nel respingere il ricorso dichiarandolo irricevibile, evidenziava come la raccomandazione controversa non fosse destinata a produrre effetti di diritto obbligatori, cosicché non potesse in alcun modo venire qualificata quale «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE. A seguito dell'impugnazione della sentenza da parte del Regno del Belgio, la Corte di giustizia, confermando la sentenza di primo grado, ha in particolare osservato:

26. L'articolo 288 TFUE, nell'introdurre le raccomandazioni come categoria particolare di atti dell'Unione e nel prevedere espressamente che esse «non sono vincolanti», ha inteso investire di un potere di persuasione e di stimolo le istituzioni autorizzate ad adottarle, potere distinto da quello di adozione degli atti dotati di forza cogente.

27. In tal contesto, il Tribunale ha giustamente dichiarato, al punto 17 dell'ordinanza impugnata, basandosi su una giurisprudenza ben consolidata della Corte, che «sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall'articolo 263 TFUE tutti gli atti che non producono effetti giuridici vincolanti, quali (...) le semplici raccomandazioni».

28. Contrariamente a quanto sostenuto dal Regno del Belgio, non è sufficiente, pertanto, che un'istituzione adotti una raccomandazione in asserita inosservanza di taluni principi o regole procedurali perché tale raccomandazione possa essere assoggettata ad un ricorso di annullamento, sebbene non produca effetti giuridici cogenti.

29. Tuttavia, è eccezionalmente possibile proporre un ricorso di annullamento contro una raccomandazione qualora l'atto impugnato non costituisca, visto il suo contenuto, una raccomandazione vera e propria.

30. Al riguardo, in sede di esame del contenuto dell'atto impugnato inteso a determinare se quest'ultimo produca effetti giuridici obbligatori, si deve tener conto del fatto che, come si è ricordato al punto 25 della presente sentenza, le raccomandazioni, in conformità all'articolo 263 TFUE, sono escluse dall'ambito d'applicazione di tale disposizione e che, in forza dell'articolo 288, quinto comma, TFUE, sono prive di forza obbligatoria.

31. Ciò precisato, occorre ricordare che sono considerati «atti impugnabili» ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR», 22/70, EU:C:1971:32, punti 39 e 42, nonché del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

32. Per determinare se l'atto impugnato produca effetti giuridici vincolanti occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 ottobre 2017, Slovacchia/Commissione, C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, punto 47).

33. Nella fattispecie, al punto 18 dell'ordinanza impugnata, per stabilire se la raccomandazione controversa potesse produrre tali effetti ed essere quindi oggetto di un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE, il Tribunale ha esaminato il suo tenore letterale e il contesto in cui si iscrive, il suo contenuto e le intenzioni del suo autore.

34. Più in particolare, il Tribunale ha considerato, in primo luogo, al punto 21 dell'ordinanza impugnata, che «la raccomandazione controversa è redatta sostanzialmente in termini non imperativi», come risulta dall'analisi che il medesimo ha condotto ai punti 22 e 23 dell'ordinanza impugnata. Al riguardo, esso ha precisato, ai punti 26 e 27 di tale ordinanza, che sebbene talune versioni linguistiche della raccomandazione suddetta contengano in parte termini più imperativi, sono tuttavia redatte in modo essenzialmente non vincolante.

35. In secondo luogo, il Tribunale ha rilevato, al punto 29 di tale ordinanza «che si evince parimenti dal contenuto della raccomandazione controversa che tale atto non è affatto destinato ad esplicare effetti giuridici vincolanti, e che la Commissione non ha affatto inteso conferirle siffatti effetti». Viene ricordato, in particolare, al punto 31 dell'ordinanza impugnata, che «al paragrafo 2 della raccomandazione controversa, viene esplicitamente precisato che essa lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di regolamentare i servizi di gioco d'azzardo». D'altra parte, al punto 32 di tale ordinanza, si sottolinea che la raccomandazione controversa non contiene alcuna indicazione esplicita secondo la quale gli Stati membri sarebbero tenuti ad adottare e ad applicare i principi da essa enunciati.

[...]

37. È quindi in esito ad una sufficiente analisi condotta sul tenore letterale, sul contenuto e sulla finalità della raccomandazione controversa nonché sul contesto in cui essa si iscrive che il Tribunale ha potuto validamente concludere, al punto 37 dell'ordinanza impugnata, che tale raccomandazione «non esplica né è destinata ad esplicare effetti giuridici obbligatori, e non può conseguentemente essere qualificata come atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE».

38. L'analisi che precede non è rimessa in discussione, in primo luogo, dall'argomento del Regno del Belgio vertente sul fatto che, nella sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663), la circostanza che la Corte non abbia messo in dubbio la ricevibilità del ricorso di annullamento del Consiglio, sebbene tale ricorso riguardasse la presentazione di una posizione dell'Unione nell'ambito di un procedimento di parere consultivo privo di effetto vincolante. Infatti, è sufficiente osservare che tale ricorso era diretto non contro una raccomandazione, ai sensi dell'articolo 288, quinto comma, TFUE, ma contro una decisione della Commissione che produceva, in conformità all'articolo 288, quarto comma, TFUE, effetti giuridici vincolanti. Del resto, addurre a pretesto il fatto che tale decisione è stata adottata nell'ambito della partecipazione ad un procedimento siffatto equivale, come ha sottolineato giustamente la Commissione, a confondere erroneamente la natura degli effetti di tale decisione e la natura del procedimento di parere consultivo di cui si trattava in quel caso.

[...]

44. Peraltro, sebbene l'articolo 263 TFUE escluda il sindacato della Corte sugli atti aventi natura di raccomandazione, l'articolo 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 8, nonché del 13 giugno 2017, Florescu e a., C-258/14, EU:C:2017:448, punto 30).

5.6. Atti atipici

5.6.1. Comunicazioni

24 febbraio 1987, *Deufil GmbH Co. KG c. Commissione*, causa 310/85, Racc. 901.

La società Deufil, con sede nella Repubblica Federale di Germania, presentava dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso diretto all'annullamento della decisione 85/471 della Commissione, relativa ad un aiuto concesso dal governo tedesco ad un produttore di fili poliammidici e polipropilenici, con la quale si constatava l'illegalità dell'aiuto imponendone la restituzione. La ricorrente faceva valere in subordine l'incompatibilità dell'obbligo di restituzione con il principio di tutela del legittimo affidamento, sostenendo di aver percepito tale aiuto in base a decisioni definitive e ad indicazioni precise utilizzandolo per riconvertire la sua produzione verso un prodotto non ancora sottoposto al Codice degli aiuti. Il problema era, in definitiva, se la mancata inclusione dei fili polipropilenici nel Codice degli aiuti valesse eventualmente a far sorgere, nelle imprese che avessero proceduto ad una riconversione verso tale produzione, un legittimo affidamento da potersi opporre all'ingiunzione di restituzione dell'aiuto operata dalla Commissione. La Corte ha osservato:

« 22. Ciò, tuttavia, non si verifica. Il Codice degli aiuti è costituito da regole indicative le quali definiscono le linee di condotta che la Commissione intende seguire e che essa chiede agli Stati membri di rispettare nell'ambito degli aiuti nel settore delle fibre e dei fili sintetici. Esso non ha derogato agli artt. 92 e 93 del trattato, né poteva farlo».

24 marzo 1993, *Comite' international de la rayonne et des fibres synthe' tiques (CIRFS) e a. c. Commissione*, causa C-313/90, Racc. I-1125.

Il Comite' international de la rayonne et des fibres synthe' tiques (CIRFS), associazione di diritto francese, chiedeva alla Corte di giustizia di annullare una decisione della Commissione con la quale quest'ultima aveva dichiarato che il governo francese non aveva l'obbligo di notificare previamente l'aiuto erogato alla societa' concorrente, Allied Signal, per la costruzione di un'attivit  di produzione di filati di poliestere ed alta tenacita' nella regione di Longwy (dipartimento Meurthe-et-Moselle). La Commissione aveva adottato tale decisione sulla base della sua comunicazione dell'8 luglio 1989 intitolata "Aiuti alle industrie comunitarie delle fibre sintetiche" (in prosieguo: la « disciplina »). Con riguardo alla ricevibilita' del ricorso, la Corte ha osservato:

« 32. Allo scopo di dimostrare che il ricorso e' infondato, il governo francese e la Allied Signal osservano che un'impresa terza non ha il diritto di contestare l'interpretazione data dalla Commissione e dagli Stati membri ai termini della disciplina. Le intervenienti hanno ricordato, infatti, che i principali destinatari di una disciplina in materia di aiuto sono gli Stati membri e che, secondo la giurisprudenza della Corte (v. sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufile/Commissione, Racc. pag. 901), tale disciplina e' costituita da regole meramente indicative, le quali definiscono le linee di condotta che la Commissione intende seguire dopo aver ricevuto dagli Stati membri la conferma del loro assenso ai termini ed alla portata delle sue comunicazioni.

33. Tale argomento non puo' essere accolto.

34. In primo luogo, infatti, la presente causa deve essere distinta dalla citata causa Deufile/Commissione. Quest'ultima verteva essenzialmente sulla questione se la disciplina allora controversa potesse comportare una deroga alle norme del Trattato, mentre in questa sede si tratta del se una disciplina possa avere efficacia vincolante. Il ragionamento seguito nella sentenza Deufile/Commissione non puo' essere trasposto alla presente fattispecie.

35. In secondo luogo, occorre osservare che nel caso di specie le norme enunciate nella disciplina ed accettate dagli Stati membri hanno, in particolare, l'effetto di revocare riguardo a determinati aiuti, rientranti nel campo di applicazione della disciplina stessa, l'autorizzazione precedentemente concessa e, pertanto, di qualificarli nuovi e di assoggettarli all'obbligo di notifica previa.

36. Ne consegue che il fatto che la disciplina sia il risultato di un accordo tra gli Stati membri e la Commissione non puo' modificare ne' il significato oggettivo dei suoi termini ne' la sua efficacia vincolante».

16 giugno 1993, *Francia c. Commissione*, causa C-325/91, Racc. I-3283.

La Repubblica francese, ai sensi dell'art. 173, primo comma, (ora divenuto art. 263 TFUE) del Trattato CEE, chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento di un atto adottato dalla Commissione e intitolato "Comunicazione della Commissione agli Stati membri: Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE e dell'art. 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera. La Corte ha osservato:

« 9. Occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, l'azione di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42 della motivazione).

10 Trattasi nel caso di specie di una Comunicazione che, stando al suo titolo, mira a precisare le modalità di applicazione in particolare dell'art. 5 della direttiva, priva di base giuridica, pubblicata integralmente nella serie C della Gazzetta ufficiale e che, come risulta dagli atti, è stata notificata a ciascuno Stato membro con lettera del commissario competente in data 8 ottobre 1991.

(...)

22. (...) la Commissione, imponendo agli Stati membri di comunicarle annualmente e in modo generale e sistematico i dati relativi alle relazioni finanziarie di una data categoria di imprese che realizzano un determinato fatturato, ha aggiunto nuovi obblighi a quelli previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva.

23. Occorre pertanto considerare la Comunicazione un atto destinato a produrre effetti giuridici propri, distinti da quelli dell'art. 5, n. 2, della direttiva sulla trasparenza, e che quindi essa può essere oggetto di un ricorso d'annullamento.

(...)

30. *In secondo luogo (corsivo aggiunto)*, la Commissione, emanando un atto che mira a produrre effetti giuridici senza indicare esplicitamente la disposizione del diritto comunitario dalla quale deriva la sua forza vincolante, ha violato il principio della certezza del diritto che fa parte dei principi generali del diritto comunitario dei quali la Corte deve garantire il rispetto».

5.6.2 Codici di condotta

13 novembre 1991, *Francia c. Commissione*, causa C-303/90, Racc. I-5315.

La Repubblica francese proponeva alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 173, primo comma, (ora divenuto art. 263 TFUE) del Trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento di un atto adottato dalla Commissione e intitolato "codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema di informazioni sulle irregolarità". La Commissione sollevava un'eccezione d'irricevibilità in quanto il codice non costituiva un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 (ora art. 263 TFUE), considerate le circostanze nelle quali era stato adottato e le modalità della sua elaborazione. La Corte invece, pronunciandosi sulla ricevibilità del ricorso ha osservato:

« 24. (...) imponendo agli Stati membri obblighi specifici relativi al contenuto dell'informazione nonché alla frequenza e alle modalità della comunicazione di detta informazione alla Commissione, il codice eccede quanto previsto dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

25 Ciò considerato, si deve constatare che il codice costituisce un atto destinato a produrre effetti giuridici propri, distinti da quelli di cui all'art. 23 del citato regolamento n. 4253/88, e che, pertanto, può costituire oggetto di ricorso di annullamento ».

30 aprile 1996, *Paesi Bassi c. Consiglio*, causa C-58/94, Racc. I-2185.

I Paesi Bassi, ai sensi dell'art. 173 Trattato CE (art. 230 CE, ora divenuto art. 263 TFUE), chiedevano l'annullamento della decisione del Consiglio n. 93/731, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio, dell'art. 22 del regolamento interno del Consiglio, nel testo adottato con decisione del Consiglio n. 93/662, e del codice di condotta (93/730) relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione. Con riguardo all'idoneità di quest'ultimo atto a produrre effetti giuridici e, quindi, ad essere suscettibile d'impugnazione, la Corte ha osservato:

« 25. [...] come risulta in particolare dal preambolo e dal penultimo capoverso del codice di condotta, intitolato « Attuazione », questo codice riporta l'accordo tra la Commissione e il Consiglio sui principi che dovranno disciplinare l'accesso ai documenti di queste due istituzioni, invitando nel contempo queste ultime a mettere in atto detti principi mediante disposizioni regolamentari specifiche.

26. Alla luce di quanto esposto, il codice di condotta si limita a prefigurare alcune decisioni ulteriori destinate, contrariamente al codice, a produrre effetti giuridici. Tracciando infatti le direttrici in base alle quali le due istituzioni adotteranno provvedimenti concernenti il carattere riservato e la comunicazione della documentazione in loro possesso, il codice risponde al bisogno del Consiglio e della Commissione di prevenire divergenze rilevanti nella loro prassi futura in materia.

27. Poiché il codice di condotta costituisce manifestazione di una mera convergenza di intenti e non è pertanto destinato a produrre di per sé effetti giuridici, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile per la parte in cui è diretto avverso detto codice ».

5.7. Atti del secondo e del terzo pilastro

12 maggio 1998, *Commissione c. Consiglio*, causa C-170/96, Racc. 1-2763.

La Commissione chiedeva, ai sensi dell'art. 173 Trattato CE (art. 230 CE, ora divenuto art. 263 TFUE), l'annullamento dell'azione n. 96/197/GAI del 4 marzo 1996, adottata dal Consiglio sulla base dell'art. K.3, n. 2, lett. b), del Trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 85 TFUE) relativa al regime di transito aeroportuale, denunciando, in particolare, il difetto di base giuridica e, quindi, la violazione dell'art. 100 C Trattato CE (abrogato). La Corte, relativamente alla ricevibilità del ricorso, ha osservato:

« 12. Il Regno Unito ha sostenuto che la Corte, ai sensi dell'art. L del Trattato sull'Unione europea, non ha competenza a conoscere del ricorso della Commissione poiché l'atto, essendo stato adottato in base all'art. K.3, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 85 TFUE), non rientra tra gli atti suscettibili di annullamento da parte della Corte ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (ora divenuto art. 263 TFUE).

13. A tal proposito, occorre anzitutto rilevare che il ricorso della Commissione mira a far dichiarare che l'atto adottato dal Consiglio rientra, per il suo oggetto, nell'ambito di applicazione dell'art. 100 C del Trattato (abrogato) e avrebbe quindi dovuto avere come base giuridica tale disposizione.

14. Si deve poi rilevare come risulti dall'art. M del Trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 40 TUE) che una disposizione come l'art. K.3, n. 2, (ora divenuto art. 85 TFUE), che prevede l'adozione di azioni comuni da parte del Consiglio nei settori contemplati dall'art. K.1 dello stesso Trattato (ora art. 67 TFUE), non pregiudica le disposizioni del Trattato CE.

15. Orbene, secondo l'art. L del Trattato sull'Unione europea (abrogato), le disposizioni del Trattato CE relative alla competenza della Corte e all'esercizio di tale competenza si applicano all'art. M del Trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 40 TUE).

16. La Corte deve quindi vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito dell'art. K.3, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 85 TFUE), non invadano le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità.

17. Ne deriva che la Corte è competente ad esaminare il contenuto dell'atto alla luce dell'art. 100 C del Trattato CE (abrogato) per verificare che esso non pregiudichi le competenze attribuite alla Comunità da questa disposizione e per annullarlo qualora risultasse che esso avrebbe dovuto essere basato su detto articolo.

18. Si deve quindi considerare che la Corte è competente ad esaminare il ricorso della Commissione ».

Nel merito, la Corte ha poi affermato:

« 19. Secondo la Commissione, sostenuta dal Parlamento, l'espressione « attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri » che figura all'art. 100 C del Trattato CE (abrogato) si riferisce all'ingresso materiale dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri. A questo proposito essa sostiene che il transito attraverso la zona internazionale di un aeroporto in uno Stato membro deve essere considerato come un ingresso nel territorio di questo Stato, dal momento che i viaggiatori che si trovano nella zona internazionale hanno dovuto necessariamente attraversare la frontiera dello Stato membro interessato. Ne consegue, secondo la Commissione, che, in caso di transito attraverso la zona internazionale di un aeroporto, il criterio dell'attraversamento di una frontiera esterna di cui all'art. 100 C (abrogato) è soddisfatto, di modo che, ai sensi di tale disposizione, la Comunità è competente a fissare le regole relative al transito aeroportuale.

20. Per contro, il Consiglio così come i governi danese, francese e del Regno Unito ritengono che l'art. 100 C (abrogato) si riferisca al passaggio attraverso un posto di controllo di frontiera. Poiché il visto di transito aeroportuale, come risulta dall'atto, non permette al suo titolare di attraversare le frontiere dello Stato di transito per entrare e circolare nel territorio di tale Stato membro, la competenza a stabilire norme in materia di transito aeroportuale non rientrerebbe nell'ambito d'applicazione dell'art. 100 C (abrogato).

21. Per determinare la portata dell'espressione « per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri » di cui all'art. 100 C, n. 1, del Trattato (abrogato), occorre interpretarla alla luce dell'art. 3, lett. d), del Trattato CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 13, par. 1, TUE) che elenca, tra le azioni della Comunità ai fini enunciati nell'art. 2 (ora divenuto art. 3 TUE), quella comportante « misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, come previsto dall'articolo 100 C (abrogato) ».

22. Da tale disposizione emerge che l'art. 100 C del Trattato (abrogato) prevede misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte di cittadini di paesi terzi solamente in quanto tali misure concernano l'entrata e la circolazione nel mercato interno di tali cittadini, i quali, devono a tale scopo essere muniti di un visto.

23. Orbene, l'entrata e la circolazione nel mercato interno da parte di un cittadino di un paese terzo comporta necessariamente non solo che egli si trovi nel territorio di uno Stato membro, ma anche che sia stato debitamente autorizzato a circolare in tale territorio. Per quanto riguarda l'entrata nel territorio di uno Stato membro attraverso l'aeroporto, tale autorizzazione a circolare significa che l'interessato è autorizzato a oltrepassare il posto di controllo di frontiera situato nella zona internazionale dell'aeroporto di questo Stato membro.

24. Ne consegue che l'art. 100 C, n. 1, del Trattato (abrogato) si riferisce solamente a visti che permettano alle persone che ne sono in possesso di oltrepassare le frontiere esterne di uno Stato membro attraverso detti punti di passaggio al fine di soggiornare o di viaggiare nel mercato interno durante il periodo e alle condizioni stabiliti in tali visti.

25. Questa interpretazione non è inficiata dal fatto che, allo stato attuale del diritto comunitario, un visto, ai sensi dell'art. 100 C del Trattato (abrogato), non attribuisce al suo detentore il diritto di circolare liberamente nell'intero mercato comune e che lo Stato membro che lo concede può anche limitare tale diritto alla circolazione nel proprio territorio o, in base ad accordi stipulati con altri Stati membri, nell'insieme dei loro territori.

26. Ne consegue che, interpretata alla luce dell'art. 3, lett. d), del Trattato (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 13, par. 1, TUE), l'espressione « attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri », che figura nell'art. 100 C, n. 1 (abrogato), si riferisce, all'interno di un aeroporto, al passaggio di tali frontiere attraverso un posto di controllo di frontiera, che permette al detentore del visto di entrare e di circolare nel mercato interno.

27. Tenendo conto di tali considerazioni occorre esaminare se l'atto avrebbe dovuto essere basato sull'art. 100 C (abrogato).

28. Ai sensi dell'art. 1 dell'atto, il visto di transito aeroportuale è un'autorizzazione cui sono assoggettati i cittadini di taluni paesi terzi per transitare attraverso la zona internazionale degli aeroporti degli Stati membri.

29. A tenore dell'art. 1 e del terzo 'considerando' dell'atto, l'imposizione di un visto di transito aeroportuale costituisce una deroga al principio di libero transito attraverso la zona internazionale degli aeroporti sancito dall'allegato 9 della [...] convenzione di Chicago [sul trasporto aereo internazionale del 1944.

30. Il visto di transito aeroportuale riguarda la situazione di un passeggero di un aereo proveniente da un paese terzo il quale rimane nell'aeroporto dello Stato membro nel quale l'aereo è atterrato per imbarcarsi sullo stesso o su un altro aereo a destinazione di un altro paese terzo. L'imposizione, ai sensi dell'art. 1 dell'atto, di tale visto presuppone dunque che il suo titolare rimanga nella zona internazionale di detto aeroporto senza essere autorizzato a circolare nel territorio di tale Stato membro.

31. Questa interpretazione è avvalorata dall'art. 3 dell'atto, da cui emerge che il requisito del visto di transito aeroportuale non si applica ai cittadini dei paesi terzi che, all'atto del passaggio nelle zone internazionali degli aeroporti situati nel territorio degli Stati membri, siano già titolari di un visto di ingresso o di transito in tale Stato.

32. Ne risulta che un visto di transito aeroportuale non autorizza il suo titolare ad attraversare le frontiere esterne degli Stati membri ai sensi dell'art. 100 C del Trattato CE (abrogato). Di conseguenza, si deve considerare che l'atto non rientra nell'ambito di tale disposizione.

33. Alla luce di quanto sopra il ricorso deve essere respinto ».

16 giugno 2005, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, causa C-105/03, Racc. I-5285.

Un'insegnante di scuola materna era indagata per aver commesso ripetutamente il reato di abuso di mezzi di disciplina nei confronti di alcuni suoi alunni di età inferiore a cinque anni. Nell'ambito del procedimento penale a suo carico, il pubblico ministero chiedeva al giudice per le indagini preliminari di raccogliere la deposizione di otto bambini testimoni e vittime prima dell'udienza dibattimentale e in una struttura specializzata, secondo modalità che ne tutelassero la dignità, la vita privata e la serenità, sostenendo che la prova non avrebbe potuto essere differita sino al dibattimento a causa della minore età dei testimoni, dell'inevitabile modificazione del loro stato psicologico, nonché di un eventuale processo di rimozione. Secondo l'indagata, questa richiesta non trovava però fondamento in alcuna disposizione del codice di procedura penale italiano. Il giudice a quo chiedeva alla Corte di giustizia se, alla luce di quanto prescritto dalla decisione quadro del Consiglio n. 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, il giudice nazionale potesse autorizzare bambini in età infantile, che asseriscano di essere stati vittime di maltrattamenti, a rendere la loro deposizione secondo modalità di tutela adeguate, al di fuori e prima dello svolgimento dell'udienza dibattimentale. La Corte ha osservato:

« 51. Conformemente all'art. 3 della decisione quadro, ciascuno Stato membro garantisce la possibilità per la vittima di essere sentita durante il procedimento, nonché di fornire elementi di

prova, e adotta le misure necessarie affinché le autorità competenti interroghino la vittima soltanto per quanto è necessario al procedimento penale.

52. Gli artt. 2 e 8, n. 4, di tale decisione quadro obbligano ciascuno Stato membro ad agire per garantire alle vittime in particolare un trattamento debitamente rispettoso della loro dignità personale durante il procedimento, ad assicurare che le vittime particolarmente vulnerabili beneficino di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione e a garantire, ove sia necessario proteggere le vittime, in particolare le più vulnerabili, dalle conseguenze della loro deposizione in udienza pubblica, la facoltà da parte loro, in base a una decisione del giudice, di rendere testimonianza in condizioni che consentano di conseguire tale obiettivo e che siano compatibili con i principi fondamentali del proprio ordinamento.

53. La decisione quadro non definisce la nozione di vulnerabilità della vittima ai sensi dei suoi artt. 2, n. 2, e 8, n. 4. Tuttavia, indipendentemente dalla questione se la circostanza che la vittima di un'infrazione penale sia un minore basti, in linea di massima, per qualificare tale vittima come particolarmente vulnerabile ai sensi della decisione quadro, non può essere contestato che qualora, come nella causa principale, bambini in età infantile sostengano di aver subito maltrattamenti, per giunta da parte di un'insegnante, tali bambini possano essere così qualificati alla luce, in particolare, della loro età, nonché della natura e delle conseguenze delle infrazioni di cui ritengono di essere stati vittime, al fine di beneficiare della tutela specifica richiesta dalle citate disposizioni della decisione quadro.

54. Nessuna delle tre disposizioni della decisione quadro menzionate dal giudice del rinvio prevede modalità concrete di attuazione degli obiettivi da esse enunciati, che consistono, in particolare, nel garantire alle vittime particolarmente vulnerabili un « trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione », così come il beneficio di « rendere testimonianza in condizioni » particolari, tali da garantire a tutte le vittime un trattamento « debitamente rispettoso della [loro] dignità personale », la possibilità di essere sentite e di « fornire elementi di prova », nonché nel far sì che tali vittime siano interrogate « soltanto per quanto è necessario al procedimento penale ».

55. Secondo la normativa controversa nella causa principale, la deposizione resa durante le indagini preliminari deve generalmente essere reiterata all'udienza pubblica per acquisire valore di prova a tutti gli effetti. È tuttavia permesso in taluni casi rendere tale deposizione una sola volta, nel corso delle indagini preliminari, con lo stesso valore probatorio, ma secondo modalità diverse da quelle imposte all'udienza pubblica.

56. Alla luce di quanto sopra, la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalle citate disposizioni della decisione quadro impone che un giudice nazionale abbia la possibilità, per le vittime particolarmente vulnerabili, di utilizzare una procedura speciale, come l'incidente probatorio diretto all'assunzione anticipata della prova, prevista nell'ordinamento di uno Stato membro, nonché le modalità particolari di deposizione pure previste, se tale procedura risponde in modo ottimale alla situazione di tali vittime e si impone al fine di impedire la perdita degli elementi di prova, di ridurre al minimo la ripetizione degli interrogatori e di impedire le conseguenze pregiudizievoli, per le dette vittime, della loro deposizione in pubblica udienza.

57. Si deve precisare al riguardo che, ai sensi dell'art. 8, n. 4, della decisione quadro, le adottate condizioni in cui rendere testimonianza debbono comunque essere compatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato membro interessato.

58. D'altro canto, in forza dell'art. 6, n. 2, UE (ora divenuto art. 6, par. 3, TUE), l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la « Convenzione »), e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto.

59. La decisione quadro deve dunque essere interpretata in maniera tale che siano rispettati i diritti fondamentali, tra i quali occorre in particolare rilevare il diritto ad un processo equo, quale sancito

all'art. 6 della Convenzione e interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

60. Spetta al giudice del rinvio accertarsi che, supponendo che il ricorso all'incidente probatorio diretto all'assunzione anticipata della prova e l'audizione secondo modalità particolari previsti dal diritto italiano siano nella fattispecie possibili, in considerazione dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale, l'applicazione di queste misure non sia tale da rendere il procedimento penale a carico della sig.ra Pupino, considerato nel suo complesso, iniquo ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (v., in particolare, Corte eur. dir. dell'uomo, sentenze 20 dicembre 2001, P.S. c. Germania; 2 luglio 2002, S.N. c. Svezia, *Recueil des arrêts et décisions* 2002 -V; 13 febbraio 2004, Rachdad c. Francia, e decisione 20 gennaio 2005, Accardi e a. c./ Italia, ric. n. 30598/02).

61. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione pregiudiziale nel senso che gli artt. 2, 3 e 8, n. 4, della decisione quadro devono essere interpretati nel senso che il giudice nazionale deve avere la possibilità di autorizzare bambini in età infantile che, come nella causa principale, sostengano di essere stati vittime di maltrattamenti a rendere la loro deposizione secondo modalità che permettano di garantire a tali bambini un livello di tutela adeguato, ad esempio al di fuori dell'udienza pubblica e prima della tenuta di quest'ultima. Il giudice nazionale è tenuto a prendere in considerazione le norme dell'ordinamento nazionale nel loro complesso e ad interpretarle, in quanto possibile, alla luce della lettera e dello scopo della detta decisione quadro ».

13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-176/03, Racc. I-7879.

La Commissione, ai sensi dell'art. 35 del Trattato sull'Unione europea (ora abrogato, cfr. art. 10, Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie), chiedeva alla Corte di annullare la decisione quadro del 27 gennaio 2003 n. 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale adottata dal Consiglio sulla base del titolo VI del Trattato sull'Unione europea e, segnatamente, ai sensi degli artt. 29 TUE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 67 TFUE), 31, lett. e), TUE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 83 TFUE), nonché 34, n. 2, lett. b), TUE (ora abrogato), nella loro versione precedente l'entrata in vigore del Trattato di Nizza. La ricorrente contestava, in particolare, la scelta, da parte del Consiglio, di tale base giuridica come fondamento normativo per gli artt. 1-7 della decisione quadro, ritenendo che la finalità e il contenuto di tale atto rientrassero nelle competenze comunitarie in materia ambientale, quali enunciate agli artt. 3, n. 1, lett. l) (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 13, par. 1 TUE), e 174-176 Trattato CE (ora divenuto artt. 191 - 193 TFUE). In proposito, la Corte ha osservato:

« 38. Ai sensi dell'art. 47 UE (ora divenuto art. 40 TUE), nessuna disposizione del Trattato sull'Unione pregiudica le disposizioni del Trattato CE. Questo stesso principio ricorre anche al primo comma dell'art. 29 UE (ora divenuto art. 67 TFUE), che introduce il titolo VI di quest'ultimo Trattato.

39. La Corte è tenuta a vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del detto art. VI non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (v. sentenza 12 maggio 1998, causa C -170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I -2763, punto 16).

40. Occorre pertanto verificare se gli artt. 1-7 della decisione quadro non pregiudichino la competenza che la Comunità detiene in forza dell'art. 175 CE (ora divenuto art. 192 TFUE), nel senso che avrebbero potuto, come sostiene la Commissione, essere adottati sul fondamento di quest'ultima disposizione.

41. In proposito, è pacifico che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità (v. sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU, Racc. pag. 531, punto 13; 20

settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607, punto 8, e 2 aprile 1998, causa C-213/96, Outokumpu, Racc. pag. I -1777, punto 32). In tal senso, l'art. 2 CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 3 TUE) dispone che la Comunità ha il compito di promuovere « un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo » e, a tal fine, l'art. 3, n. 1, lett. J), CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 13, par. 1, TUE) prevede l'attuazione di una « politica nel settore dell'ambiente ».

42. Inoltre, ai sensi dell'art. 6 CE (ora divenuto art. 11 TFUE), « le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie », disposizione questa che sottolinea il carattere trasversale e fondamentale di tale obiettivo.

43. Gli artt. 174 CE-176 CE (ora artt. 191 -193 TFUE) costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale. In particolare, l'art. 174, n. 1, CE (ora divenuto art. 191 TFUE) elenca gli obiettivi dell'azione ambientale della Comunità e l'art. 175 CE (ora divenuto, art. 192 TFUE) definisce le procedure da seguire al fine di raggiungere tali obiettivi. La competenza della Comunità è, in generale, esercitata secondo la procedura prevista dall'art. 251 CE (ora divenuto art. 294 TFUE), previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tuttavia, per quanto riguarda taluni settori di cui all'art. 175, n. 2, CE (ora divenuto art. 192 TFUE), il Consiglio delibera da solo, statuendo all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento nonché dei due organi menzionati.

44. Come la Corte ha già avuto modo di dichiarare, le misure cui fanno riferimento i tre trattini dell'art. 175, n. 2, primo comma, CE (ora divenuto, art. 192 TFUE) presuppongono tutte un intervento delle istituzioni comunitarie in materie come la politica fiscale, la politica dell'energia o la politica dell'assetto del territorio, per le quali, ad eccezione della politica ambientale comunitaria, o la Comunità non dispone di competenze legislative, o è richiesta l'unanimità in seno al Consiglio (sentenza 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 54).

45. Occorre peraltro ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 11 giugno 1991, causa C -300/89, Commissione/Consiglio, detta « Biossido di titanio », Racc. pag. I -2867, punto 10, e 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber, Racc. pag. I-7699, punto 30).

46. Per quanto riguarda la finalità della decisione quadro, risulta tanto dal suo titolo quanto dai suoi primi tre 'considerando' che essa persegue un obiettivo di protezione dell'ambiente. Preoccupato « per l'aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi », il Consiglio, dopo avere constatato che essi costituiscono « una minaccia per l'ambiente » nonché « un problema cui sono confrontati tutti gli Stati membri », ha ritenuto che sia necessario apportarvi « una risposta severa » e « agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale ».

47. Quanto al contenuto della decisione quadro, essa elenca, all'art. 2, una serie di comportamenti particolarmente gravi a danno dell'ambiente, che gli Stati membri devono sanzionare penalmente. Vero è che gli artt. 2-7 di tale decisione recano una parziale armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli elementi costitutivi di vari reati contro l'ambiente. Orbene, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (v., in tal senso, sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19).

48. Quest'ultima constatazione non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a

garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente.

49. Occorre aggiungere che, nella fattispecie, se è vero che gli artt. 1-7 della decisione quadro disciplinano la qualificazione come reati di taluni comportamenti particolarmente gravi contro l'ambiente, essi lasciano tuttora agli Stati membri la scelta delle sanzioni penali applicabili, le quali devono comunque essere, conformemente all'art. 5, n. 1, della stessa decisione, effettive, proporzionate e dissuasive.

50. Il Consiglio non contesta che, tra i comportamenti elencati all'art. 2 della decisione quadro, rientrino violazioni di numerosi atti comunitari, che si trovavano menzionati nell'allegato alla proposta di direttiva. Risulta peraltro dai primi tre 'considerando' di tale decisione che il Consiglio ha ritenuto le sanzioni penali indispensabili alla lotta contro i danni ambientali gravi.

51. Emerge da quanto precede che, in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro hanno ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'art. 175 CE (ora divenuto, art. 192 TFUE).

52. La circostanza che gli artt. 135 CE (ora divenuto art. 33 TFUE) e 280, n. 4, CE (ora divenuto art. 325 TFUE) riservino, rispettivamente nei settori della cooperazione doganale e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia agli Stati membri non è idonea a inficiare tale conclusione. Infatti, non può dedursi da tali disposizioni che, in sede di attuazione della politica ambientale, qualunque armonizzazione penale, ancorché limitata come quella derivante dalla decisione quadro, debba essere esclusa, quand'anche si rivelasse necessaria a garantire l'effettività del diritto comunitario.

53. Alla luce di quanto sopra, la decisione quadro, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE (ora divenuto art. 192 TFUE) attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 CE (ora divenuto, art. 53 TFUE).

54. Non occorre pertanto esaminare l'argomento della Commissione secondo il quale la decisione quadro dovrebbe in ogni caso essere annullata parzialmente, in quanto i suoi artt. 5, n. 2, 6 e 7 lasciano agli Stati membri la facoltà di prevedere anche sanzioni non penali, oppure di scegliere tra sanzioni penali e altre sanzioni, cosa che rientrerebbe innegabilmente nella competenza comunitaria.

55. Tenuto conto di quanto precede, la decisione quadro dev'essere annullata ».

27 febbraio 2007, *Segi e a. c. Consiglio*, causa C-355/04 P, Racc.I-01657.

La Segi, organizzazione il cui scopo consiste nella tutela delle rivendicazioni della gioventù basca, dell'identità, della cultura e della lingua basche, e altre due persone fisiche proponevano impugnazione avverso l'ordinanza del Tribunale di primo grado 7 giugno 2004 (causa T-338/02, Racc. pag. II-1647), con cui il giudice di prime cure aveva respinto il loro ricorso diretto al risarcimento del danno che affermavano di avere subito a causa dell'inclusione della Segi nell'elenco di persone, gruppi ed entità ai quali si applica l'art. 1 della posizione comune del Consiglio 27 dicembre 2001, 2001/931/PESC (adottata sulla base degli artt. 15 (ora art. 29 TUE) e 34 TUE (abrogato) e relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo), come successivamente modificata. Pur dichiarando ricevibile l'impugnazione dei ricorrenti nella parte in cui è diretta contro i punti dell'ordinanza impugnata in cui il Tribunale si era dichiarato incompetente a pronunciarsi sul ricorso per risarcimento, pronunciandosi nel merito, anche in relazione alla contestata violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, la Corte di giustizia ha osservato (si noti che la stessa conclusione è raggiunta nella sentenza pronunciata, sempre in data 27 febbraio 2007, in un procedimento analogo relativo alla causa C-354/04 P, Gestoras Pro Amnistía e a. c. Consiglio):

« 33. I ricorrenti sostengono che a torto il Tribunale si è dichiarato incompetente ad esaminare il loro ricorso per risarcimento.

34. Essi sostengono che l'Unione è una comunità di diritto la quale, in forza dell'art. 6, n. 2, UE (ora art. 6 TUE), garantisce il diritto ad un ricorso effettivo, previsto all'art. 13 della CEDU, nonché il diritto ad un tribunale, sancito dall'art. 6 della stessa convenzione.

35. Secondo i ricorrenti, inoltre, il Consiglio, con la sua dichiarazione [n. 15453 del 18 dicembre 2001, allegata al verbale in occasione dell'adozione della posizione comune 2001/931] relativa al diritto di risarcimento, ha riconosciuto che qualsiasi errore nella redazione dell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 costituisce un illecito da parte sua e che tale illecito conferisce il diritto al risarcimento. Con la detta dichiarazione, il Consiglio avrebbe affermato che questo diritto dev'essere riconosciuto alle persone, ai gruppi ed alle entità che, come i ricorrenti, sono considerati all'art. 4 della posizione comune 2001/931, alle stesse condizioni che alle persone, ai gruppi, ed alle entità inclusi nell'elenco allegato al regolamento n. 2580/2001 o interessati dall'art. 3 della detta posizione comune, che possono rivolgersi al Tribunale se considerati in atti adottati ai sensi del Trattato CE. A tale proposito, i ricorrenti fanno riferimento all'ordinanza del presidente del Tribunale 15 maggio 2003, causa T-47/03 R, Sison/Consiglio (Racc. pag. II-2047 R).

36. Dato che l'atto all'origine del danno lamentato è stato compiuto dal Consiglio e adottato congiuntamente da tutti gli Stati membri, non sarebbe possibile presentare un'azione per risarcimento dinanzi ai giudici nazionali, i quali sarebbero incompetenti a statuire su tale azione poiché la responsabilità degli Stati membri è indivisibile.

37. Si afferma inoltre che l'ottavo 'considerando' della decisione del Consiglio 19 dicembre 2002, 2003/48/GAI, relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo a norma dell'articolo 4 della posizione comune 2001/931 (GU 2003, L 16, pag. 68), stabilisce che « [l]a presente decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea (ora divenuto art. 6 TUE). Nessuna disposizione della presente decisione può essere interpretata in modo tale da pregiudicare la tutela giuridica accordata in virtù della legislazione nazionale alle persone, ai gruppi e alle entità elencati nell'allegato della posizione comune 2001/931/PESC ».

38. La dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento – chiarita dall'ottavo 'considerando' della decisione 2003/48 – nonché l'art. 6, n. 2, UE (ora divenuto art. 6 TUE), costituirebbero, congiuntamente, un solido fondamento normativo che consente di affermare la competenza dei giudici comunitari. Pertanto, l'ordinanza impugnata del Tribunale sarebbe viziata da un errore di diritto nella parte in cui tale giudice dichiara di essere incompetente a statuire in merito alle richieste di risarcimento dei ricorrenti.

39. I ricorrenti sostengono inoltre che il Consiglio, per contrastare il terrorismo, avrebbe adottato numerosi testi sulla base di differenti fondamenti normativi, al fine di privare talune categorie di persone, gruppi ed entità del diritto ad un ricorso effettivo.

40. Il Consiglio asserisce che l'impugnazione non è fondata. A suo avviso, il Tribunale ha correttamente giudicato che nell'ambito del Titolo VI del Trattato UE non è previsto alcun ricorso per risarcimento. Dato che l'atto in questione non sarebbe un atto adottato nel contesto della Comunità europea, bensì in forza delle disposizioni che disciplinano l'Unione, non risulterebbe possibile proporre un'azione per responsabilità sul fondamento normativo dell'art. 288 CE (ora divenuto art. 340 TFUE). A sostegno della sua tesi, il Consiglio fa valere la sentenza 26 novembre 1975, causa 99/74, Grands moulins des Antilles/Commissione (Racc. pag. 1531, punto 17).

41. A suo dire, l'ottavo 'considerando' della decisione 2003/48 riguarda unicamente la tutela giuridica riconosciuta « conformemente alla legislazione nazionale » e non al diritto comunitario. Ne ' tale testo, ne ' la dichiarazione del Consiglio relativa al diritto al risarcimento sarebbero idonei a consentire al giudice comunitario di pronunciarsi in ordine al ricorso per risarcimento dei ricorrenti, che non è previsto dal Trattato UE [...].

44. L'art. 46 UE (abrogato) stabilisce che le disposizioni dei Trattati CE e CEEA relative alla competenza della Corte si applicano al Titolo VI del Trattato UE « alle condizioni previste dall'articolo 35 [UE] (abrogato)».

45. Quest'ultima disposizione recita che la Corte è competente in tre ipotesi. In primo luogo, ai sensi del n. 1 dell'art. 35 UE (abrogato), è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi del Titolo VI UE e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse. In secondo luogo, il n. 6 prevede anche la competenza della Corte a riesaminare la legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni nei ricorsi proposti da uno Stato membro o dalla Commissione delle Comunità europee per incompetenza, violazione della forma sostanziale, violazione del trattato UE o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento del potere. Infine, il n. 7 stabilisce che la Corte è competente a statuire su ogni controversia tra Stati membri concernente l'interpretazione o l'applicazione di atti adottati a norma dell'art. 34, n. 2, UE (abrogato) ogniqualvolta detta controversia non possa essere risolta dal Consiglio entro sei mesi dalla data nella quale esso è stato adito da uno dei suoi membri.

46. L'art. 35 UE (abrogato) non attribuisce però alla Corte alcuna competenza a conoscere dei ricorsi per risarcimento.

47. Inoltre, l'art. 41, n. 1, UE (abrogato) non include tra gli articoli del Trattato che istituisce la Comunità europee applicabili nei settori di cui al Titolo VI del Trattato sull'Unione europea l'art. 288, secondo comma, CE, (ora divenuto, art. 340 TFUE) in forza del quale la Comunità 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, ne' l'art. 235 CE (ora divenuto art. 268 TFUE), ai sensi del quale la Corte è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'articolo 288, secondo comma, CE (ora divenuto art. 340 TFUE) (v., per analogia, sentenza 15 marzo 2005, causa C-160/03, Spagna/Eurojust, Racc. pag. I-2077, punto 38).

48. Da quanto precede risulta che il Tribunale, giudicando che nel contesto del Titolo VI del Trattato UE non è previsto alcun ricorso per responsabilità, non ha adottato un'ordinanza viziata da un errore di diritto. Pertanto, questo motivo deve essere respinto. [...]

49. I ricorrenti hanno inoltre invocato dinanzi al Tribunale il rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 6, n. 2, UE (ora divenuto art. 6 TUE). Essi lamentano, in sostanza, di non disporre di alcun mezzo per contestare l'inclusione della Segi nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 e che l'ordinanza impugnata arca pregiudizio al loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

50. E' vero che, per quanto riguarda l'Unione, i trattati hanno istituito un sistema di rimedi giurisdizionali nel quale le competenze della Corte, in forza dell'art. 35 UE (abrogato), sono meno estese nell'ambito del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea di quanto non lo siano a norma del Trattato CE (v., in questo senso, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino, Racc. pag. I-5285, punto 35). Esse lo sono ancora meno nel contesto del Titolo V. Tuttavia, se un sistema di rimedi giurisdizionali, in particolare un sistema di responsabilità extracontrattuale diverso da quello istituito dai trattati, è sicuramente concepibile, spetta, all'occorrenza, agli Stati membri, in conformità all'art. 48 UE (ora divenuto art. 48 TUE), riformare il sistema attualmente vigente.

51. I ricorrenti, tuttavia, non possono fondatamente affermare di essere privi di qualsiasi tutela giurisdizionale. Come risulta dall'art. 6 UE (ora divenuto art. 6 TUE), l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione.

52. A tale proposito è necessario sottolineare che l'art. 34 UE (abrogato) dispone che il Consiglio può adottare atti di varia portata e natura. Ai sensi dell'art. 34, n. 2, lett. a), UE (abrogato), il

Consiglio può « adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica ». Una posizione comune obbliga gli Stati membri a conformarvisi, in forza del principio di leale cooperazione, che implica in particolare che gli Stati membri adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (v. citata sentenza Pupino, punto 42). L'art. 37 UE (abrogato) prevede così che gli Stati membri esprimano le posizioni comuni « nelle organizzazioni internazionali e in occasione delle conferenze internazionali cui partecipano ». Tuttavia, una posizione comune non dovrebbe, di per sé, produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Per questo motivo, nel sistema istituito dal Titolo VI del Trattato UE, solo le decisioni-quadro e le decisioni possono formare oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia. Neppure la competenza della Corte, come definita al n. 1 dell'art. 35 UE (abrogato), di pronunciarsi in via pregiudiziale, si estende alle posizioni comuni, ma si limita alla verifica della validità e all'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, all'interpretazione delle convenzioni stabilite ai sensi del Titolo VI, nonché alla validità e all'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse.

53. Non prevedendo la possibilità, per i giudici nazionali, di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale vertente su una posizione comune, ma solo una questione relativa agli atti elencati dall'art. 35, n. 1, UE (abrogato), quest'ultimo identifica quali atti idonei ad essere oggetto di un siffatto rinvio pregiudiziale tutte le disposizioni adottate dal Consiglio e destinate a produrre un effetto giuridico nei confronti dei terzi. Posto che il procedimento che consente alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale è diretto a garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, sarebbe in contrasto con tale obiettivo interpretare restrittivamente l'art. 35, n. 1, UE (abrogato). La possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale deve pertanto essere concessa con riguardo a tutte le disposizioni adottate dal Consiglio dirette a produrre effetti nei confronti dei terzi, a prescindere dalla loro natura o dalla loro forma (v., per analogia, sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta « AETR », punti 38-42 e 20 marzo 1997, causa C-57/95, Francia/ Commissione, Racc. pag. I 1627, punti 7 e ss.).

54. Pertanto, una posizione comune che, in forza del suo contenuto, abbia una portata che supera quella attribuita dal Trattato UE a questo genere di atti, deve poter essere sottoposta al sindacato della Corte. Di conseguenza, un giudice nazionale cui sia stata sottoposta una controversia che, in via incidentale, suscita una questione sulla validità o l'interpretazione di una posizione comune adottata sul fondamento normativo dell'art. 34 UE (abrogato), come accade nel caso di specie per una parte della posizione comune 2001/931 e, in ogni caso, per il suo art. 4 ed il suo allegato, e che nutra un fondato dubbio che tale posizione comune produca in realtà effetti nei confronti di terzi, potrebbe chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale, alle condizioni stabilite all'art. 35 UE (abrogato). In tale circostanza spetterebbe alla Corte dichiarare, se del caso, che la posizione comune è diretta a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, restituirle la sua vera qualificazione e pronunciarsi in via pregiudiziale.

55. La Corte sarebbe altresì competente a riesaminare la legittimità di tali atti quando un ricorso è proposto dalla Commissione o da uno Stato membro alle condizioni stabilite dall'art. 35, n. 6, UE (abrogato).

56. Infine, occorre ricordare che spetta agli Stati membri, e in particolare ai loro organi giurisdizionali, interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni, in maniera da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'elaborazione o all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione europea, e di chiedere, all'occorrenza, il risarcimento del danno subito.

57. Ne consegue che i ricorrenti non possono fondatamente sostenere che la posizione comune impugnata, in violazione del requisito della tutela giurisdizionale effettiva, li priva della possibilità di ricorso, né che l'ordinanza impugnata pregiudica il loro diritto a tale tutela. Pertanto, questo motivo deve essere respinto. [...]

58. I ricorrenti hanno fatto valere dinanzi al Tribunale la dichiarazione rilasciata dal Consiglio nella decisione 18 dicembre 2001, n. 15453, ai sensi della quale « il Consiglio ricorda, in merito all'art. 1, n. 6, della posizione comune relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo e dell'art. 2, n. 3, del regolamento relativo a misure restrittive specifiche contro determinate persone e entità ai fini della lotta al terrorismo, che qualsiasi errore relativo alle persone, ai gruppi o alle entità in questione conferisce alla parte lesa il diritto a chiedere il risarcimento del danno ».

59. Secondo i ricorrenti, tale dichiarazione dovrebbe essere interpretata alla luce dell'ottavo 'considerando' della decisione del Consiglio 19 dicembre 2002, 2003/48/GAI, relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo, il quale recita che « [l]a presente decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea. Nessuna disposizione della presente decisione può essere interpretata in modo tale da pregiudicare la tutela giuridica accordata in virtù della legislazione nazionale alle persone, ai gruppi e alle entità elencati nell'allegato della posizione comune 2001/931/PESC ».

60. Tuttavia, in virtù di una costante giurisprudenza della Corte, una dichiarazione di questo genere non è sufficiente a creare un rimedio giuridico non previsto dai testi applicabili e non le si può quindi riconoscere alcuna portata giuridica, né può essere presa in considerazione per interpretare il diritto derivante dal Trattato UE quando, come nella specie, il contenuto della dichiarazione non trova alcun riscontro nel testo della disposizione di cui trattasi (v., in questo senso, sentenze 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen, Racc. pag. I-745, punto 18; 29 maggio 1997, causa C-329/95, VAG Sverige, Racc. pag. I-2675, punto 23 e 24 giugno 2004, causa C-49/02, Heidelberger Bauchemie, Racc. pag. I-6129, punto 17).

61. Pertanto, il Tribunale non ha commesso un errore il diritto statuendo, nell'ordinanza impugnata, che la dichiarazione del Consiglio nella decisione 18 dicembre 2001, n. 15453 non è sufficiente ad attribuire alla Corte la competenza a conoscere di un ricorso per risarcimento nell'ambito del Titolo VI del Trattato UE.

62. Dall'insieme degli elementi che precedono risulta che il Tribunale non ha adottato un'ordinanza viziata da un errore di diritto dichiarandosi manifestamente incompetente a conoscere del ricorso per risarcimento relativo al danno eventualmente cagionato ai ricorrenti dall'inclusione della Segi nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931, come aggiornato dalle posizioni comuni 2002/340 e 2002/462.

63. Poiché nessuno dei motivi è fondato, occorre respingere l'impugnazione ».

3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad*, causa C-303/05, Racc. I-3633.

Con ricorso all'organo giurisdizionale belga preposto al sindacato di legittimità delle leggi (Arbitragehof) la Advocaten voor de Wereld VZW, associazione senza scopo di lucro, domandava l'annullamento, totale o parziale, della legge 19 dicembre 2003 che recepisce nell'ordinamento belga le disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. A sostegno del ricorso si sosteneva, in particolare, (i) l'invalidità della normativa europea in parola in quanto la materia da essa disciplinata avrebbe dovuto essere oggetto di una convenzione piuttosto che di una decisione quadro (che, in forza dell'allora vigente art. 34, par. 2, lett. b), TUE - prime delle modifiche apportate dal trattato di Lisbona -, può essere adottata soltanto per «il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», circostanza che non si considerava soddisfatta nella specie), e (ii)

la violazione da parte della normativa nazionale attuativa della disciplina europea dei principi di uguaglianza e di non discriminazione (potendosi procedere per i reati di cui all'art. 2, par. 2, della decisione quadro all'esecuzione di un mandato di arresto anche se non è soddisfatto il requisito della doppia incriminazione) e del principio di legalità in materia penale (poiché, in attuazione della normativa europea, i reati presi in considerazione non sono definiti in modo sufficientemente chiaro e preciso, facendosi piuttosto riferimento a vaghe categorie di condotte indesiderabili). Il giudice adito, rilevando che la legge controversa è la diretta conseguenza della scelta del Consiglio dell'Unione di disciplinare la materia del mandato d'arresto europeo con una decisione quadro e che le censure sollevate nei confronti di detta legge valgono sostanzialmente nei confronti della decisione quadro, compromettendo le disparità di interpretazione e applicazione tra i giudici nazionali in ordine alla validità di atti europei l'unità dell'ordinamento giuridico comunitario e così ledendo il principio generale della certezza del diritto, decideva di sospendere il procedimento dinanzi ad esso pendente e sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Quest'ultima è, infatti, competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità delle decisioni quadro, avendo il Regno del Belgio accettato la sua giurisdizione in virtù di una dichiarazione all'uopo necessaria ai sensi dell'allora vigente art. 35 TUE (quale formulato nella versione pre-Lisbona). Si chiedeva, pertanto, al giudice comunitario di verificare se la decisione quadro è compatibile con il citato art. 34, par. 2, lett. b), TUE, a norma del quale, come visto, le decisioni quadro possono essere adottate solo per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e se l'art. 2, par. 2, della decisione quadro, laddove sopprime l'esame del requisito della doppia incriminazione per i reati in esso elencati, è compatibile con l'art. 6, par. 2, TUE, ed in particolare con il principio di legalità in materia penale e con il principio di uguaglianza e di non discriminazione garantiti da tale disposizione». La Corte di giustizia, risolta positivamente la questione preliminare inerente la propria competenza ad interpretare, pur in assenza di una previsione espressa in tal senso, le disposizioni di diritto primario del trattato sull'Unione europea, come appunto il suo art. 34, derivando necessariamente tale competenza da quella di cui essa è investita nella misura in cui è chiamata a valutare se una decisione quadro è stata legittimamente adottata sul fondamento normativo di una disposizione pattizia, con riguardo specifico alla prima questione ha osservato che:

«28. Come emerge, in particolare, dall'art. 1, nn. 1 e 2, della decisione quadro e dai suoi 'considerando' da 5 a 7, nonché 11, essa è intesa a sostituire il sistema multilaterale di estradizione tra gli Stati membri con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie di persone condannate o sospettate, al fine dell'esecuzione di sentenze o per sottoporle all'azione penale, fondato sul principio del reciproco riconoscimento.

29. Il reciproco riconoscimento dei mandati di arresto spiccati da diversi Stati membri in conformità al diritto dello Stato emittente interessato richiede il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e, più nello specifico, delle norme relative alle condizioni, alle procedure e agli effetti della consegna tra autorità nazionali.

30. È proprio questo l'oggetto della decisione quadro per quanto riguarda, in particolare, le norme riguardanti le categorie di reati elencate per le quali non sussiste un controllo della doppia incriminazione (art. 2, n. 2), i motivi di non esecuzione obbligatoria o facoltativa del mandato d'arresto europeo (artt. 3 e 4), il contenuto e la forma di quest'ultimo (art. 8), la trasmissione di siffatto mandato e le modalità di quest'ultima (artt. 9 e 10), le garanzie minime che devono essere concesse al ricercato o arrestato (artt. 11-14), i termini e le modalità della decisione di esecuzione del detto mandato (art. 17) e i termini per la consegna del ricercato (art. 23).

31. La decisione quadro è fondata sull'art. 31, n. 1, lett. a) e b), UE, ai sensi del quale l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale è intesa, rispettivamente, a facilitare e accelerare la cooperazione giudiziaria in relazione ai procedimenti e all'esecuzione di decisioni, nonché a facilitare l'extradizione fra Stati membri.

32. Contrariamente a quanto sostiene la [ricorrente], nulla consente di concludere che il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di decisioni quadro in forza dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE riguardi unicamente le norme penali di questi ultimi menzionate all'art. 31, n. 1, lett. e), UE, ossia quelle relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili nei settori elencati da quest'ultima disposizione.

33. Ai sensi dell'art. 2, primo comma, quarto trattino, UE, lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia figura tra gli obiettivi perseguiti dall'Unione e l'art. 29, primo comma, UE prevede che, per fornire ai cittadini un elevato livello di sicurezza in tale spazio, gli Stati membri sviluppano un'azione in comune, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale. In forza del secondo comma, secondo trattino, dello stesso articolo, tale obiettivo è perseguito anche mediante una «più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri [...] a norma degli articoli 31 [UE] e 32 [UE]».

34. L'art. 31, n. 1, lett. a) e b), UE non contiene tuttavia nessuna indicazione sugli strumenti giuridici che devono essere utilizzati a tal fine.

35. Peraltro, è in termini generali che l'art. 34, n. 2, UE dispone che il Consiglio «adotta misure e promuove (...) la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione» e autorizza «[a] questo scopo» il Consiglio ad adottare diversi tipi di atti, elencati al detto n. 2, lett. a)-d), tra cui le decisioni quadro e le convenzioni.

36. Inoltre, né l'art. 34, n. 2, UE né alcun'altra disposizione del Titolo VI del Trattato UE operano una distinzione relativa ai tipi di atti che possono essere adottati in funzione della materia su cui verte l'azione comune nel settore della cooperazione penale.

37. L'art. 34, n. 2, UE non stabilisce neanche un ordine di priorità tra i diversi strumenti elencati in tale disposizione, di modo che non si può escludere che il Consiglio possa scegliere tra diversi strumenti per disciplinare la stessa materia, fatti salvi i limiti imposti dalla natura dello strumento scelto.

38. Pertanto, l'art. 34, n. 2, UE, nella parte in cui elenca e definisce, in termini generali, i diversi tipi di strumenti giuridici di cui ci si può avvalere per «realizzare gli obiettivi dell'Unione» enunciati al Titolo VI del Trattato UE, non può essere interpretato nel senso di escludere che il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di una decisione quadro in forza del detto n. 2, lett. b), possa riguardare settori diversi da quelli menzionati all'art. 31, n. 1, lett. e), UE e, in particolare, la materia del mandato d'arresto europeo.

39. L'interpretazione secondo la quale il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri mediante l'adozione di decisioni quadro non è autorizzato solamente nei settori di cui all'art. 31, n. 1, lett. e), UE, è corroborata dallo stesso n. 1, lett. c), il quale dispone che l'azione comune è diretta altresì a conseguire la «garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare la suddetta cooperazione [giudiziaria in materia penale]», senza distinguere tra diversi tipi di atti che possono essere utilizzati ai fini del ravvicinamento di tali disposizioni.

40. Nel caso di specie, dato che l'art. 34, n. 2, lett. c), UE esclude che il Consiglio possa avvalersi di una decisione per procedere al ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e che lo strumento giuridico della posizione comune deve limitarsi a definire l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica, ci si domanda quindi se, contrariamente a quanto sostiene la [ricorrente], il Consiglio poteva legittimamente disciplinare la materia del mandato d'arresto europeo mediante una decisione quadro piuttosto che una convenzione ex art. 34, n. 2, lett. d), UE.

41. È vero che il mandato d'arresto europeo avrebbe anche potuto essere disciplinato con una convenzione; tuttavia nella discrezionalità del Consiglio rientra la possibilità di privilegiare lo strumento giuridico della decisione quadro quando, come in questa fattispecie, siano presenti le condizioni per l'adozione di tale atto.

42. Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza che, in conformità all'art. 31, n. 1, della

decisione quadro, a partire dal 1 gennaio 2004 quest'ultima sostituisce, nelle sole relazioni tra gli Stati membri, le corrispondenti disposizioni delle precedenti convenzioni relative all'estradizione elencate in tale disposizione. Qualsiasi altra interpretazione che non trovi sostegno né nell'art. 34, n. 2, UE né in altre disposizioni del Trattato UE rischierebbe di privare dell'aspetto essenziale del suo effetto utile la facoltà riconosciuta al Consiglio di adottare decisioni quadro in settori precedentemente disciplinati da convenzioni internazionali.

43. Ne consegue che la decisione quadro non è stata adottata in violazione dell'art. 34, n. 2, lett. b), UE».

Con riguardo, quindi, alla seconda questione pregiudiziale, la Corte ha poi osservato che:

«45. Occorre innanzitutto rilevare che, in forza dell'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione [...].

46. È pacifico che tra tali principi rientrano quello della legalità dei reati e delle pene, nonché il principio di uguaglianza e non discriminazione, principi altresì ribaditi, rispettivamente, dagli artt. 49, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1).

47. Spetta pertanto alla Corte valutare la validità della decisione quadro alla luce dei detti principi. [...]

48. Secondo la [ricorrente], l'elenco di oltre trenta reati per i quali la tradizionale condizione della doppia incriminazione viene abbandonata quando lo Stato membro emittente li punisce con una pena privativa della libertà avente un massimo edittale di almeno tre anni è talmente vago e indefinito da violare, o perlomeno da poter violare, il principio di legalità in materia penale. A suo avviso, i reati inclusi in tale elenco non sono corredati della loro definizione di legge, ma costituiscono categorie, definite in maniera molto vaga, di condotte indesiderabili. La persona che è stata privata della libertà in esecuzione di un mandato d'arresto europeo senza verifica della doppia incriminazione non godrebbe della garanzia secondo cui la legge penale deve soddisfare condizioni di precisione, chiarezza e prevedibilità tali da consentire a ciascuno di sapere, nel momento in cui commette un atto, se quest'ultimo costituisce o no un reato, e ciò contrariamente a quanto accade a chi è privato della libertà mediante uno strumento diverso dal mandato d'arresto europeo.

49. Va ricordato che il principio della legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), che fa parte dei principi generali del diritto alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato parimenti sancito da diversi trattati internazionali, in particolare dall'art. 7, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v., in questo senso, segnatamente, sentenze 12 dicembre 1996, cause riunite C-74/95 e C-129/95, X, Racc. pag. I-6609, punto 25, e 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e a./Commissione, Racc. pag. I-5425, punti 215-219).

50. Tale principio implica che la legge definisca chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, nel caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenza Coëme e a. c. Belgio del 22 giugno 2000, Recueil des arrêts et décisions, 2000-VII, § 145).

51. In conformità all'art. 2, n. 2, della decisione quadro, i reati elencati in tale disposizione «se [nello] Stato membro [emittente] il massimo della pena o della misura di sicurezza privative della

libertà per tali reati è pari o superiore a tre anni», danno luogo a consegna in base al mandato d'arresto europeo indipendentemente dalla doppia incriminazione per tale fatto.

52. Di conseguenza, anche se gli Stati membri riprendono letteralmente l'elenco delle categorie di reati di cui all'art. 2, n. 2, della decisione quadro per darle attuazione, la definizione stessa di tali reati e le pene applicabili sono quelle risultanti dal diritto «dello Stato membro emittente». La decisione quadro non è volta ad armonizzare i reati in questione per quanto riguarda i loro elementi costitutivi o le pene di cui sono corredate.

53. Pertanto, anche se l'art. 2, n. 2, della decisione quadro sopprime il controllo della doppia incriminazione per le categorie di reati menzionate in tale disposizione, la loro definizione e le pene applicabili continuano a rientrare nella competenza dello Stato membro emittente, il quale, come peraltro recita l'art. 1, n. 3, della stessa decisione quadro, deve rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'art. 6 UE e, di conseguenza, il principio di legalità dei reati e delle pene.

54. Ne risulta che l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, nella parte in cui sopprime il controllo della doppia incriminazione per i reati menzionati in tale disposizione, non è invalido per violazione del principio di legalità dei reati e delle pene. [...]

55. Secondo la [ricorrente], la decisione quadro viola il principio di uguaglianza e di non discriminazione in quanto, per i reati diversi da quelli oggetto dell'art. 2, n. 2 di tale decisione, la consegna può essere subordinata alla condizione che i fatti per i quali il mandato d'arresto europeo è stato spiccato costituiscano un reato ai sensi dell'ordinamento dello Stato membro di esecuzione. A suo avviso, tale distinzione non è oggettivamente giustificata. La soppressione del controllo della doppia incriminazione sarebbe a maggior ragione criticabile perché la decisione quadro non contiene nessuna definizione circostanziata dei fatti per cui è richiesta la consegna. Il regime istituito da tale decisione produrrebbe una disparità di trattamento ingiustificata tra singoli a seconda che i fatti incriminati si siano svolti nello Stato membro di esecuzione o fuori da tale Stato. Tali singoli sarebbero quindi giudicati in maniera diversa ai fini della privazione della libertà senza che ciò sia giustificato.

56. Occorre rilevare che il principio di uguaglianza e di non discriminazione impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza 26 ottobre 2006, causa C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Racc. pag. I-10211, punto 72 e giurisprudenza citata).

57. Per quanto riguarda, da un lato, la scelta delle 32 categorie di reati elencate all'art. 2, n. 2, della decisione quadro, il Consiglio ha ben potuto ritenere, in base al principio del reciproco riconoscimento e considerato l'elevato grado di fiducia e di solidarietà tra gli Stati membri, che, vuoi per la loro stessa natura, vuoi per la pena comminata - d'un massimo edittale di almeno tre anni - le categorie di reati di cui trattasi rientrassero tra quelle che arrecano all'ordine e alla sicurezza pubblici un pregiudizio tale da giustificare la rinuncia all'obbligo di controllo della doppia incriminazione.

58. Pertanto, anche ritenendo paragonabili la situazione di persone sospettate di aver commesso reati rientranti nell'elenco dell'art. 2, n. 2, della decisione quadro, o condannate per aver perpetrato siffatti reati, e quella di persone sospettate di aver commesso, o condannate per aver commesso, reati diversi da quelli elencati in tale disposizione, la distinzione risulta, in ogni caso, oggettivamente giustificata.

59. Per quanto attiene, dall'altro lato, al fatto che la mancanza di precisione nella definizione delle categorie di reati in questione rischierebbe di generare disparità nell'attuazione della decisione quadro nei diversi ordinamenti giuridici nazionali, è sufficiente rilevare che l'oggetto di quest'ultima non è l'armonizzazione del diritto penale sostanziale degli Stati membri e che nessuna disposizione del Titolo VI del Trattato UE, i cui artt. 34 e 31 sono stati scelti come fondamento normativo di tale decisione quadro, subordina l'applicazione del mandato d'arresto europeo all'armonizzazione delle normative penali degli Stati membri nell'ambito dei reati in esame (v., per analogia, tra le altre,

sentenze 11 febbraio 2003, cause riunite C-187/01 e C-385/01, Gözütok e Brügge, Racc. pag. I-1345, punto 32, nonché 28 settembre 2006, causa, C-467/04, Gasparini e a., Racc. pag. I-9199, punto 29).

60. Ne consegue che l'art. 2, n. 2, della decisione quadro, nella parte in cui sopprime il controllo della doppia incriminazione per i reati menzionati in tale disposizione, non è invalido per violazione dell'art. 6, n. 2, UE e, più nello specifico, dei principi di legalità dei reati e delle pene e di uguaglianza e di non discriminazione.

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere che dall'esame delle questioni sottoposte non è emerso alcun elemento idoneo ad infirmare la validità della decisione quadro».

23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, causa C-440/05, Racc. I-9097.

Ai sensi dell'allora vigente art. 35, par. 6, TUE (quale formulato nella versione pre-Lisbona), la Commissione chiedeva alla Corte di giustizia di annullare la decisione quadro del Consiglio 2005/667/GAI, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, elaborata a completamento della disciplina di cui alla direttiva 2005/35/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, e che prevedeva, tra l'altro, l'adozione da parte degli Stati membri di una serie di provvedimenti correlati al diritto penale al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito dalla citata direttiva, ovvero quello di garantire un elevato livello di sicurezza e di protezione dell'ambiente nel trasporto marittimo. A sostegno del proprio ricorso, la Commissione, richiamando tra l'altro la giurisprudenza della Corte nel caso noto come "reati ambientali" (sentenza 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione c. Consiglio, Racc. pag. I-1789), faceva valere, in particolare, l'erronea base giuridica su cui la decisione quadro era stata adottata, ritenendo che, in quanto finalizzata a perseguire uno degli obiettivi della Comunità, la disciplina in parola avrebbe dovuto essere contenuta, piuttosto, in un atto comunitario, elaborato in base alle disposizioni del primo pilastro (sub specie, l'art. 80, par. 2, CE - oggi art. 100 TFUE), e, dato, appunto, il fondamento normativo non appropriato della normativa contestata, considerava violato l'art. 47 TUE (oggi art. 40 TUE) in tema di riparto di competenze delle istituzioni tra i diversi pilastri dell'Unione. In proposito, la Corte di giustizia ha osservato:

«52. In forza dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], nessuna delle disposizioni del Trattato CE può essere intaccata da una disposizione del Trattato UE. Il medesimo principio figura al primo comma dell'art. 29 UE [ora art. 67 TFUE], che introduce il titolo VI di quest'ultimo Trattato, intitolato «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

53. Spetta alla Corte vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientranti nell'ambito del detto titolo VI non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (v. sentenze 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2763, punto 16, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 39).

54. È dunque importante verificare se le disposizioni della decisione quadro 2005/667 non pregiudichino la competenza che la Comunità detiene in virtù dell'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE], nella misura in cui avrebbero potuto, come sostenuto dalla Commissione, essere adottate sul fondamento di quest'ultima disposizione.

55. A tale riguardo, si deve anzitutto rammentare che la politica comune dei trasporti si annovera tra i fondamenti della Comunità poiché, ai sensi dell'art. 70 CE [ora art. 90 TFUE], in combinato disposto con l'art. 80, n. 1, CE [ora art. 100 TFUE], le finalità del Trattato vengono infatti perseguite dagli Stati membri nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, nell'ambito d'una siffatta politica (v. sentenza 28 novembre 1978, causa 97/78, Schumalla, Racc. pag. 2311, punto 4).

56. Preme poi precisare che, a norma dell'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE], il Consiglio ha la facoltà di decidere se, in quale misura e con quale procedura possano essere prese opportune

disposizioni per la navigazione marittima (v., in particolare, sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries, Racc. pag. I-1783, punto 25), e che si applicano le norme procedurali dell'art. 71 CE [ora art. 91 TFUE].

57. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE], lungi dall'escludere l'applicazione del Trattato CE ai trasporti marittimi, si limita a prevedere che le disposizioni particolari di quest'ultimo relative alla politica comune dei trasporti, enunciate nel titolo V di questo stesso Trattato, non si applicano automaticamente a tale ambito di attività (v., in particolare, sentenza 7 giugno 2007, causa C-178/05, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-[4185], punto 52).

58. Nei limiti in cui l'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE], non prevede nessuna esplicita limitazione in ordine alla natura delle disposizioni comuni particolari che il Consiglio può adottare su tale fondamento conformemente alle norme procedurali dell'art. 71 CE [ora art. 91 TFUE], in virtù di questa disposizione il legislatore comunitario dispone di un ampio potere normativo ed è competente, a tale titolo e per analogia con le altre disposizioni del Trattato CE relative alla politica comune dei trasporti, in particolare l'art. 71, n. 1, CE [ora art. 91 TFUE], a predisporre segnatamente «le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti» nonché «ogni altra utile disposizione» in materia di navigazione marittima (v., in tal senso, per quanto riguarda il trasporto su strada, sentenza 9 settembre 2004, cause riunite C-184/02 e C-223/02, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-7789, punto 28).

59. Detta constatazione, secondo cui, nell'ambito delle competenze conferitegli dall'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE], il legislatore comunitario può adottare misure volte al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi, non è rimessa in questione dalla circostanza che, nel presente caso, il Consiglio non abbia giudicato opportuno adottare le disposizioni della decisione quadro 2005/667 sul fondamento di tale art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE]. In effetti, a tale riguardo, è sufficiente rilevare che l'esistenza di una competenza attribuita dall'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE] non è tributaria della decisione del legislatore di esercitarla effettivamente.

60. Occorre aggiungere che, nei limiti in cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità (v., in particolare, sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 41), devono, a tenore dell'art. 6 CE [ora art. 11 TFUE], «essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie», una tale tutela deve essere considerata un obiettivo appartenente altresì alla politica comune dei trasporti. Il legislatore comunitario può dunque, sulla base dell'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE] e nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli da tale disposizione, decidere di promuovere la tutela dell'ambiente (v., per analogia, sentenza 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber, Racc. pag. I-7699, punto 36).

61. È bene infine rammentare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, detta «Biossido di titanio», Racc. pag. I-2867, punto 10, Huber, cit., punto 30, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 45).

62. Per quanto riguarda in particolare la decisione quadro 2005/667, dal suo preambolo emerge che essa ha come obiettivo il miglioramento della sicurezza marittima e, nel contempo, il rafforzamento della tutela dell'ambiente marino contro l'inquinamento provocato dalle navi. Come risulta dal suo secondo e terzo 'considerando', essa intende, infatti, conseguire il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri al fine di evitare che si riproducano danni quali quelli derivanti dal naufragio della petroliera Prestige.

63. Come si ricava dal suo quarto 'considerando' nonché dal sesto 'considerando' della direttiva 2005/35, tale decisione quadro integra quest'ultima direttiva mediante regole dettagliate in campo penale. Come si desume dai suoi 'considerando' primo e quindicesimo nonché dal suo art. 1, detta direttiva ha ugualmente lo scopo di garantire un livello elevato di sicurezza e di tutela dell'ambiente

nel trasporto marittimo. Come risulta dal suo quindicesimo ‘considerando’ e dal suo art. 1, essa ha per obiettivo l’inserimento nel diritto comunitario delle norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi e l’istituzione di sanzioni, penali e amministrative, in caso di violazione di tali norme, al fine di garantirne l’efficacia.

64. Per quanto riguarda il contenuto della decisione quadro 2005/667, in forza dei suoi artt. 2, 3 e 5, essa stabilisce l’obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali per le persone giuridiche o fisiche che abbiano commesso, che abbiano istigato a commettere o abbiano concorso ad un reato di cui agli artt. 4 e 5 della direttiva 2005/35.

65. Tale decisione quadro, secondo la quale le sanzioni penali devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, ai suoi artt. 4 e 6 fissa, peraltro, il tipo e il livello delle sanzioni penali applicabili in funzione dei danni che detti reati abbiano cagionato alla qualità delle acque, alle specie animali o vegetali o alle persone.

66. Se è vero che, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (v., in tal senso, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27, 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19, nonché 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 47), resta nondimeno il fatto che il legislatore comunitario, allorché l’applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro danni ambientali gravi, può imporre agli Stati membri l’obbligo di introdurre tali sanzioni per garantire la piena efficacia delle norme che emana in tale ambito (v., in tal senso, sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 48).

67. Nel caso di specie occorre rilevare, da una parte, che le disposizioni della decisione quadro 2005/667 riguardano, alla stregua di quelle della decisione quadro 2003/80 di cui trattasi nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, i comportamenti idonei a cagionare danni particolarmente gravi all’ambiente derivanti, nella specie, dall’inosservanza delle norme comunitarie in materia di sicurezza marittima.

68. D’altra parte, dalla lettura combinata dei ‘considerando’ terzo-quinto, settimo ed ottavo della direttiva 2005/35, nonché dai primi cinque ‘considerando’ della decisione quadro 2005/667 risulta che il Consiglio ha ritenuto che sanzioni penali fossero necessarie per assicurare il rispetto della normativa comunitaria emanata in materia di sicurezza marittima.

69. Di conseguenza, poiché gli artt. 2, 3 e 5 della decisione quadro 2005/667 mirano a garantire l’efficacia delle norme adottate nel campo della sicurezza marittima, la cui inosservanza può avere gravi conseguenze per l’ambiente, imponendo agli Stati membri l’obbligo di sanzionare penalmente determinati comportamenti, tali articoli devono essere considerati come finalizzati essenzialmente al miglioramento della sicurezza marittima, al pari della tutela dell’ambiente, e avrebbero potuto essere validamente adottati sul fondamento dell’art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE].

70. Per quanto riguarda invece la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili, occorre evidenziare che questa non rientra nella competenza della Comunità, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione.

71. Ne consegue che il legislatore comunitario non può adottare disposizioni quali gli artt. 4 e 6 della decisione quadro 2005/667, in quanto tali articoli hanno per oggetto il tipo e il livello delle sanzioni penali applicabili. Di conseguenza, tali disposizioni non sono state adottate in violazione dell’art. 47 UE [ora art. 40 TUE].

72. Per quanto attiene a tali disposizioni, va parimenti rilevato che la circostanza che esse rinviino alle disposizioni degli artt. 2, 3 e 5 di questa stessa decisione quadro mette in rilievo i legami inscindibili che, nella fattispecie, uniscono tali disposizioni a quelle relative ai reati penali cui si riferiscono.

73. Quanto agli artt. 7-12 della decisione quadro 2005/667, che riguardano rispettivamente la competenza giurisdizionale, la notificazione di informazioni tra gli Stati membri, la designazione di punti di contatto, l’ambito di applicazione territoriale di tale decisione quadro, l’obbligo di

attuazione gravante sugli Stati membri nonché la data di entrata in vigore di detta decisione quadro, è sufficiente constatare che, nel caso di specie, questi articoli sono altresì uniti da legami inscindibili alle disposizioni di questa stessa decisione quadro di cui ai punti 69 e 71 della presente sentenza, di modo che non è necessario pronunciarsi sulla questione se essi possano rientrare nella competenza del legislatore comunitario.

74. Alla luce di tutto ciò che precede, si deve concludere che la decisione quadro 2005/667, sconfinando nelle competenze che l'art. 80, n. 2, CE [ora art. 100 TFUE] attribuisce alla Comunità, viola l'art. 47 UE [ora art. 40 TUE] e deve essere annullata nel suo insieme a motivo della sua indivisibilità».

20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05, Racc. I-3651.

Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 230 CE (oggi art. 263 TFUE), la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di annullare la decisione del Consiglio 2004/833/PESC, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro (in prosieguo: la «decisione impugnata»), e di dichiarare inapplicabile, in quanto illegittima, l'azione comune del Consiglio 2002/589/PESC, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere, che abroga il titolo II dell'azione comune 1999/34/PESC (in prosieguo: l'«azione comune contestata»). La Commissione sosteneva, infatti, che il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, ha usurpato le competenze della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo e violato, così, l'art. 47 TUE (oggi art. 40 TUE). Inoltre, poiché la decisione impugnata si fondava sull'azione comune contestata, la Commissione richiamava l'art. 241 CE (oggi art. 277 TFUE) per invocare l'inapplicabilità di detta azione comune, in particolare del suo titolo II, sempre per violazione dell'art. 47 UE (ora art. 40 TUE). Il Consiglio, senza rimettere in discussione la competenza della Corte a statuire sul ricorso, faceva osservare, riguardo in particolare all'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata, che la Corte non è competente a decidere sulla legittimità di un atto rientrante nella PESC. Quest'ultima ha, innanzitutto, dichiarato ricevibile il ricorso, in particolare osservando che:

«31. [...] dall'art. 46, lett. f), UE risulta che le disposizioni del Trattato CE relative alla competenza della Corte e all'esercizio di tale competenza si applicano anche all'art. 47 UE [ora art. 40 TUE].

32. Ai sensi dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], nessuna disposizione del Trattato UE pregiudica le disposizioni del Trattato CE (sentenze 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-7879, punto 38, e 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio, [Racc. pag. I-9097], punto 52).

33. Spetta dunque alla Corte vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del titolo V del Trattato UE e che per loro stessa natura sono idonei a produrre effetti giuridici non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (v., in tal senso, sentenze 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2763, punto 16; 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 39, e 23 ottobre 2007, Commissione/Consiglio, cit., punto 53).

34. Ne risulta che la Corte è competente ad esaminare il ricorso di annullamento proposto dalla Commissione ai sensi dell'art. 230 CE [ora art. 263 TFUE], e, in tale ambito, ad esaminare i motivi dedotti conformemente all'art. 241 CE in quanto facciano valere una violazione dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE]».

Quindi, con riferimento al merito, la Corte di giustizia ha osservato:

«56. Dai punti 31-33 della presente sentenza risulta che, ai sensi dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], spetta alla Corte vigilare affinché gli atti che secondo il Consiglio rientrano nel titolo V del Trattato UE e sono idonei a produrre effetti giuridici non usurpino le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità.

57. Secondo la Commissione, la decisione impugnata non tiene conto della ripartizione delle competenze operata all'art. 47 UE [ora art. 40 TUE] tra la Comunità e l'Unione, dal momento che avrebbe potuto essere adottata sul fondamento delle competenze attribuite alla Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo. Altrettanto varrebbe per le disposizioni del titolo II dell'azione comune contestata, della quale la decisione impugnata costituisce l'attuazione, che rientrerebbero nelle competenze della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo, di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi.

58. Occorre dunque verificare se le disposizioni della decisione impugnata pregiudichino le competenze che la Comunità detiene ai sensi del Trattato CE in quanto avrebbero potuto, come sostiene la Commissione, essere adottate sul fondamento del detto Trattato (v., in tal senso, citate sentenze 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, punto 40, e 23 ottobre 2007, Commissione/Consiglio, punto 54).

59. Stabilendo che nessuna disposizione del Trattato UE pregiudichi i Trattati istitutivi delle Comunità europee o i Trattati e gli atti susseguenti che li hanno modificati o completati, l'art. 47 UE [ora art. 40 TUE] si prefigge, infatti, conformemente agli artt. 2, quinto trattino, UE [ora art. 3 TUE] e 3, primo comma, UE, di mantenere integralmente l'acquis comunitario e di svilupparlo.

60. Contrariamente a quanto sostiene il governo del Regno Unito [interveniente a sostegno del Consiglio], un atto produttivo di effetti giuridici emanato nell'ambito del titolo V del Trattato UE pregiudica le disposizioni del Trattato CE ai sensi dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE] ove avrebbe potuto essere adottato sul fondamento di quest'ultimo Trattato, e non occorre verificare, in tal caso, se esso impedisca o limiti l'esercizio delle proprie competenze da parte della Comunità. Dalla giurisprudenza della Corte emerge, infatti, che essa considera contrarie all'art. 47 UE le disposizioni di un atto emanato nell'ambito dei titoli V o VI del Trattato UE allorché, in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto, queste risultano avere come oggetto principale l'attuazione di una politica attribuita alla Comunità dal Trattato CE e avrebbero così potuto validamente essere adottate sul fondamento di quest'ultimo Trattato (v., in tal senso, citate sentenze 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, punti 51 e 53, e 23 ottobre 2007, Commissione/Consiglio, punti 69-74).

61. Dal momento che vi è violazione dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], allorché un atto produttivo di effetti giuridici adottato dall'Unione sul fondamento del Trattato UE avrebbe potuto essere adottato dalla Comunità, non rileva neppure verificare se, nel caso di un settore come la cooperazione allo sviluppo, che non è di competenza esclusiva della Comunità e nel quale, di conseguenza, gli Stati membri sono liberi di esercitare, collettivamente o individualmente, le loro competenze (v., in tal senso, sentenze 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C 248/91, Parlamento/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3685, punto 16, e 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punto 26), tale atto avrebbe potuto essere adottato dagli Stati membri nell'esercizio delle rispettive competenze.

62. Del resto, stabilire se le disposizioni di un atto adottato dall'Unione rientrino nella competenza della Comunità è una questione che riguarda l'attribuzione e, dunque, l'esistenza stessa di tale competenza, e non la sua natura esclusiva o ripartita (v., in tal senso, sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-4635, punto 93).

63. Occorre dunque determinare se la decisione impugnata violi l'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], perché avrebbe potuto essere adottata sul fondamento delle disposizioni del Trattato CE. [...]

64. Quanto alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, la Corte ha dichiarato che gli obiettivi previsti dall'art. 130 U del Trattato CE (divenuto art. 177 CE [ora art. 208 TFUE]) sono ampi nel senso che le misure necessarie al loro perseguimento devono poter riguardare varie materie

specifiche (sentenza 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio, Racc. pag. I-6177, punto 37).

65. Gli artt. 177 CE [ora art. 208 TFUE] - 181 CE [ora art. 211 TFUE], riguardanti la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, mirano, in effetti, non solo allo sviluppo economico e sociale sostenibile di tali paesi, al loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale e alla lotta contro la povertà, ma anche allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, osservando nel contempo gli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali (sentenza 23 ottobre 2007, causa C-403/05, Parlamento/Commissione, [Racc. pag. I-9045], punto 56).

66. Risulta, inoltre, dalla Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea, intitolata «Il consenso europeo [per lo sviluppo]» (GU 2006, C 46, pag. 1), che non vi può essere sviluppo sostenibile ed eliminazione della povertà senza pace e senza sicurezza e che il perseguimento degli obiettivi della nuova politica di sviluppo della Comunità passa necessariamente attraverso la promozione della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo (sentenza Parlamento/Commissione, cit., punto 57).

67. Se dunque non si devono limitare gli obiettivi della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo attuale alle misure direttamente intese alla lotta contro la povertà, occorre nondimeno, perché una misura rientri in tale politica, che essa contribuisca al perseguimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punti 44, 60, 63 e 73).

68. A tale riguardo, emerge da diversi documenti delle istituzioni dell'Unione come pure del Consiglio europeo che talune misure volte a prevenire la fragilità dei paesi in via di sviluppo, comprese quelle che sono state adottate nell'ambito della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, possono contribuire ad eliminare o a ridurre ostacoli allo sviluppo economico e sociale dei detti paesi. [...]

71. Nondimeno, perché la Comunità possa adottare una misura concreta di lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro nell'ambito della sua politica di cooperazione allo sviluppo, tale misura deve rientrare, sia per finalità sia per contenuto, nell'ambito di applicazione delle competenze che il Trattato CE le attribuisce in materia.

72. Non rientra in tale ambito una misura che, pur contribuendo allo sviluppo economico e sociale di paesi in via di sviluppo, abbia la finalità primaria di attuare la PESC.

73. Se l'esame di una misura dimostra che essa persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve basarsi su un solo fondamento normativo, ossia quello richiesto dalla finalità o dalla componente principale (v., in tal senso, sentenze 11 settembre 2003, causa C-211/01, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-8913, punto 39; 29 aprile 2004, causa C-338/01, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-4829, punto 55, e 10 gennaio 2006, causa C-94/03, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1, punto 35, nonché, quanto all'applicazione dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], citate sentenze 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, punti 51-53, e 23 ottobre 2007, Commissione/Consiglio, punti 71-73).

74. Ne consegue che misure di lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro non rientrano nelle competenze attribuite alla Comunità in materia di politica di cooperazione allo sviluppo allorché, per la loro finalità o componente principale, sono riconducibili al perseguimento della PESC.

75. Per il caso di una misura che persegua contemporaneamente più obiettivi o abbia più componenti, senza che uno di essi risulti accessorio rispetto all'altro, la Corte ha dichiarato che, quando più fondamenti normativi del Trattato CE siano per questo applicabili, tale misura dovrà basarsi, a titolo eccezionale, sui diversi fondamenti normativi corrispondenti (v., in tal senso, citate

sentenze 11 settembre 2003, Commissione/Consiglio, punto 40, e 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio, punto 36).

76. Tuttavia, ai sensi dell'art. 47 UE [ora art. 40 TUE], tale soluzione è esclusa ove si tratti di una misura che persegue più obiettivi o che ha più componenti rientranti, rispettivamente, nella politica di cooperazione allo sviluppo, riservata alla Comunità dal Trattato CE, e nella PESC, senza che l'uno di essi sia accessorio all'altro.

77. Poiché, infatti, l'art. 47 UE [ora art. 40 TUE] osta all'adozione da parte dell'Unione, sul fondamento del Trattato UE, di una misura che potrebbe essere validamente adottata sul fondamento del Trattato CE, l'Unione non può ricorrere a un fondamento normativo rientrante nella PESC per adottare disposizioni rientranti ugualmente in una competenza attribuita dal Trattato CE alla Comunità.

78. Alla luce delle considerazioni sopra svolte si deve determinare se, come sostiene la Commissione, la decisione impugnata, che attua l'azione comune contestata in vista di un contributo dell'Unione all'ECOWAS nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro, rientri, tanto per finalità quanto per contenuto, nella politica di cooperazione allo sviluppo attribuita alla Comunità dal Trattato CE. [...]

79. Quanto alla finalità della decisione impugnata, risulta tanto dal suo titolo quanto dal "visto" e dai punti 2-4 del preambolo che la decisione impugnata, contribuendo finanziariamente e tecnicamente ad un'iniziativa dell'ECOWAS nel settore della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, intende attuare l'azione comune contestata che il Consiglio ha adottato sul fondamento del titolo V del Trattato UE.

80. Nei limiti in cui la decisione impugnata costituisce l'attuazione di un atto rientrante nella PESC, occorre stabilire preliminarmente se, per ciò stesso, essa debba essere considerata diretta a conseguire piuttosto gli obiettivi della PESC che quelli della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

81. A tale riguardo, e senza che occorra esaminare sin d'ora l'eccezione sollevata dalla Commissione relativamente alla pretesa illegittimità dell'azione comune contestata, si deve rilevare che quest'ultima è presentata, nel suo preambolo, come una misura destinata a sostituire l'azione comune 1999/34 per comprendere nell'azione comune dell'Unione, se del caso, le munizioni delle armi portatili e delle armi leggere.

82. Come risulta dal suo art. 1, n. 1, l'azione comune contestata si prefigge di contrastare l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi leggere e contribuire a porvi termine, di contribuire a ridurre le accumulazioni esistenti di siffatte armi e delle loro munizioni a livelli compatibili con le legittime esigenze di sicurezza dei paesi e di contribuire a risolvere i problemi provocati da tali accumuli.

83. Detti obiettivi si concretizzano, da un lato, nel titolo I dell'azione comune contestata, che definisce i principi e le misure sui quali l'Unione si impegna a raggiungere un consenso per prevenire l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti delle armi leggere e di piccolo calibro e, dall'altro, nel successivo titolo II, che tratta dell'assistenza finanziaria e tecnica fornita dall'Unione ai progetti che concorrono all'attuazione di tali principi e misure.

84. Orbene, dall'azione comune contestata non risulta che l'attuazione del programma di lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro che essa annuncia debba assumere necessariamente la forma di misure riconducibili al perseguimento di obiettivi della PESC, quali il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, anziché quella di misure volte al perseguimento degli obiettivi della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

85. A tale proposito si deve osservare innanzi tutto che l'azione comune 1999/34, cui l'azione comune contestata è succeduta riprendendone integralmente gli obiettivi, i principi espressi e il tipo di contributo previsto, enunciava chiaramente, al punto 1, che l'accumulazione e la diffusione eccessive e incontrollate di armi portatili e di armi leggere costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza e riducono le prospettive di sviluppo sostenibile in numerose regioni del mondo, così

iscrivendo subito la lotta contro tale fenomeno in una duplice ottica di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, da un lato, e di tutela delle prospettive di sviluppo, dall'altro.

86. Risulta, poi, dalle disposizioni del titolo II dell'azione comune contestata, le quali, pur riprendendo le disposizioni dell'azione comune 1999/34, precisano il tipo di contributo che l'Unione apporterà e la ripartizione dei compiti che incomberanno in tale contesto al Consiglio e alla Commissione, che gli obiettivi e il programma d'azione fissati da tale azione comune possono essere messi in atto non solo dall'Unione, nell'ambito della PESC, ma anche dalla Comunità, sulla base delle sue proprie competenze.

87. In effetti, l'art. 7 dell'azione comune contestata enuncia che spetta al Consiglio decidere circa l'assegnazione del contributo finanziario e tecnico di cui all'art. 6 della stessa, precisando tuttavia, al n. 2, che il Consiglio deciderà caso per caso sul merito, sui meccanismi e sul finanziamento dei progetti che attuano detta azione comune, «lasciando impregiudicat[a] (...) l'azione della Comunità». Il fatto che l'azione comune contestata possa essere attuata tanto dalla Comunità quanto dall'Unione è confermato dal suo art. 8, ai termini del quale il Consiglio prende atto che la Commissione intende orientare la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità di tale azione comune, se del caso con pertinenti misure comunitarie, e dal successivo art. 9, che lascia al Consiglio e alla Commissione la responsabilità della coerenza delle attività dell'Unione nel settore delle armi leggere, «in particolare per quanto concerne le politiche di sviluppo dell'Unione», e l'attuazione delle rispettive azioni, ciascuno conformemente alle proprie competenze. La necessità della coerenza delle attività dell'Unione nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro si ritrova, del resto, con identico riferimento alle «politiche di sviluppo [dell'Unione]», all'art. 4, n. 2, della decisione impugnata.

88. La conclusione secondo la quale gli obiettivi dell'azione comune contestata possono essere messi in atto tanto dall'Unione, nell'ambito del titolo V del Trattato UE, quanto dalla Comunità, nell'ambito della sua politica di cooperazione allo sviluppo, corrisponde, infine, all'approccio auspicato dalle istituzioni dell'Unione e dal Consiglio europeo in parecchi documenti. [...]

92. Atteso che l'atto rientrante nella PESC che la decisione impugnata mira ad attuare non esclude che i suoi obiettivi possano essere raggiunti con misure adottate dalla Comunità sulla base delle sue proprie competenze in materia di cooperazione allo sviluppo, si deve allora verificare se la stessa decisione impugnata debba, in quanto tale, essere considerata una misura che persegue obiettivi rientranti nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

93. A tale riguardo, il punto 1 del preambolo della decisione impugnata afferma che l'accumulazione e la diffusione eccessive e incontrollate di armi leggere e di piccolo calibro non solo costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza, ma anche riducono le prospettive di sviluppo sostenibile, particolarmente nell'Africa occidentale.

94. Come risulta dal successivo punto 2, la decisione impugnata è destinata ad attuare l'azione comune contestata con la quale l'Unione intende, segnatamente attraverso la promozione di misure idonee a creare un clima di fiducia, perseguire gli obiettivi di cui all'art. 1 di detta azione comune, vale a dire la lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi leggere e di piccolo calibro e la riduzione delle attuali dotazioni delle stesse.

95. Contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Parlamento, è innegabile che la decisione impugnata, là dove mira a prevenire un ulteriore accumulo di armi leggere e di piccolo calibro nell'Africa occidentale atto a destabilizzare tale regione, s'iscrive in un'ottica generale di mantenimento della pace e di rafforzamento della sicurezza internazionale.

96. Ciò non significa, però, che, rispetto ai detti obiettivi di mantenimento della pace e di rafforzamento della sicurezza internazionale, la preoccupazione di eliminare o di ridurre l'ostacolo allo sviluppo dei paesi interessati rappresentato dall'accumulo delle dette armi sia, nella decisione impugnata, puramente accessoria.

97. Come confermano, infatti, i punti 3 e 4 del preambolo della decisione impugnata, il contributo finanziario e l'assistenza tecnica che l'Unione intende apportare servono a consolidare l'iniziativa dell'ECOWAS nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro.

98. La decisione impugnata ha dunque lo scopo specifico di rafforzare le capacità di un gruppo di paesi africani in via di sviluppo di lottare contro un fenomeno che costituisce, a tenore del punto 1 del preambolo, un ostacolo al loro sviluppo sostenibile.

99. Ne consegue che la decisione impugnata persegue diversi obiettivi rientranti, rispettivamente, nella PESC e nella politica di cooperazione allo sviluppo, senza che l'uno di essi sia accessorio all'altro. [...]

100. L'analisi del contenuto della decisione impugnata non inficia la conclusione tratta ai punti precedenti dall'esame della finalità della stessa.

101. Risulta, infatti, dal suo art. 1, n. 2, che la decisione impugnata apporta un contributo finanziario e fornisce un'assistenza tecnica per la creazione di un'unità «armi leggere» in seno al Segretariato tecnico dell'ECOWAS e per la trasformazione in convenzione della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro esistente tra gli Stati membri di tale organizzazione. A tal fine essa prevede, all'art. 4, n. 1, un importo di riferimento pari a EUR 515 000.

102. Ai sensi del suo art. 3, l'attuazione finanziaria della decisione impugnata spetta alla Commissione, la quale conclude con l'ECOWAS un accordo di finanziamento che assume la forma di un aiuto non rimborsabile destinato in particolare a coprire, per il periodo di un anno, le retribuzioni e le spese per gli spostamenti, le forniture e le attrezzature necessarie alla creazione dell'unità «armi leggere» in seno al Segretariato tecnico dell'ECOWAS, nonché per la trasformazione della suddetta moratoria in convenzione.

103. Quanto all'assistenza tecnica che deve essere apportata dall'Unione, dal progetto allegato alla decisione impugnata risulta che essa comprende la nomina di esperti che effettuino gli studi necessari alla messa a punto di un progetto di convenzione.

104. Orbene, [...] un contributo finanziario e un'assistenza tecnica possono essere ricondotti alla PESC oppure alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo solo alla luce delle finalità che perseguono.

105. Se è vero, infatti, che misure come la concessione di un sostegno politico all'attuazione di una moratoria oppure la raccolta e la distruzione di armi rientrerebbero piuttosto fra le operazioni di mantenimento della pace, di rafforzamento della sicurezza internazionale o di promozione della cooperazione internazionale, iscrivendosi negli obiettivi della PESC enunciati all'art. 11, n. 1, UE [ora art. 24 TUE], la decisione di investire fondi e di accordare un'assistenza tecnica a un gruppo di paesi in via di sviluppo per giungere a un progetto di convenzione è atta a rientrare tanto nella politica di cooperazione allo sviluppo quanto nella PESC.

106. Il fatto che l'azione comune contestata sia stata attuata da altre decisioni adottate nell'ambito del titolo V del Trattato UE, delle quali la Commissione non ha messo in discussione la legittimità, non è determinante ai fini del risultato dell'esame cui la Corte è chiamata nella presente controversia. La determinazione del fondamento normativo di un atto deve avvenire, infatti, sulla base del suo scopo e del suo contenuto specifici e non alla luce del fondamento normativo scelto per l'adozione di altri atti dell'Unione aventi, eventualmente, caratteristiche analoghe (v., in tal senso, sentenza 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio, cit., punto 50).

107. Peraltro, com'è stato osservato al punto 87 della presente sentenza, l'azione comune contestata che la decisione impugnata è volta ad attuare non esclude in sé che l'obiettivo di lotta contro la proliferazione di armi portatili e di armi leggere possa essere raggiunto con misure prese dalla Comunità allorché essa menziona, agli artt. 8 e 9, l'intento della Commissione di orientare la sua azione verso la realizzazione di detto obiettivo, se del caso con pertinenti misure comunitarie, nonché l'obbligo per il Consiglio e per la Commissione di assicurare la coerenza delle attività dell'Unione nel settore delle armi leggere, in particolare per quanto concerne le politiche di sviluppo, e l'attuazione delle rispettive azioni, ciascuno conformemente alle proprie competenze.

108. Risulta da quanto precede che la decisione impugnata consta, per finalità e per contenuto, di due componenti che non possono essere considerate l'una accessoria all'altra, l'una rientrante nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo e l'altra nella PESC.

109. Alla luce delle considerazioni svolte ai punti 76 e 77 della presente sentenza si deve concludere che il Consiglio, adottando la decisione impugnata sul fondamento del titolo V del Trattato UE, benché quest'ultima rientri anche nella politica di cooperazione allo sviluppo, ha violato l'art. 47 UE [ora art. 40 TUE].

110. Si deve pertanto annullare la decisione impugnata.

111. Poiché la detta decisione dev'essere annullata in quanto essa stessa viziata, non occorre esaminare l'eccezione di asserita illegittimità dell'azione comune contestata».

21 ottobre 2010, *Procedimento penale a carico di Emil Eredics e a.*, causa C- 205/09, non ancora pubblicata in Raccolta.

Nell'ambito di un procedimento penale promosso, tra l'altro, contro il signor Eredics per lesione di interessi finanziari delle Comunità europee, questi presentava istanza per lo svolgimento della mediazione (quale prevista dalla decisione quadro del Consiglio 15 marzo 2001, 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale), al fine di ottenere l'archiviazione del procedimento o una riduzione della pena. Benché la VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kiemelten Közhasznú Társaság (società ungherese di pubblica utilità incaricata dello sviluppo rurale e dell'urbanistica; in prosieguo: la «VÁTI kht»), nella sua qualità di vittima, prestasse il proprio consenso allo svolgimento di un procedimento di mediazione e il giudice competente (Szombathelyi Városi Bíróság) sospendesse il procedimento penale ai fini della mediazione, il pubblico ministero impugnava la decisione di sospensione, affermando che il fatto per cui si procedeva non rientrerebbe tra i reati per i quali il diritto ungherese prevede il procedimento di mediazione e che, comunque, superflua sarebbe la disponibilità della VÁTI kht a partecipare, in qualità di vittima, alla mediazione, in considerazione della circostanza che vittima ultima sarebbe la Comunità europea e la mediazione apparirebbe, pertanto, ingiustificata. Il giudice adito decideva allora di sospendere il procedimento dinanzi ad esso pendente per sottoporre alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali. La Corte di giustizia ha, in particolare, osservato:

«24. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se gli artt. 1, lett. a), e 10 della decisione quadro [2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale] debbano essere interpretati nel senso che la nozione di «vittima» include, ai fini della promozione della mediazione nelle cause penali prevista al citato art. 10, n. 1, anche le persone giuridiche.

25. Come hanno giustamente osservato i governi ungherese, francese e italiano nonché la Commissione delle Comunità europee, la Corte ha già statuito che, tenuto conto del testo e dell'impianto sistematico della decisione quadro, la nozione di «vittima» ai fini della medesima decisione, come definita all'art. 1 di quest'ultima, riguarda esclusivamente le persone fisiche (v. in tal senso, in particolare, [sentenza 28 giugno 2007, causa C-467/05, Dell'Orto, Racc. pag. I-5557], punti 53-56).

26. In tal senso, la Corte ha dichiarato, al punto 53 della citata sentenza Dell'Orto, che emerge dalla stessa formulazione dell'art. 1, lett. a), della decisione quadro, il quale, ai fini della medesima, definisce la vittima come la persona «fisica» che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro, che tale articolo della decisione quadro riguarda soltanto le persone fisiche che hanno subito un siffatto pregiudizio.

27. Ai punti 55 e 56 della stessa sentenza la Corte ha osservato che non vi è alcun'altra disposizione della decisione quadro contenente un'indicazione secondo cui il legislatore dell'Unione avrebbe inteso estendere la nozione di «vittima» alle persone giuridiche ai fini dell'applicazione della decisione quadro in parola e che, ben al contrario, diverse disposizioni di quest'ultima confermano

che lo scopo del legislatore è stato quello di prendere in considerazione unicamente le persone fisiche vittime di un pregiudizio causato da una violazione del diritto penale. A questo riguardo, oltre all'art. 1, lett. a), della decisione quadro, che fa riferimento, considerandoli elementi del danno, al pregiudizio fisico o mentale, nonché alle sofferenze psichiche, la Corte ha menzionato l'art. 2, n. 1, della decisione quadro, il quale impone agli Stati membri di adoperarsi affinché alla vittima sia garantito un trattamento debitamente rispettoso della sua dignità personale, il n. 2 del medesimo art. 2, che menziona il trattamento specifico di cui devono beneficiare le vittime particolarmente vulnerabili, così come l'art. 8, n. 1, della decisione quadro, che impone agli Stati membri di garantire un livello adeguato di protezione ai familiari o alle persone assimilabili ai familiari della vittima.

28. Il fatto che taluni Stati membri prevedano la mediazione penale quando la vittima è una persona giuridica non pone in discussione la conclusione cui è giunta la Corte nella citata sentenza Dell'Orto.

29. Infatti, dal momento che non realizza un'armonizzazione completa del settore considerato, la decisione quadro non impedisce né obbliga gli Stati membri ad applicare le disposizioni in essa previste anche quando la vittima è una persona giuridica.

30. Un'interpretazione della decisione quadro nel senso che essa riguarda soltanto le persone fisiche non costituisce peraltro una discriminazione nei riguardi delle persone giuridiche. Infatti, il legislatore dell'Unione ha potuto legittimamente introdurre un sistema di tutela a favore delle sole persone fisiche dal momento che queste ultime si trovano in una situazione oggettivamente diversa da quella delle persone giuridiche, data la loro maggiore vulnerabilità e la natura degli interessi che soltanto le violazioni commesse nei confronti delle persone fisiche possono pregiudicare, come ad esempio la vita e l'integrità fisica della vittima.

31. Alla luce di quanto precedentemente esposto, gli artt. 1, lett. a), e 10 della decisione quadro devono essere interpretati nel senso che, ai fini della promozione della mediazione nei procedimenti penali prevista al citato art. 10, n. 1, la nozione di «vittima» non include le persone giuridiche. [...]

32. Il governo ungherese osserva che il [codice di procedura penale ungherese (Büntet eljárás törvény; in prosieguo: il «CPP»)] consente di avvalersi della procedura di mediazione quando la vittima non è una persona fisica. Tuttavia, dal momento che nell'ambito di applicazione della decisione quadro rientrano solo le vittime che siano persone fisiche, quest'ultima sarebbe comunque ininfluenza ai fini della causa principale.

33. Secondo una costante giurisprudenza, la Corte è competente a pronunciarsi sebbene i fatti di cui alla causa siano estranei al campo di applicazione del diritto dell'Unione, ove una normativa nazionale si sia conformata, per le soluzioni che essa apporta a una situazione non contemplata dal diritto dell'Unione, a quelle adottate nell'ambito di tale diritto. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'ordinamento giuridico dell'Unione ha, infatti, un interesse manifesto a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, ogni disposizione del diritto dell'Unione riceva un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verrà applicata (v. in tal senso, in particolare, sentenze 17 luglio 1997, causa C-130/95, Giloy, Racc. pag. I-4291, punti 19-28; 11 ottobre 2001, causa C-267/99, Adam, Racc. pag. I-7467, punti 23-29; 15 gennaio 2002, causa C-43/00, Andersen og Jensen, Racc. pag. I-379, punti 15-19, e 16 marzo 2006, causa C-3/04, Poseidon Chartering, Racc. pag. I-2505, punti 14-19).

34. Orbene, come ammette il governo ungherese, l'art. 221/A del CPP ha introdotto in quest'ultimo, a far data dal 1 gennaio 2007, una procedura di mediazione che, per quanto riguarda le violazioni ivi previste, non effettua alcuna distinzione a seconda che la vittima sia una persona fisica o una persona giuridica.

35. La Corte non è pertanto incompetente a pronunciarsi sulla seconda questione solo a motivo del fatto che la decisione quadro riguarda soltanto le vittime che siano persone fisiche. [...]

36. Con tale [seconda] questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 10 della decisione quadro debba essere interpretato nel senso che obbliga gli Stati membri a consentire il ricorso alla mediazione per tutti i reati il cui elemento oggettivo, come definito dalla normativa

nazionale, corrisponde in sostanza a quello dei reati per i quali la mediazione è espressamente prevista da tale normativa.

37. A tale riguardo si deve osservare che, oltre al fatto che l'art. 34 UE fa salva la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi necessari per conseguire il risultato voluto dalle decisioni quadro, l'art. 10 della decisione quadro si limita ad imporre agli Stati membri di provvedere a promuovere la mediazione per i reati che essi ritengano «idonei», cosicché la scelta dei reati per i quali è possibile la mediazione rientra nella valutazione degli Stati membri.

38. Dal tenore stesso dell'art. 10 e dall'ampio margine discrezionale che la decisione quadro lascia alle autorità nazionali quanto alle modalità concrete di attuazione dei suoi obiettivi (v. sentenza 9 ottobre 2008, causa C-404/07, Katz, Racc. pag. I-7607, punto 46) risulta che, stabilendo di consentire l'applicazione della procedura di mediazione soltanto nel caso di reati contro la persona, contro la sicurezza dei trasporti o contro il patrimonio, scelta che riguarda sostanzialmente motivi di politica giuridica, il legislatore ungherese non è andato oltre il margine discrezionale di cui dispone.

39. Se è vero che la valutazione degli Stati membri può essere indubbiamente limitata dall'obbligo di utilizzare criteri oggettivi ai fini della determinazione dei tipi di reati de quibus, nulla indica che tali criteri non siano stati utilizzati nella presente fattispecie.

40. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, l'art. 10 della decisione quadro deve essere interpretato nel senso che non obbliga gli Stati membri a consentire il ricorso alla mediazione per tutti i reati il cui elemento oggettivo, come definito dalla normativa nazionale, corrisponda in sostanza a quello dei reati per i quali la mediazione è espressamente prevista da tale normativa. [...]

41. [Con la terza e la quarta questione il giudice a quo chiede, in sostanza, sino a quale fase all'interno del processo possa essere disposta la mediazione e se, alla luce dell'art. 10, n. 1, della decisione quadro, vi sia o meno discrezionalità del giudice nel concederla.] È pacifico che il diritto ungherese non prevede la possibilità di ricorrere alla mediazione per quanto riguarda il reato di violazione degli interessi finanziari delle Comunità europee. Inoltre, dalla soluzione fornita alla seconda questione emerge che non si può desumere dalla decisione quadro che quest'ultima obblighi gli Stati membri a prevedere, nel caso in cui la vittima sia una persona fisica, il ricorso alla mediazione per quanto riguarda reati relativamente ai quali la normativa nazionale non prevede un tale ricorso, sebbene l'elemento oggettivo di tale reato coincida con quello dei reati per i quali è possibile la mediazione.

42. Poiché il ricorso alla mediazione non è pertanto manifestamente possibile in una situazione come quella di cui alla causa principale, non occorre risolvere la terza e la quarta questione».

6 settembre 2018, causa C-430/16 P, *Bank Mellat contro Consiglio dell'Unione europea*,
ECLI:EU:C:2018:668

La Bank Mellat, banca commerciale iraniana, è stata assoggettata, in forza di diversi atti di diritto dell'Unione che attuano risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, al congelamento dei suoi fondi e delle sue risorse economiche, in quanto si riteneva che tale banca fosse coinvolta nella proliferazione nucleare iraniana. Con sentenza del 29 gennaio 2013, il Tribunale ha annullato l'iscrizione della Bank Mellat nell'elenco di cui agli allegati della decisione 2010/413/PESC del Consiglio del 26 luglio 2010 e del regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio del 23 marzo 2012, entrambi concernenti misure restrittive nei confronti dell'Iran. Con sentenza del 18 febbraio 2016, la Corte ha respinto l'impugnazione proposta contro tale sentenza del Tribunale. La presente causa riguarda il regime di restrizioni ai trasferimenti di fondi e ai servizi finanziari previsto, in termini sostanzialmente identici, al capo 2 della decisione 2010/413/PESC e al capo V del regolamento (UE)

n. 267/2012 (in prosieguo: il «regime controverso»). In particolare, il regime controverso prevedeva restrizioni alle operazioni finanziarie fra gli enti finanziari e creditizi e gli uffici dei cambiavalute con sede in Iran, e gli enti finanziari e creditizi e gli uffici dei cambiavalute controllati da persone, entità o organismi con sede in Iran, da un lato, e gli enti finanziari dell'Unione, dall'altro. Similmente, il regime controverso prevedeva talune restrizioni ai trasferimenti di fondi fra persone, entità o organismi iraniani, da un lato, e cittadini dell'Unione, dall'altro. Al fine di attuare il piano d'azione congiunto globale del 14 luglio 2015, concluso con la Repubblica islamica dell'Iran sulla questione nucleare, che prevede l'impegno di revocare tutte le misure restrittive dell'Unione relative al nucleare, la decisione 2010/413/PESC, come modificata, arrivava a stabilire come il regime controverso non fosse più applicabile dal 16 gennaio 2016, mentre la Bank Mellat aveva già proposto un ricorso diretto all'annullamento di alcune disposizioni del medesimo regime controverso. Con la sentenza impugnata, il Tribunale respingeva il ricorso, dichiarando come esso Tribunale non fosse competente a statuire circa la domanda della ricorrente sulla base del rilievo che l'eccezione di illegittimità non era stata sollevata a sostegno di un ricorso di annullamento proposto avverso una «decisione che prevede misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche», a norma dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, atteso che le misure di cui al regime controverso sollevate dalla Bank Mellat erano misure di natura generale il cui ambito di applicazione era determinato mediante riferimento a criteri oggettivi. A seguito dell'impugnazione della sentenza da parte della Bank Mellat, la Corte ha rilevato:

44. Occorre ricordare che, dinanzi al Tribunale, il Consiglio aveva sostenuto che, alla data della presentazione del ricorso, la Bank Mellat non aveva interesse a contestare la legittimità dell'articolo 1, punto 15, del regolamento controverso, dal momento che essa era già assoggettata a misure individuali di congelamento dei suoi fondi e averi.

45. Ai punti da 74 a 77 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto tale eccezione di irricevibilità, basandosi sul seguente ragionamento: «74. Nella specie, al momento della proposizione del ricorso, la [Bank Mellat] era interessata da misure restrittive individuali (...) collegate al suo asserito coinvolgimento nella proliferazione nucleare. Infatti, anche se tali misure restrittive sono state annullate dalla [sentenza del 29 gennaio 2013, Bank Mellat/Consiglio (T-496/10, EU:T:2013:39)], la decorrenza degli effetti di tale annullamento era sospesa fino alla decisione sull'impugnazione, in forza dell'articolo 60 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

75. Pertanto, è ben vero che l'adozione del regime controverso non ha prodotto un impatto immediato effettivo sulla [Bank Mellat], dal momento che le misure restrittive individuali alle quali essa era stata assoggettata in precedenza prevedevano restrizioni più severe. (...)

76. Ciò premesso, occorre rilevare che il regime controverso si applica di per sé a tutti gli enti finanziari stabiliti in Iran e, pertanto, anche alla [Bank Mellat]. Tale rilievo implica segnatamente che, allorché, successivamente, l'annullamento delle misure restrittive individuali concernenti la [Bank Mellat] è divenuto efficace (...) a seguito [della pronuncia della sentenza del 18 febbraio 2016, Consiglio/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:T:2016:96)], la [Bank Mellat] è stata effettivamente

assoggettata a detto regime, con tutte le restrizioni che ne discendono, di pieno diritto, senza l'intervento di un qualsivoglia atto giuridico ulteriore.

77. Ciò premesso, la dichiarazione, nella specie, dell'assenza di interesse ad agire della [Bank Mellat] avverso l'articolo 1, punto 15, del regolamento [controverso] comporterebbe una violazione del [suo] diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, dal momento che, dopo l'estinzione definitiva delle misure restrittive individuali che la riguardano, essa sarebbe assoggettata agli effetti del regime controverso, ma non sarebbe legittimata a chiedere l'annullamento dell'articolo 1, punto 15, del regolamento [controverso], a causa della scadenza del termine di ricorso».

46. Orbene, l'affermazione contenuta nella seconda frase del punto 76 della sentenza impugnata è manifestamente erronea, poiché, a decorrere dal 18 febbraio 2016, data in cui ha iniziato a produrre effetti l'annullamento delle misure restrittive individuali applicabili alla Bank Mellat, a seguito della pronuncia della sentenza del 18 febbraio 2016, Consiglio/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96), essa non è stata «effettivamente e di pieno diritto assoggettata» al regime controverso, dal momento che tale regime era già stato abolito con effetto dal 16 gennaio 2016.

47. Pertanto, contrariamente alle considerazioni esposte al punto 77 della sentenza impugnata, non si può sostenere che la Bank Mellat avesse mantenuto un interesse ad agire contro il regime controverso, per il motivo che essa avrebbe dovuto poter proporre un ricorso diretto all'annullamento di tale regime, in quanto quest'ultimo sarebbe divenuto applicabile nei suoi confronti a partire dal 18 febbraio 2016.

48. Essendo l'abrogazione del regime controverso avvenuta prima della pronuncia della sentenza impugnata, si poneva la questione se tale abrogazione avesse fatto venir meno l'interesse ad agire della Bank Mellat ai fini della proposizione di un ricorso diretto all'annullamento di tale regime.

49. Poiché la questione del non luogo a statuire per mancanza di persistenza dell'interesse ad agire, ai sensi dell'articolo 131 del regolamento di procedura del Tribunale e dell'articolo 149 del regolamento di procedura della Corte, può essere sollevata d'ufficio dai giudici dell'Unione, la Corte può, nell'ambito della presente impugnazione, verificare, eventualmente d'ufficio, se detta abrogazione avesse fatto venir meno l'interesse ad agire della Bank Mellat dinanzi al Tribunale (v., per analogia, sentenze del 23 aprile 2009, Sahlstedt e a./Commissione, C-362/06 P, EU:C:2009:243, punto 22, e del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 45).

50. Al riguardo, è opportuno ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'interesse ad agire di un ricorrente deve sussistere, relativamente all'oggetto del ricorso, nella fase della presentazione dello stesso, pena l'irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenze del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 61, e del 9 novembre 2017, HX/Consiglio, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

51. Ciò premesso, occorre verificare, anzitutto, se le indicazioni derivanti dalla sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331), siano applicabili a misure come quelle imposte dal regime controverso.

52. Nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, si poneva essenzialmente la questione se il ricorrente avesse mantenuto un interesse ad agire per chiedere l'annullamento di un regolamento in forza del quale il suo nome era stato iscritto in un elenco di persone ed entità sospettate di essere legate a un'organizzazione terroristica e assoggettate, per tale motivo, al congelamento di tutti i loro fondi e averi, una volta che tale iscrizione era stata abolita da un regolamento adottato successivamente alla proposizione di un ricorso dinanzi al Tribunale contro il primo di tali regolamenti.

53. A tale riguardo, la Corte ha statuito che il ricorrente manteneva un interesse ad agire in quanto l'iscrizione del suo nome, in forza dell'atto controverso, in detto elenco gli aveva causato un danno morale certo, connesso al pregiudizio alla sua reputazione causato dalla «riprovazione e la diffidenza che accompagnano la pubblica designazione delle persone interessate come legate ad un'organizzazione terroristica» e in quanto l'eventuale annullamento di tale atto poteva procurargli un beneficio, vale a dire la sua riabilitazione, e, quindi, una certa forma di riparazione del suddetto danno morale.

54. Orbene, tali indicazioni derivanti dalla sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331), non sono applicabili a misure restrittive settoriali come quelle imposte dal regime controverso.

55. Tali misure restrittive settoriali, infatti, in quanto si applicano in generale a tutte le banche e le istituzioni finanziarie della Repubblica islamica dell'Iran, hanno una natura molto diversa da quella delle misure individuali di congelamento dei fondi e degli averi oggetto della causa che ha dato luogo a quest'ultima sentenza.

56. A tal riguardo, occorre ricordare che misure restrittive di portata generale come le misure settoriali in questione non sono dirette a persone fisiche o giuridiche identificate, atteso che l'ambito di applicazione di tali misure è determinato con riferimento a criteri oggettivi (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 97).

57. Nel caso di specie, le misure restrittive previste dal regime controverso consistevano sostanzialmente nel vietare le operazioni tra le banche e le istituzioni finanziarie dell'Unione e quelle della Repubblica islamica dell'Iran, a meno che esse non fossero state previamente autorizzate dallo Stato membro interessato, al fine di impedire, se del caso all'insaputa delle stesse banche e istituzioni finanziarie, il trasferimento di attività o risorse finanziarie o di altro tipo che possano contribuire ad attività nucleari sensibili in termini di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari di tale Stato.

58. Orbene, la circostanza che le attività di una banca o di un'istituzione finanziaria, quale la Bank Mellat, abbiano potuto essere colpite dalle misure restrittive settoriali in questione non significa, come rilevato anche dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle conclusioni, che tali misure

costituirebbero una sanzione di una specifica condotta imputabile a detta entità, poiché tali misure di portata generale risultano applicabili indipendentemente dalla partecipazione eventuale di quest'ultima alla proliferazione nucleare iraniana.

59. Pertanto, a differenza delle misure restrittive di portata individuale, non si può sostenere che le misure restrittive di portata generale in questione possono provocare, in capo a uno specifico operatore, un danno morale certo, connesso al pregiudizio alla reputazione, comparabile a quello provocato dalla riprovazione e dalla diffidenza che accompagnano la pubblica designazione delle persone interessate come legate, ad esempio, a un'organizzazione terroristica (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2013, *Abdulrahim/Consiglio e Commissione*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 70), o che l'eventuale annullamento di tali misure sarebbe tale da procurare un beneficio alla Bank Mellat, sotto forma di riabilitazione della stessa, e, quindi, da offrirle una qualche forma di riparazione di un tale danno morale.

[...]

61. Orbene, anche supponendo l'esistenza di un danno risarcibile, si deve ritenere, come ha giustamente rilevato anche il Tribunale al punto 75 della sentenza impugnata, che l'adozione del regime controverso non abbia prodotto un impatto distinto ed effettivo sulla Bank Mellat, in quanto le misure restrittive individuali alle quali essa era soggetta, durante l'intero periodo di applicazione del regime controverso, prevedevano restrizioni più severe. Pertanto, nella misura in cui queste ultime consistevano nel congelamento generale dei suoi fondi e dei suoi averi, la Bank Mellat non poteva, in ogni caso, effettuare alcuna operazione finanziaria vietata dalle misure settoriali previste dal regime controverso.

62. Di conseguenza, a seguito dell'abrogazione del regime controverso il 16 gennaio 2016 nell'ambito dell'attuazione del piano d'azione congiunto globale, l'annullamento del regime controverso da parte dei giudici dell'Unione non poteva più procurare alla Bank Mellat un beneficio idoneo a giustificare il mantenimento di un interesse ad agire.

20 settembre 2019, *Venezuela c. Consiglio*, causa T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649

Per il riassunto della vicenda, v. *infra*, cap. IV, par. 1.2. Per quanto rileva in questa sede, v. nello specifico i pt. 33-50 della sentenza (anch'essi riportati nel cap. IV, par. 1.2)

5.8. Atti del terzo pilastro

16 aprile 2015, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C- 540/13

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 263 TFUE il Parlamento europeo chiedeva l'annullamento della decisione 2013/392/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che fissava la data di decorrenza degli effetti della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti ("VIS") da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. A sostegno del proprio ricorso il Parlamento deduceva due motivi vertenti, rispettivamente, sulla violazione di una forma ad substantiam a causa della mancata partecipazione del Parlamento alla procedura di adozione della decisione impugnata e sulla scelta di una base giuridica abrogata o invalida (i.e.: l'art. 18, par. 2 della decisione 2008/633).

Nell'esaminare per primo il secondo motivo di ricorso, ed in particolare la seconda parte dello stesso, vertente sull'asserita invalidità della base giuridica adottata, la Corte ha statuito che:

« 31. Al riguardo va osservato che le parti non sono in disaccordo per quanto concerne il rapporto tra l'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 e lo scopo o il contenuto della decisione impugnata. Per contro, il Parlamento contesta la validità di tale disposizione facendo valere che essa semplifica le modalità di adozione di misure quali la decisione impugnata rispetto alla procedura prevista a tal fine dai Trattati.

32. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, atteso che le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e che esse non sono nella disponibilità né degli Stati membri né delle stesse istituzioni, solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista. Pertanto, riconoscere ad un'istituzione la facoltà di stabilire basi giuridiche derivate, che tendano a rendere più rigorose oppure a semplificare le modalità d'adozione di un atto, significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dai Trattati (v. sentenza Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punti da 54 a 56).

33. Tale soluzione, adottata [...] in relazione ad una base giuridica derivata che consentiva l'adozione di atti legislativi, deve essere applicata anche alle basi giuridiche previste in un atto di diritto derivato che consentano l'adozione di misure di esecuzione di tale atto aggravando o semplificando le modalità di adozione di simili misure previste nei Trattati.

34. Infatti, sebbene sia vero che i Trattati prevedano che il Parlamento e il Consiglio determinino talune delle regole relative all'esercizio delle competenze di esecuzione da parte della Commissione, ciò non toglie che le norme specifiche relative all'adozione di misure di esecuzione previste nei Trattati vincolino le istituzioni al pari di quelle relative all'adozione degli atti legislativi e che esse, quindi, non possano essere contraddette da atti di diritto derivato.

35. In tale contesto [...] la legittimità dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 deve essere valutata alla luce delle disposizioni che disciplinavano, al momento dell'adozione di detta decisione, l'adozione di una misura quale la decisione impugnata, ossia gli articoli 34, paragrafo 2, lettera c), UE e 39, paragrafo 1, UE.

[...]

38. [...] secondo costante giurisprudenza, un testo di diritto derivato dell'Unione deve essere interpretato, per quanto possibile, in un senso conforme alle disposizioni dei Trattati (sentenza Efir, C-19/12, EU:C:2013:148, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

39. Pertanto, dal momento che, da un lato, l'obbligo di interpretare un atto di diritto derivato in conformità al diritto primario deriva dal principio ermeneutico generale secondo cui una disposizione deve essere interpretata, per quanto possibile, in modo da non inficiarne la legittimità [...] e, dall'altro, che la legittimità dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 deve essere valutata, per i motivi ricordati al punto 35 della presente sentenza, in particolare avuto riguardo all'articolo 39, paragrafo 1, UE, detta prima disposizione deve essere interpretata in modo conforme a quest'ultima.

40. Di conseguenza, l'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 deve essere interpretato, conformemente all'articolo 39, paragrafo 1, UE, nel senso che esso consente al Consiglio di adottare un atto al fine di fissare la data a decorrere dalla quale detta decisione inizi a produrre effetti solo dopo aver consultato il Parlamento. Ne discende che si deve respingere l'argomento del Parlamento secondo cui il fatto che questa prima disposizione non preveda l'obbligo di consultarlo implica che la medesima instauri modalità di adozione di una misura, quale la decisione impugnata, semplificate rispetto alla procedura prevista a tal fine nel Trattato UE.

41. Quanto agli argomenti del Parlamento relativi all'incompatibilità dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 con le norme di procedura applicabili successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, occorre rilevare, in ogni caso, che il Protocollo sulle disposizioni transitorie contiene disposizioni specificamente relative al regime giuridico applicabile, dopo l'entrata in vigore di tale Trattato, agli atti adottati sulla base del Trattato UE prima di tale momento.

42. In tal modo, l'articolo 9 di detto Protocollo prevede che gli effetti giuridici di simili atti siano mantenuti fintanto che tali atti non siano stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei Trattati.

43. Il suddetto articolo deve essere interpretato alla luce del primo considerando del Protocollo medesimo, il quale precisa che, per organizzare la transizione dalle disposizioni istituzionali dei Trattati applicabili prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona a quelle previste da quest'ultimo, è necessario prevedere disposizioni transitorie.

44. Pertanto, dal momento che il Trattato di Lisbona ha modificato sostanzialmente il quadro istituzionale della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'articolo 9 del Protocollo sulle disposizioni transitorie deve essere inteso nel senso che esso mira segnatamente ad assicurare che gli atti adottati nel contesto di detta cooperazione possano continuare a essere applicati in modo efficace, nonostante la modifica della cornice istituzionale di tale cooperazione.

45. Orbene, se si accogliesse l'argomento del Parlamento secondo cui l'abrogazione, ad opera del Trattato di Lisbona, delle procedure specifiche di adozione delle misure riconducibili all'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale renderebbe impossibile l'adozione di simili misure nelle condizioni previste dagli atti generali adottati nell'ambito di tale cooperazione prima che tali atti siano stati modificati per essere adattati al Trattato di Lisbona, ciò condurrebbe in effetti a complicare, se non addirittura ad impedire, l'efficace attuazione di tali atti, compromettendo in tal modo la realizzazione dell'obiettivo perseguito dagli autori del Trattato.

46. Oltretutto, l'interpretazione dell'articolo 9 del Protocollo sulle disposizioni transitorie proposta dal Parlamento, secondo cui tale articolo implica unicamente che gli atti riconducibili all'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non siano automaticamente abrogati a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, priverebbe il suddetto articolo di qualunque effetto utile.

47. Da quanto precede risulta che una disposizione di un atto adottato in modo regolare sulla base del Trattato UE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e che preveda le modalità di adozione di altre misure continua a produrre i propri effetti giuridici fintanto che non sia stata abrogata, annullata o modificata e consente l'adozione di misure di esecuzione in applicazione della procedura da essa definita.

48. Ciò posto, la circostanza che l'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 preveda modalità di adozione di una misura, quale la decisione impugnata, più rigorose o semplificate

rispetto alla procedura prevista a tal fine dal Trattato FUE non può implicare che tale disposizione configuri una base giuridica derivata invalida, la cui applicazione debba essere esclusa in via d'eccezione».

Con riguardo invece al primo motivo di ricorso, sull'asserita violazione di una forma sostanziale, la Corte ha statuito che:

« 53. Deve ricordarsi che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dalle norme applicabili del diritto dell'Unione costituisce una formalità sostanziale la cui inosservanza comporta la nullità dell'atto di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze Parlamento/Consiglio, C-65/93, EU:C:1995:91, punto 21, e Parlamento/Consiglio, C-417/93, EU:C:1995:127, punto 9).

54. Di conseguenza, dato che dalla risposta fornita al secondo motivo discende che il Consiglio validamente poteva fondare la decisione impugnata sull'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633, occorre stabilire se il Parlamento debba essere consultato prima di adottare un atto sul fondamento di tale disposizione.

55. In proposito, dalle considerazioni svolte ai punti da 40 a 47 della presente sentenza risulta che l'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633, interpretato in conformità all'articolo 39, paragrafo 1, UE, continua a produrre i propri effetti giuridici fintanto che non sia stato abrogato, annullato o modificato e consente l'adozione di una misura quale la decisione impugnata in applicazione della procedura da esso definita. Pertanto, il Consiglio è tenuto a consultare il Parlamento prima di stabilire la data a decorrere dalla quale tale decisione inizia a produrre i propri effetti.

56. Contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, l'abrogazione dell'articolo 39, paragrafo 1, UE ad opera del Trattato di Lisbona non può rimettere in discussione tale obbligo di consultazione del Parlamento.

57. Infatti, alla luce delle considerazioni esposte al punto 39 della presente sentenza, l'abrogazione dell'articolo 39, paragrafo 1, UE successivamente all'adozione dell'articolo 18, paragrafo 2, della decisione 2008/633 non può far venir meno l'obbligo di interpretare quest'ultima disposizione in modo conforme all'articolo 39, paragrafo 1, UE.

58. Allo stesso modo, il fatto che l'articolo 291 TFUE non preveda alcun obbligo di consultare il Parlamento è irrilevante, dal momento che tale obbligo costituisce uno degli effetti giuridici della decisione 2008/633 mantenuto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in forza dell'articolo 9 del Protocollo sulle disposizioni transitorie, nell'interpretazione fornita al punto 47 della presente sentenza.

59. Orbene, è pacifico che la decisione impugnata sia stata adottata dal Consiglio senza previa consultazione del Parlamento.

60. Ne consegue che il primo motivo, vertente sulla violazione di una forma sostanziale, è fondato e che, pertanto, la decisione impugnata deve essere annullata ».

sentenza 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236

A seguito della violazione della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da parte della Federazione russa, nel corso del 2014 il Consiglio stabiliva una serie di misure restrittive in materia di viaggi e un congelamento dei beni, imposti a talune persone fisiche e giuridiche, e parimenti, in data 31 luglio 2014, emanava la decisione 2014/512, in accordo alla quale introduceva misure restrittive mirate nei settori dell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili, segnatamente nel settore energetico. Ritenendo che queste ultime misure rientrassero nell'ambito di applicazione del TFUE e che la loro attuazione richiedesse un'azione regolamentare a livello dell'Unione, il Consiglio adottava, quindi, il reg. n. 833/2014, contenente disposizioni più dettagliate per conferire efficacia, sia a livello dell'Unione che a livello degli Stati

membri, alle disposizioni della decisione 2014/512. L'obiettivo dichiarato delle misure restrittive di cui trattasi era quello di aumentare il costo delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di promuovere una soluzione pacifica della crisi.

Entro tale contesto, la decisione 2014/512 e il reg. n. 833/2014 (in prosequo gli "atti controversi") menzionano la Rosneft, una società russa specializzata nel settore del petrolio e del gas, quale persona giuridica nei cui confronti è diretta parte delle restrizioni. Avverso tali misure restrittive, la Rosneft proponeva, dunque, ricorsi sia dinanzi al giudice dell'Unione, sia dinanzi ai giudici nazionali nel Regno Unito, sostenendo che fossero invalide tanto le misure restrittive adottate dal Consiglio quanto le misure nazionali volte a dare attuazione alle medesime.

Secondo la High Court of Justice inglese, il ricorso giurisdizionale di cui era stata investita verteva, in via principale, sulle misure nazionali adottate ai fini dell'attuazione degli atti controversi. Tuttavia, il giudice del rinvio rilevava come detto ricorso riguardasse altresì la validità di atti di diritto dell'Unione, ritenendo, a tal riguardo, di non essere competente a controllare la validità di siffatti atti. Nell'ipotesi poi in cui la Corte di giustizia dichiarasse che gli atti controversi sono validi, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla loro interpretazione, ritenendo come, pur dovendosi interpretare i termini delle misure restrittive in modo uniforme in tutta l'Unione, vi siano divergenze nella prassi seguita dalle autorità di altri Stati membri per quanto concerne l'interpretazione da dare a talune disposizioni degli atti controversi. Nel merito, la Corte di giustizia ha osservato:

60. In via preliminare, sebbene, a norma dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, e dell'articolo 275, primo comma, TFUE la Corte non sia, in linea di principio, competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime (v. sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e Commissione, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punto 39), va tuttavia ricordato che i Trattati sanciscono esplicitamente due eccezioni a tale principio. Infatti, da una parte, tanto l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE, quanto l'articolo 275, secondo comma, TFUE prevedono la competenza della Corte a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE. Dall'altra, l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE attribuisce alla Corte la competenza a controllare la legittimità di talune decisioni di cui all'articolo 275, secondo comma, TFUE. Dal canto suo, quest'ultima disposizione prevede la competenza della Corte a pronunciarsi sui ricorsi, proposti alle condizioni fissate all'articolo 263, quarto comma, TFUE, relative al controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio, adottate in base alle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

61. Pertanto, occorre ritenere che la prima questione contenga sostanzialmente due interrogativi. In primo luogo, essa mira a determinare se la Corte sia competente a controllare, in seguito a una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale in forza dell'articolo 267 TFUE, se, in sede di adozione della decisione 2014/512, il Consiglio ha rispettato l'articolo 40 TUE. In secondo luogo, essa ha lo scopo di verificare se la Corte sia competente a controllare la legittimità delle misure restrittive disposte nei confronti di persone fisiche o giuridiche, la cui adozione è prevista da tale decisione, non solo quando tali persone intentano un ricorso di annullamento avverso predette misure dinanzi al giudice dell'Unione, a norma degli articoli 256 e 263 TFUE, ma anche nell'ipotesi in cui la Corte venga adita, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, da un giudice nazionale che nutra dubbi sulla validità di tali misure.

62. A tal riguardo, per quanto attiene, in primo luogo, alla competenza della Corte a controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE, va rilevato che i Trattati non prevedono alcuna modalità particolare per effettuare un siffatto controllo giurisdizionale. Ciò posto, tale controllo rientra nella competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei Trattati. Prevedendo tale competenza generale, l'articolo 19,

terzo paragrafo, lettera b), TUE indica peraltro che la Corte statuisce, in via pregiudiziale, su richiesta dei giudici nazionali, segnatamente sulla validità di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione.

63. Di conseguenza, la Corte è competente a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sulla compatibilità della decisione 2014/512 con l'articolo 40 TUE.

64. In secondo luogo, occorre interrogarsi sulla competenza della Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale in materia di validità delle decisioni adottate in materia di PESC, quali la decisione 2014/512, quando prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

65. Conformemente al tenore letterale dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, alla Corte è stata attribuita dai Trattati la competenza a controllare la legittimità delle decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Pertanto, mentre l'articolo 24, paragrafo 1, TUE abilita la Corte a controllare la legittimità di talune decisioni di cui all'articolo 275, secondo comma, TFUE, quest'ultima disposizione prevede che la Corte sia competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti alle condizioni fissate dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti tale controllo di legittimità.

66. Il controllo della legittimità degli atti dell'Unione che la Corte garantisce in forza dei Trattati riposa, secondo giurisprudenza costante, su due procedimenti giurisdizionali complementari. Infatti, il Trattato FUE, agli articoli 263 e 277, da un lato, e all'articolo 267, dall'altro, ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione (sentenze del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23; del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 40, nonché del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 92).

67. È intrinseco a tale sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti il fatto che i singoli abbiano il diritto, nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi ad un giudice nazionale, di contestare la legittimità di disposizioni contenute in atti dell'Unione che fungono da fondamento a una decisione o a un atto nazionale adottato nei loro confronti, eccedendo l'invalidità di tali disposizioni e di indurre tale giudice, che non è esso stesso competente ad accertare detta invalidità, a interrogare a tal riguardo la Corte mediante una questione pregiudiziale, a meno che godessero senza dubbio del diritto di proporre ricorso avverso siffatte disposizioni in base all'articolo 263 TFUE e non si siano avvalsi di tale diritto entro i termini impartiti (v., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, punti 35 e 36; nonché del 29 giugno 2010, *E e F*, C-550/09, EU:C:2010:382, punti 45 e 46).

68. Pertanto, il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione (v. sentenze del 22 ottobre 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, punto 16; del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, punto 18; del 6 dicembre 2005, *ABNA e a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, punto 103, nonché del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 95).

69. Tale caratteristica essenziale del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione si estende al controllo della legittimità delle decisioni che prevedono l'adozione delle misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche nell'ambito della PESC.

[...]

71. Orbene, posto che l'attuazione di una decisione che prevede misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche rientra in parte nella responsabilità degli Stati membri, il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità assolve una funzione essenziale per garantire la tutela giurisdizionale effettiva, in particolare, quando, come nel procedimento principale, tanto la legittimità delle misure nazionali di attuazione quanto quella della decisione stessa ad esse sottesa adottata in materia di PESC sono rimesse in discussione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale nazionale. Infatti, atteso che gli Stati membri devono garantire la conformità delle

loro politiche nazionali con le posizioni dell'Unione definite mediante decisioni del Consiglio, adottate in forza dell'articolo 29 TUE, l'accesso al controllo giurisdizionale delle suddette decisioni risulta indispensabile quando esse prevedono l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

72. Come risulta tanto dall'articolo 2 TUE, contenuto nelle disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, cui rinvia l'articolo 23 TUE relativo alla PESC, l'Unione è segnatamente fondata sul valore dello Stato di diritto (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2016, H/Consiglio e Commissione, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punto 41 nonché la giurisprudenza ivi citata).

73. Peraltro, l'articolo 47 della Carta, che ribadisce il principio della tutela giurisdizionale effettiva, richiede, al suo primo comma, che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. Occorre rammentare che l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è intrinseca all'esistenza di uno Stato di diritto (v. sentenze del 18 dicembre 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 45, e del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95).

74. Sebbene, certamente, l'articolo 47 della Carta non possa creare una competenza per la Corte qualora i Trattati la escludano, il principio della tutela giurisdizionale effettiva implica tuttavia che l'esclusione della competenza della Corte in materia di PESC vada interpretata restrittivamente.

75. Posto che il procedimento che consente alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale è diretto a garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, conformemente alla funzione attribuita a tale istituzione in forza dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, sarebbe in contrasto con gli obiettivi di quest'ultima disposizione nonché con il principio della tutela giurisdizionale effettiva interpretare restrittivamente la competenza conferita alla Corte dall'articolo 275, secondo comma, TFUE, cui si riferisce l'articolo 24, paragrafo 1, TUE, (v., per analogia, sentenze del 27 febbraio 2007, Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio, C-354/04 P, EU:C:2007:115, punto 53; del 27 febbraio 2007, Segi e a./Consiglio, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 53; del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70; del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 42, nonché del 19 luglio 2016, H/Consiglio e Commissione, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punto 40).

76. Ciò premesso, nei limiti in cui la Corte dispone, in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275, seconda comma, TFUE, di una competenza *ratione materiae* a statuire sulla validità di atti dell'Unione, ossia, in particolare, quando si tratta di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, sarebbe contrario all'economia del sistema di tutela giurisdizionale effettiva istituito dai Trattati interpretare quest'ultima disposizione nel senso che esclude la possibilità per i giudici degli Stati membri di interrogare la Corte sulla validità delle decisioni del Consiglio che prevedono l'adozione di siffatte misure.

[...]

94. Il Consiglio sostiene che la Corte non è competente a controllare la legittimità delle disposizioni della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014, in quanto i motivi di illegittimità invocati dalla Rosneft mirano essenzialmente a contestare la decisione di principio, adottata dall'Unione, di interrompere in parte le sue relazioni economiche e finanziarie con la Russia. Del pari, i governi del Regno Unito, estone, francese e polacco nonché la Commissione contestano l'argomento secondo cui la decisione 2014/512 conterrebbe misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, poiché, a loro avviso, le misure ivi contenute si applicano a situazioni determinate oggettivamente e a una categoria di persone definite in modo generico.

95. Occorre verificare se le disposizioni della decisione 2014/512 prevedano misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE.

[...]

98. Ciò premesso, come sostenuto anche dall'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, le misure previste dagli articoli 4 e 4 bis della decisione 2014/512 non costituiscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, bensì misure di portata generale.

99. Di conseguenza, la Corte non è competente a controllare la validità delle disposizioni di cui trattasi.

100. In secondo luogo, per quanto riguarda le misure restrittive introdotte in forza delle altre disposizioni della decisione 2014/512 in esame, ossia l'articolo 1, paragrafo 2, lettere da b) a d), e paragrafo 3, l'articolo 7 e l'allegato III della medesima, va constatato che l'oggetto delle misure di cui trattasi è definito in riferimento a entità specifiche. Infatti, esse vietano, in particolare, l'esecuzione di varie operazioni finanziarie nei confronti di entità inserite nell'allegato III della decisione in parola, tra le quali la Rosneft.

101. Secondo il governo del Regno Unito, il fatto che solo tre imprese energetiche rientrino nell'ambito di applicazione delle suddette misure non significa tuttavia che queste ultime riguardino persone fisiche o giuridiche precise ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE. In particolare, la circostanza che il numero delle entità elencate sia poco elevato, in quanto esisterebbe solo un numero molto limitato di operatori nel settore oligopolistico del mercato energetico russo interessato, non modificherebbe in alcun modo la circostanza che le restrizioni siano basate su criteri oggettivi. Le entità riportate nell'allegato III della decisione 2014/512 sarebbero quelle che soddisfano suddetti criteri oggettivi, e tale elenco avrebbe carattere meramente declaratorio.

102. A tal riguardo, va rammentata la giurisprudenza ben consolidata della Corte secondo cui le misure restrittive si riconducono ad atti di portata generale, in quanto vietano ad una categoria generale ed astratta di destinatari di mettere risorse economiche a disposizione delle entità elencate nei loro allegati e, al contempo, si riconducono a decisioni individuali nei confronti di tali entità (v., in tal senso, sentenze 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, punti da 241 a 244, nonché del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, da C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, punto 56).

103. Occorre inoltre ricordare che, per quanto riguarda gli atti adottati sulla base di disposizioni relative alla PESC, è la natura individuale degli atti che dà accesso, ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, ai giudici dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2013, Gbagbo e a./Consiglio, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, punto 57).

104. Nel procedimento principale, nel sancire i criteri previsti dall'articolo 1, paragrafo 2, lettere da b) a d), della decisione 2014/512, che consentono di identificare la Rosneft e nell'indicare tale società nell'allegato III della suddetta decisione, il Consiglio ha adottato misure restrittive nei confronti della persona giuridica interessata. Benché siffatte misure possano anche riguardare individualmente altre entità di una particolare industria di un paese terzo, resta nondimeno il fatto che dalla natura di tali misure, ricordata ai punti 102 e 103 della presente sentenza, risulta che, nell'ipotesi in cui la legittimità di queste ultime venga contestata, esse devono poter essere sottoposte, conformemente all'articolo 275, secondo comma, TFUE, al controllo giurisdizionale.

[...]

143. Secondo la decisione di rinvio, la Rosneft ha sostenuto che l'articolo 1, paragrafo 2, lettere da b) a d) e paragrafo 3, l'articolo 7 nonché l'allegato III della decisione 2014/512 al pari degli articoli 3 e 3 bis, l'articolo 4, paragrafi 3 e 4, l'articolo 5, paragrafo 2, lettere da b) a d), e paragrafo 3, l'articolo 11 nonché gli allegati II e VI del regolamento n. 833/2014 sono invalidi in quanto le misure restrittive da essi introdotte sono sproporzionate alla luce dell'obiettivo dichiarato e costituiscono un'ingerenza smisurata nella sua libertà di impresa e nel suo diritto di proprietà, sanciti rispettivamente agli articoli 16 e 17 della Carta.

144. Facendo riferimento alle sentenze del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio (T-390/08, EU:T:2009:401), nonché del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), la Rosneft ritiene che le misure restrittive di cui trattasi nel

procedimento principale non siano né necessarie né appropriate poiché non esiste un ragionevole rapporto tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle medesime misure. Per tale motivo, esse costituirebbero un'ingerenza sproporzionata nella libertà di impresa della Rosneft.

145. Quest'ultima sostiene, inoltre, che l'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2014/512 e l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2014 autorizzano, nei suoi confronti, una confisca di beni e un'ingerenza nei diritti contrattuali acquisiti, ossia i suoi diritti di proprietà. Tali disposizioni andrebbero oltre quanto necessario nel prevedere, in sostanza, che le parti contraenti non russe possano essere sollevate da qualsiasi obbligo previsto da contratti conclusi con entità designate dalle suddette disposizioni, anche qualora si tratti dell'obbligo di fornire tutta una gamma di attrezzature di cui solo una minima parte riguarderebbe tecnologie di cui all'allegato II del regolamento in parola.

146. Nei limiti in cui la Rosneft contesta la proporzionalità delle norme generali in base alle quali è stata decisa la sua iscrizione negli allegati degli atti controversi, si deve rammentare, da un lato, che, per quanto attiene al controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, la Corte ha statuito che al legislatore dell'Unione deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale in settori che implicano, da parte del medesimo, scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Essa ne ha dedotto che solo la manifesta inidoneità, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, di un provvedimento adottato in tali settori può inficiare la legittimità di detto provvedimento (sentenza del 28 novembre 2013, Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punto 120 nonché la giurisprudenza ivi citata).

147. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Rosneft, esiste un rapporto ragionevole tra il contenuto degli atti controversi e l'obiettivo perseguito da questi ultimi. Infatti, nei limiti in cui tale obiettivo, è segnatamente, quello di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, l'approccio consistente nel prendere di mira un operatore primario del settore petrolifero, peraltro detenuto maggioritariamente dallo Stato russo, risponde in modo coerente all'obiettivo citato e, in ogni caso, non può essere considerato manifestamente inidoneo rispetto all'obiettivo perseguito.

148. D'altro lato, i diritti fondamentali invocati dalla Rosneft, ossia la libertà di impresa e il diritto di proprietà, non sono prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone ai suddetti obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenze del 14 maggio 1974, Nold/Commissione, 4/73, EU:C:1974:51, punto 14; del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punto 21, nonché del 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Consiglio, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punti 113 e 114).

149. A tal riguardo, si deve necessariamente constatare, come rilevato dalla Corte nel contesto dell'embargo posto in essere nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), che le misure restrittive hanno, per definizione, conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni (v., in tal senso, sentenza del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punto 22). Tale è a fortiori la conseguenza prodotta dalle misure restrittive rivolte nei confronti delle entità che ne formano oggetto.

150. Nel procedimento principale, va rilevato che l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti controversi - ossia la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale paese, riconducibili, come emerge dagli elementi menzionati ai punti da 113 a 115 della presente sentenza, allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21 TUE - è tale da giustificare conseguenza

negative, anche notevoli, per taluni operatori. Ciò posto e tenuto conto segnatamente dell'evoluzione progressiva dell'intensità delle misure restrittive adottate dal Consiglio in risposta alla crisi in Ucraina, l'ingerenza nella libertà di impresa e nel diritto di proprietà della Rosneft non può essere considerata sproporzionata.

151. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve constatare che dall'esame della seconda questione, lettera a), non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere da b) a d), e paragrafo 3, dell'articolo 7 e dell'allegato III della decisione 2014/512, o degli articoli 3 e 3 bis, dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, dell'articolo 5, paragrafo 2, lettere da b) a d), e paragrafo 3, dell'articolo 11 nonché degli allegati II e VI del regolamento n. 833/2014.