

**BOLLETTINO DI INFORMAZIONE**  
**SULLA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI**  
**SOVRANAZIONALI EUROPEE**

a cura di  
*Ornella Porchia e Barbara Randazzo*

gennaio 2014

**I N D I C E**

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia**

**Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo)**

*a) Nicolò Santilli c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 17 dicembre 2013 (ric. n. 51930/10)*

*Obbligazioni positive - Inadeguatezza dell'impegno delle autorità nazionali nel garantire il diritto di visita al genitore non affidatario: violazione dell'art. 8; La circostanza che la risposta data dalle autorità giudiziarie non sia stata sufficiente nel caso di specie per porre rimedio alla doglianza presentata dal ricorrente non inficia l'effettività dei ricorsi interni: non violazione art. 13*

**2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi**

**Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

*a) Donohoe c. Irlanda – Quinta sezione, sentenza del 12 dicembre 2013 (ric. n. 19165/08)*

*Ammissione come prova, contro una persona accusata di appartenenza ad una organizzazione illegale, della testimonianza di un poliziotto fondata su fonti tenute segrete: non violazione*

**Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

*b) Nikolova e Vandova c. Bulgaria – Quarta sezione, sentenza del 17 dicembre 2013 (ric. n. 20688/04)*

*Procedimento a seguito di licenziamento disciplinare – assenza di pubblicità del dibattimento in quanto alcuni documenti erano secretati: violazione*

**Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

*c) Henry Kismoun c. Francia – Sezione Quinta, sentenza del 5 dicembre 2013 (ric. n. 32265/10)*

*Rifiuto del cambiamento del nome di famiglia al fine di portare un nome unico:  
violazione*

## **ALTRE SEGNALAZIONI**

*Entrata in vigore del nuovo art. 47 del regolamento della Corte*

### **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

#### **1. Spazio di libertà sicurezza e giustizia**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2013, causa C-84/12, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland***

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Regolamento (CE) n. 810/2009 – Articoli 21, paragrafo 1, 32, paragrafo 1, e 35, paragrafo 6 – Procedure e condizioni di rilascio dei visti uniformi – Obbligo di rilascio di un visto – Valutazione del rischio di immigrazione illegale – Intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto – Ragionevoli dubbi – Margine discrezionale delle autorità competenti»*

#### **2. Tutela giurisdizionale/Principi generali**

**Corte di giustizia (Terza sezione), 12 dicembre 2013, causa C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs***

*«Tutela giurisdizionale – Principio di effettività – Principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento – Ripetizione dell'indebito – Mezzi di ricorso – Normativa nazionale – Riduzione, senza preavviso e retroattivamente, del termine di prescrizione dei mezzi di ricorso applicabili»*

#### **3. Parità di trattamento/ Occupazione**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Frédéric Hay c. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres***

*«Direttiva 2000/78/CE – Parità di trattamento – Contratto collettivo che riserva un beneficio a livello di retribuzione e di condizioni di lavoro ai dipendenti che contraggano matrimonio – Esclusione dei contraenti un Patto civile di solidarietà – Discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale»*

#### **4. Politica sociale**

**Corte di giustizia (Terza sezione), 12 dicembre 2013, causa C-361/12, *Carmela Carratù c. Poste Italiane SpA***

*«Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Principio di non discriminazione – Nozione di “condizioni di lavoro” – Normativa nazionale che prevede un regime di risarcimento del danno in caso di illecita apposizione di un termine al contratto di lavoro diverso da quello applicabile all'illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato»*

**Corte di giustizia (Ottava sezione), ordinanza, 12 dicembre 2013, causa C-50/13, *Rocco Papalia c. Comune di Aosta***

*«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE– Clausola 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Settore pubblico – Successione di contratti – Abuso – Risarcimento del danno – Condizioni per il risarcimento in caso di apposizione illegale di un termine al contratto di lavoro – Principi di equivalenza ed effettività»*

## **5. Tutela dei consumatori**

**Corte di giustizia (Sesta sezione), 19 dicembre 2013, causa C-281/12, Trento Sviluppo srl, Centrale Adriatica c. AGCM**

*«Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori – Pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori – Direttiva 2005/29/CE – Articolo 6, paragrafo 1 – Nozione di “azione ingannevole” – Carattere cumulativo delle condizioni elencate dalla disposizione di cui trattasi»*

## **6. Libertà di stabilimento/ servizi**

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 5 dicembre 2013, cause riunite da C-159/2012 a C-161/2012, Alessandra Venturini**

*«Libertà di stabilimento – Articolo 49 TFUE – Sanità pubblica – Normativa nazionale che vieta alle parafarmacie la vendita di medicinali soggetti a prescrizione medica a carico del paziente»*

**Corte di giustizia (Settima sezione), 12 dicembre 2013, causa C-523/12, Dirextra Alta Formazione srl c. Regione Puglia**

*«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Sovvenzioni pubbliche cofinanziate dal Fondo sociale europeo in favore degli studenti iscritti a una specializzazione post lauream – Normativa regionale preordinata a potenziare il livello locale di istruzione e che subordina la concessione delle borse a condizioni riguardanti gli operatori che organizzano i corsi post lauream – Condizione dell’esperienza di dieci anni continuativi».*

## **7. Concorrenza**

**Regole applicabili alle imprese**

**Tribunale (Quarta sezione), 11 dicembre 2013, causa T-79/12, Cisco Systems Inc., Messagenet SpA c. Commissione europea, sostenuta da Microsoft Corp.**

*«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato europeo dei servizi di comunicazione via Internet – Decisione che dichiara la concentrazione compatibile con il mercato interno – Errori manifesti di valutazione – Obbligo di motivazione»*

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 12 dicembre 2013, causa C-327/12, Ministero dello Sviluppo economico, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture c. SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA**

*«Articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE – Imprese pubbliche e imprese cui gli Stati membri riconoscono diritti speciali o esclusivi – Imprese incaricate della gestione di servizi d’interesse economico generale – Nozioni – Organismi incaricati di verificare e certificare il rispetto delle condizioni poste dalla legge per le imprese*

*che eseguono lavori pubblici – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Restrizione – Giustificazione – Tutela dei destinatari dei servizi – Qualità dei servizi di certificazione»*

## **8. Aiuti di Stato**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-111/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell'Unione europea – Regime di aiuti esistente – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-117/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 88, paragrafi 1 e 2, CE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Polonia per l'acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell'Unione europea – Regime di aiuti esistente – Adesione della Repubblica di Polonia all'Unione europea – Aiuto concesso prima dell'adesione – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-118/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Lettonia per l'acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell'Unione europea – Regime di aiuti esistente – Adesione della Repubblica di Lettonia all'Unione europea – Aiuto concesso prima dell'adesione – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-121/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dall'Ungheria per l'acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell'Unione europea – Regime di aiuti esistente – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

**Corte di giustizia (Grande sezione), 10 dicembre 2013, causa C-272/12 P,  
*Commissione europea c. Irlanda, Repubblica francese, Repubblica italiana,  
Eurallumina, Aughinish Alumina***

*«Impugnazione – Aiuti di Stato – Esenzione dalle accise sugli oli minerali – Ufficio di giudice – Motivo sollevato d’ufficio dal giudice dell’Unione – Rapporto tra armonizzazione fiscale e controllo degli aiuti di Stato – Competenze rispettive del Consiglio e della Commissione – Principio della certezza del diritto – Presunzione di legittimità degli atti dell’Unione»*

**Corte di giustizia (Ottava sezione), 12 dicembre 2013, causa C-411/12,  
*Commissione europea c. Repubblica italiana***

*«Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Tariffa elettrica agevolata – Decisione 2011/746/UE – Aiuti incompatibili con il mercato interno – Recupero – Omessa esecuzione entro il termine impartito»*

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 19 dicembre 2013, causa C-262/12,  
*Association Vent De Colère! Fédération nationale***

*«Rinvio pregiudiziale – Aiuto di Stato – Nozione di “intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali” – Energia elettrica di origine eolica – Obbligo di acquisto ad un prezzo superiore al prezzo di mercato – Compensazione integrale – Contributi dovuti dai consumatori finali di energia elettrica»*

# CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

a cura di *Barbara Randazzo*

## *Avvertenza*

Nel presente bollettino confluisce soltanto una minima parte della giurisprudenza CEDU resa nei confronti dell'Italia e degli altri Paesi membri del Consiglio d'Europa che viene selezionata e tradotta in lingua italiana dal Servizio Studi in collaborazione con altre Istituzioni per l'Archivio CEDU presso il CED della Cassazione disponibile on line all'indirizzo web: <http://www.italggiure.giustizia.it>.

[Per ragioni di uniformità del materiale inserito nella banca dati, ai fini della massimazione ci si attiene il più puntualmente possibile ai testi dei comunicati stampa o ai bollettini predisposti dalla Cancelleria della Corte europea, quando disponibili].

## **1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia**

**Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

**Art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo)**

a) *Nicolò Santilli c. Italia* – Seconda sezione, sentenza del 17 dicembre 2013 (ric. n. 51930/10)

**Obbligazioni positive - Inadeguatezza dell'impegno delle autorità nazionali nel garantire il diritto di visita al genitore non affidatario: *violazione dell'art. 8*; La circostanza che la risposta data dalle autorità giudiziarie non sia stata sufficiente nel caso di specie per porre rimedio alla doglianza presentata dal ricorrente non inficia l'effettività dei ricorsi interni: *non violazione art. 13***

*[Traduzione integrale della sentenza curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa Anna Aragona, funzionario linguistico. Revisione a cura della dott.ssa Martina Scantamburlo.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

**CAUSA NICOLÒ SANTILLI c. ITALIA**

*(Ricorso n. 51930/10)*

SENTENZA

STRASBURGO

17 dicembre 2013

*Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

## **Nella causa Nicolò Santilli c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Işıl Karakaş, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
Peer Lorenzen,  
Dragoljub Popović,  
András Sajó,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 26 novembre 2013,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 51930/10) proposto contro la Repubblica italiana con il quale un cittadino di tale Stato, Nicolò Santilli («il ricorrente»), ha adito la Corte il 12 luglio 2010 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il ricorrente è stato rappresentato dall'avv. A. Fabi, del foro di Urbino. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. Nel ricorso, il ricorrente lamentava in particolare una violazione del diritto al rispetto della vita familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

4. Il 25 agosto 2011, il ricorso è stato comunicato al Governo.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

5. Il ricorrente, sig. Nicolò Santilli, è nato nel 1975 e risiede ad Urbino. Dinanzi alla Corte, egli afferma di agire a nome del figlio, Y.S. (di seguito, il secondo ricorrente), nato il 12 agosto 2001.

6. I fatti della causa, così come esposti dalle parti, si possono riassumere come segue.

7. Dalla relazione del ricorrente con A.B. nasceva un bambino, Y., il 12 agosto 2001. In data imprecisata, a causa dei conflitti incessanti che laceravano la coppia, A.B. lasciava il ricorrente e la città di Ancona per tornare a vivere dalla sua famiglia a Foligno.

8. Entrambi i genitori chiedevano al tribunale per i minorenni l'affidamento di Y. Con decreto del 15 febbraio 2006, il tribunale per i minorenni di Foligno affidava il minore ad A.B., riconoscendo al ricorrente un diritto di visita da esercitarsi un giorno a settimana e per quindici giorni durante le vacanze estive. Il tribunale incaricava i servizi sociali di redigere una relazione sulla situazione della famiglia.

9. La relazione dei servizi sociali del comune di Foligno evidenziava difficoltà nell'esercizio del diritto di visita del ricorrente a causa dell'opposizione di A.B. Il ricorrente non aveva infatti potuto esercitare il suo diritto di visita, come disposto dal tribunale.

10. Il 24 maggio 2006 il ricorrente adiva il giudice tutelare. Si evince dal fascicolo che il ricorrente ha depositato più memorie presso l'ufficio del giudice tutelare (in particolare il 23 gennaio 2008, l'8 marzo 2008, il 9 aprile 2008, il 18 giugno 2008, il 25 settembre 2008 ed il 21 febbraio 2009), affermando in ciascuna che le decisioni del tribunale concernenti il diritto di visita non erano state rispettate. Il ricorrente afferma di non aver ricevuto alcuna risposta da parte del giudice tutelare.

11. Con decreto del 20 ottobre 2006 il tribunale di Foligno, tenuto conto della relazione depositata dai servizi sociali, ordinava a A.B di consentire al ricorrente l'esercizio del diritto di



visita ed ai servizi sociali di programmare un sostegno psicologico per Y. nonché una procedura di mediazione rivolta ai genitori.

12. Secondo il ricorrente, tra settembre 2006 e giugno 2007 aveva luogo un solo incontro, precisamente in data 26 giugno 2007, alla presenza della madre. Il 10 maggio 2007 un'assistente sociale proponeva al tribunale che il ricorrente incontrasse Y. due volte al mese in presenza di un collaboratore dei servizi sociali e senza la partecipazione della madre. L'avvocato di A.B. dichiarava che la cliente era disponibile ad accettare tale proposta.

13. Tra ottobre e dicembre 2007 il ricorrente riusciva ad incontrare il figlio solo tre volte.

14. In data imprecisata, lo psicologo depositava la sua prima relazione sulla situazione del minore. La relazione evidenziava l'incapacità dei genitori nell'esercizio delle «funzioni genitoriali». La madre tentava di istigare il minore contro il padre ed impediva i contatti fra i due, mentre il padre di fronte a questa situazione mostrava un atteggiamento passivo. Di conseguenza, l'equilibrio psicologico del minore era precario.

15. Tra dicembre 2007 e marzo 2008 il ricorrente non incontrava il figlio.

16. Con decreto dell'11 aprile 2008 il tribunale per i minorenni, tenuto conto della relazione peritale, affidava il minore ai servizi sociali di Foligno, mantenendo il collocamento del minore presso il domicilio della madre. Il tribunale ordinava a A.B. di consentire al ricorrente l'esercizio del diritto di visita, invitandola a conformarsi a detto obbligo. Al riguardo, il tribunale sottolineava l'importanza di un approccio ragionevole e collaborativo dei genitori. Il tribunale ordinava ai servizi sociali di depositare entro quattro mesi una relazione sulla situazione del minore.

17. Il 15 ottobre 2008 il ricorrente adiva nuovamente il tribunale per i minorenni, affermando che tra marzo 2008 e settembre 2008 erano stati organizzati solo sette incontri invece dei quattordici previsti. Nel corso di detti incontri la madre era talvolta presente e talvolta in contatto telefonico con il minore, il quale si era mostrato molto aggressivo nei confronti del ricorrente. Questi denunciava al tribunale la circostanza che A.B. non gli consentiva di vedere suo figlio.

18. Con decreto del 21 novembre 2008 il tribunale per i minorenni, considerato che il ricorrente aveva seguito un percorso psicologico presso i servizi sociali mentre A.B. non aveva ancora concluso detto percorso, che non era stata depositata alcuna relazione sulle condizioni psicologiche di Y. e che il minore aveva cominciato a rifiutare qualsiasi contatto con il padre, designava un neuropsichiatra al fine di appurare se il minore avesse sviluppato una sindrome di alienazione parentale e se i genitori fossero in grado di svolgere le loro funzioni genitoriali, nonché al fine di prevedere interventi volti a tutelare il minore. Il tribunale nominava un curatore per difendere gli interessi del minore.

19. Nel luglio 2009 veniva depositata una perizia sulla situazione psicologica del minore. Il neuropsichiatra affermava di non aver riscontrato la sindrome di alienazione parentale e concludeva per la necessità di un percorso terapeutico rivolto al minore.

20. Nell'udienza del 18 novembre 2009 il giudice ordinava a A.B. di consentire al ricorrente l'esercizio del diritto di visita, invitandola a non intervenire durante gli incontri.

21. Secondo il ricorrente, l'incontro del 19 novembre 2009 veniva interrotto dopo qualche minuto da A.B..

22. Con decreto del 10 marzo 2010, il tribunale per i minorenni incaricava i servizi sociali di predisporre un percorso terapeutico per Y. ed una procedura di mediazione per i genitori. Esso autorizzava il ricorrente ad incontrare il figlio in presenza degli assistenti sociali secondo modalità stabilite dagli stessi servizi sociali.

23. Frattanto, il 10 maggio 2009, il ricorrente sporgeva denuncia a carico dei servizi sociali, affermando che erano state esercitate pressioni sugli assistenti sociali. L'esito di tale procedimento non è noto.

24. Il 25 ottobre 2010 i servizi sociali depositavano una relazione sulla situazione del minore, nella quale sottolineavano l'atteggiamento di rifiuto di quest'ultimo nei confronti del padre ed esprimevano preoccupazione per la situazione del minore a fronte delle incomprensioni fra i genitori.

25. Il 5 aprile 2011 la psicologa affermava che, a causa delle numerose assenze del minore, non era stato possibile portare a termine il percorso terapeutico.

26. Il 20 aprile 2011 i servizi sociali depositavano una nuova relazione sulla situazione del minore. La relazione evidenziava che il ricorrente non aveva potuto incontrare in modo regolare Y. per «ragioni imputabili ai servizi sociali» nonché a causa dell'atteggiamento del minore che rifiutava qualsiasi contatto con il padre. I servizi sociali sottolineavano la condizione di «crescente sofferenza» del minore e l'atteggiamento negativo di A.B. la quale interveniva durante gli incontri, affermando la necessità di predisporre nuove modalità di effettuazione degli incontri.

27. I due genitori ed il curatore del minore dichiaravano di essere favorevoli ad incontri tra il ricorrente ed il minore, ai quali non fossero presenti né la madre, né gli assistenti sociali.

28. Il 19 luglio 2011 i servizi sociali comunicavano al tribunale che erano stati previsti incontri ogni due settimane e che il calendario era stato rispettato. I servizi sociali affermavano che il ricorrente aveva rifiutato di partecipare sia alla festa di fine anno della scuola di Y., sia alla sua festa di compleanno. Il ricorrente aveva giustificato il suo rifiuto di partecipare, affermando di aver voluto evitare discussioni con A.B. in presenza del minore.

29. In data 11 ottobre 2011 il tribunale per i minorenni, in considerazione delle gravi incomprensioni tra i genitori e del loro comportamento, confermava l'affidamento del minore ai servizi sociali con il collocamento di Y. presso la madre. Dopo aver ascoltato Y., il quale chiedeva espressamente che la madre fosse presente agli incontri, il tribunale ordinava ai servizi sociali di stabilire un calendario di incontri da tenersi ogni due settimane, i primi due in presenza della madre. I servizi sociali fissavano quattro incontri nel mese di ottobre e nove incontri nel mese di novembre, nella fattispecie due pomeriggi a settimana.

30. Il 29 novembre 2011 i servizi sociali depositavano alla cancelleria del tribunale una relazione sullo svolgimento degli incontri, nella quale si riferiva che A.B. aveva annullato due incontri per ragioni di lavoro e che il ricorrente aveva annullato dieci incontri. Quest'ultimo affermava che era molto difficile per lui partecipare ad incontri infrasettimanali, abitando e lavorando in un'altra città, distante oltre cento chilometri.

31. Il 16 gennaio 2012 i servizi sociali informavano il tribunale che il 6 dicembre 2011 A.B. e Y. erano stati coinvolti in un incidente d'auto, rimanendo feriti, e che dopo tale data gli incontri erano stati interrotti. I servizi sociali riferivano che il ricorrente aveva fatto visita al figlio il 15 dicembre 2011, accompagnato dagli assistenti sociali, e che da quel momento aveva rifiutato di incontrarlo o di parlargli al telefono. Essi affermavano che all'incontro del 6 gennaio 2012 il ricorrente aveva comunicato la sua volontà di sospendere gli incontri, al fine di tutelare l'interesse del minore, che rifiutava di vederlo.

32. Il 15 marzo 2012 il tribunale disponeva che Y., A.B. e il ricorrente seguissero un percorso terapeutico e che i genitori si attenessero alle indicazioni del tribunale, autorizzando altresì il ricorrente ad incontrare Y. una volta a settimana, in presenza di personale dei servizi sociali.

33. Il 18 giugno 2012 la psicologa incaricata di occuparsi di Y. informava il tribunale che il minore non aveva seguito il percorso terapeutico, a causa del comportamento della madre e del rifiuto del minore di partecipare alle sedute. Gli psicologi affermavano che il problema principale per il minore era la mancanza di contatti con il padre e suggerivano al tribunale di affidare ad assistenti sociali specializzati l'incarico di organizzare gli incontri tra Y. ed il ricorrente.

34. Il 23 agosto 2012 i servizi sociali comunicavano al tribunale che il ricorrente non si era più messo in contatto con loro, non chiedeva notizie del figlio ed aveva rifiutato di partecipare agli incontri, adducendo come motivazione la presenza della madre del minore.

35. Il 26 novembre 2012 il ricorrente depositava al tribunale una memoria, nella quale lamentava che il minore rifiutasse gli incontri, che non fosse stato seguito il percorso terapeutico ordinato dal tribunale e che i servizi sociali non avessero fatto nulla per consentire un riavvicinamento tra il minore ed il padre. Tenuto conto di tali elementi, nonché del fatto che la madre di Y. era sempre presente agli incontri, il ricorrente chiedeva un intervento del tribunale ed affermava di voler sospendere gli incontri finché quest'ultimo non avesse assicurato che i medesimi si svolgessero in modo compatibile con l'equilibrio emotivo e la salute psichica del minore. Il

ricorrente comunicava altresì al tribunale di aver rifiutato di contattare gli assistenti sociali per avere notizie del minore, in quanto i servizi sociali davano risposte standardizzate e molto vaghe.

36. Il 7 dicembre 2012 la procura chiedeva al tribunale l'adozione di una misura che «confermasse il precedente decreto con alcune modifiche concernenti gli incontri».

## IN DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

37. Sotto il profilo dell'articolo 8 della Convenzione, il ricorrente lamenta una violazione del diritto al rispetto della vita familiare, derivante dal fatto che, malgrado l'esistenza di diverse decisioni del tribunale per i minorenni concernenti le condizioni di esercizio del diritto di visita, a partire dal 2006 non gli è stato possibile esercitare appieno tale diritto. Il ricorrente ritiene che i servizi sociali abbiano svolto un ruolo troppo autonomo nell'attuazione delle decisioni del tribunale per i minorenni e che quest'ultimo sia venuto meno al dovere di vigilanza costante sul lavoro dei servizi sociali, affinché questi con il loro comportamento non disattendessero le decisioni del tribunale. Egli denuncia inoltre l'inerzia delle autorità di fronte alla condotta di A.B., sostenendo che queste non hanno profuso alcun impegno, né adottato provvedimenti temporanei ed urgenti al fine di consentire l'esercizio del suo diritto di visita. Il ricorrente afferma inoltre di aver subito una discriminazione legata al sesso, contraria all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

38. Libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa, la Corte ritiene di dover esaminare le doglianze sollevate dal ricorrente unicamente sotto il profilo dell'articolo 8, ai sensi del quale il processo decisionale che conduce all'adozione di misure aventi per oggetto un'ingerenza deve essere equo e rispettare opportunamente gli interessi tutelati dalla citata norma (*Moretti e Benedetti c. Italia*, n. 16318/07, § 27, 27 aprile 2010; *Havelka e altri c. Repubblica ceca*, n. 23499/06, §§ 34-35, 21 giugno 2007; *Kutzner c. Germania*, n. 46544/99, § 56, CEDU 2002-I; *Wallová e Walla c. Repubblica ceca*, n. 23848/04, § 47, 26 ottobre 2006).

L'articolo 8 della Convenzione nelle parti pertinenti dispone quanto segue:

« 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita (...) familiare (...).

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

39. Il Governo contesta la tesi del ricorrente.

#### A. Sulla ricevibilità

40. Il Governo sostiene che il presente ricorso è irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in quanto il ricorrente avrebbe dovuto adire il giudice tutelare, il quale sarebbe specializzato nell'esecuzione delle misure a tutela della famiglia e, in caso di ostacoli all'esercizio del diritto di visita, potrebbe chiedere l'intervento di organi o istituzioni, qualora ciò sia necessario ai fini dell'esecuzione della misura.

41. Inoltre, il Governo sostiene che le azioni legali promosse ai sensi del diritto interno non si sono ancora concluse e sono tuttora in corso. Per questo motivo, il Governo ritiene che il ricorrente non abbia esaurito le vie di ricorso interne disponibili per far valere i propri diritti.

42. Il ricorrente replica di aver più volte adito il giudice tutelare, senza ottenere risposta. A sostegno di tali affermazioni, ha prodotto i documenti pertinenti, allegati alle sue osservazioni.

43. Il ricorrente afferma infine che nel caso di specie non esisteva nessun altro ricorso interno che permettesse di far valere i propri diritti.

44. Quanto al primo punto dell'eccezione sollevata dal Governo, la Corte rileva innanzi tutto che il ricorrente si è ripetutamente rivolto al giudice tutelare (si veda il paragrafo 10 *supra*). In ogni caso, la Corte ritiene che il Governo non abbia indicato quale misura «necessaria» avrebbe potuto essere adottata dal giudice tutelare per far rispettare il diritto di visita del ricorrente.

45. La Corte rammenta infine di aver già rigettato un'eccezione analoga nella causa *Lombardo (Lombardo c. Italia, n. 25704/11, § 62, 29 gennaio 2013)* e non ravvisa alcuna ragione per discostarsi dalla sua precedente conclusione. Per questi motivi, la Corte ritiene che questo primo punto dell'eccezione debba essere rigettato.

46. Quanto al secondo punto dell'eccezione, la Corte rammenta che le decisioni del tribunale per i minorenni in materia di diritto di visita non hanno carattere definitivo e possono quindi essere modificate in qualsiasi momento in funzione di avvenimenti legati alla controversia. L'evoluzione del procedimento nazionale è la conseguenza del carattere non definitivo delle decisioni del tribunale per i minorenni relative al diritto di visita. D'altronde, la Corte osserva che il ricorrente non può esercitare il diritto di visita dal 15 febbraio 2006 e che il suddetto si è rivolto alla Corte il 12 luglio 2010, dopo aver adito più volte il tribunale per i minorenni che si è pronunciato sul diritto del ricorrente (si vedano i paragrafi 10, 17 e 22 *supra*).

47. Tenuto conto di tali elementi, la Corte ritiene che il ricorrente abbia esaurito le vie di ricorso disponibili e che l'eccezione sollevata dal Governo debba essere rigettata.

48. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e rileva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

## **B. Sul merito**

### *1. Le tesi delle parti*

#### **a) Il ricorrente**

49. Il ricorrente rammenta di non aver potuto esercitare il diritto di visita, come disposto dal tribunale per i minorenni, a causa del comportamento della madre di Y. e dell'inerzia delle autorità a fronte di detto comportamento. Egli osserva che i servizi sociali ed il tribunale erano al corrente del comportamento di A.B. e delle sue conseguenze sulle relazioni tra il minore ed il padre. A tal proposito, il ricorrente cita un passaggio del decreto del tribunale dell'11 aprile 2008 (si vedano i paragrafi 14-16 *supra*), nel quale il giudice, basandosi sulla relazione dei servizi sociali, affermava che «il comportamento di Y., che rifiuta di vedere il padre, è la conseguenza della mancanza di collaborazione da parte di A.B., del suo intervento agli incontri e delle ingerenze nella relazione padre-figlio».

50. Il ricorrente sottolinea che il tribunale per i minorenni ha più volte ordinato a A.B. di consentire l'esercizio del diritto di visita e di non partecipare agli incontri; tuttavia, di fronte al rifiuto di collaborare opposto da A.B., le autorità nazionali non hanno adottato alcuna misura per consentire la ripresa di normali rapporti tra il minore ed il padre e non hanno modificato la decisione relativa all'affidamento del minore, che è rimasto presso la madre. Secondo il ricorrente, queste decisioni del tribunale denoterebbero un'assoluta preferenza per la figura materna ed un carattere discriminatorio.

51. Il ricorrente osserva, inoltre, che A.B. non si è conformata alle decisioni del tribunale relative ad un percorso psicologico rivolto alla medesima ed al minore e che le autorità nazionali non hanno adottato alcuna misura al riguardo.

52. Il ricorrente afferma che l'inerzia delle autorità competenti, le quali non hanno adottato le misure necessarie per imporre a A.B. il rispetto delle decisioni del tribunale, ha impedito che si tenessero gli incontri previsti dal tribunale e che Y. usufruisse di un sostegno psicologico per ristabilire delle normali relazioni familiari con il padre.

53. Per quanto concerne i recenti sviluppi della situazione, il ricorrente osserva che il tribunale ed i servizi sociali hanno constatato una «crescente sofferenza» del minore e sono intervenuti al fine

di consentire lo svolgimento degli incontri. Egli contesta tuttavia le modalità degli incontri fissati dai servizi sociali, osservando che la madre continua ad intervenire e che questi sono stati programmati nei pomeriggi infrasettimanali, il che rende quasi impossibile la sua partecipazione, dal momento che egli abita e lavora ad oltre cento chilometri dall'abitazione di A.B. e Y.

Il ricorrente sottolinea che a causa del rifiuto opposto dalla madre, Y. non ha seguito il percorso di sostegno psicologico ordinato dal tribunale. A riprova delle sue affermazioni, il ricorrente fa riferimento alla relazione redatta il 18 giugno 2012 dalla psicologa incaricata dal tribunale di seguire Y. (si veda il paragrafo 33 *supra*).

54. Il ricorrente afferma infine che la mancata adozione da parte delle autorità delle misure necessarie a garantire lo svolgimento degli incontri e la programmazione di un percorso di sostegno psicologico per Y., secondo quanto disposto dal tribunale, ha avuto conseguenze nefaste sui rapporti tra padre e figlio. Ad oggi, il minore rifiuta di vederlo e vive una situazione di stress in occasione degli incontri, che il ricorrente ha quindi deciso di sospendere.

55. Il ricorrente tiene a sottolineare che la sua decisione di sospendere gli incontri è motivata dall'esigenza di tutelare il minore ed insiste sulla necessità di predisporre un percorso psicologico finalizzato a ristabilire le condizioni indispensabili per un rapporto equilibrato tra padre e figlio.

#### **b) Il Governo**

56. Il Governo osserva in primo luogo che la situazione è complessa, in costante evoluzione e deve pertanto essere esaminata nel suo insieme.

57. Il Governo sottolinea che la situazione concreta è molto cambiata dopo la presentazione del ricorso. In particolare, esso afferma che a partire dal 2010 le difficoltà ad organizzare gli incontri erano dovute alla mancanza di disponibilità del ricorrente e dall'atteggiamento del minore, il quale richiedeva espressamente la presenza della madre. Al riguardo, il Governo fa riferimento al decreto del tribunale datato 11 ottobre 2011 ed alla relazione dei servizi sociali del luglio 2011 (si vedano i paragrafi 28 e 29 *supra*).

58. Il Governo afferma in seguito che una procedura articolata e complessa, come quella del caso di specie, era finalizzata a ristabilire, nel superiore interesse del minore, dei legami familiari, che non erano stati distrutti dallo Stato, bensì influenzati negativamente dalle difficoltà di relazione tra i genitori del minore. Al riguardo, menziona il fatto che i giudici hanno chiesto l'intervento dei servizi sociali e di periti psicologi al fine di studiare la situazione, di ascoltare i genitori ed il minore e di trovare la soluzione più adeguata per fornire al minore il miglior contesto relazionale nel quale vivere e crescere. Dopo aver preso conoscenza delle relazioni peritali, i giudici hanno emesso più decisioni, adottando le misure meno traumatiche per il minore.

59. Secondo il Governo, la Corte non può sostituirsi alle autorità nazionali al fine di valutare ciò che è meglio per un minore senza influire eccessivamente sul margine di apprezzamento dello Stato. Nella presente causa, la posta in gioco non consisterebbe solo nella ricerca di un giusto equilibrio tra gli interessi menzionati, bensì anche nei limiti del controllo esercitato dalla Corte sulle sentenze del giudice nazionale. La Corte disporrebbe certamente del potere di verificare che le motivazioni delle decisioni sottoposte al suo esame non appaiano manifestamente irragionevoli o arbitrarie. Per contro, essa non avrebbe facoltà di formulare una propria ipotesi e procedere ad una ricostruzione dei fatti o proporre dei criteri propri, sostituendo il proprio convincimento a quello del giudice nazionale.

60. Al riguardo, il Governo difende la legittimità e l'utilità delle misure adottate. Le autorità competenti avrebbero esercitato una vigilanza costante nell'interesse del minore e dei genitori. Tutte le misure adottate nel caso di specie sarebbero state giustificate dalla necessità che le autorità nazionali si mostrassero equidistanti rispetto ai due genitori, nell'esclusivo interesse del minore.

61. Quanto ai recenti sviluppi della procedura, il Governo sottolinea che sono state applicate misure finalizzate ad assicurare la regolarità degli incontri tra il ricorrente ed il figlio: modifica delle modalità dell'affidamento, disponibilità di operatori specializzati, intervento continuo dei servizi sociali mediante azioni di mediazione, colloqui con i genitori, vigilanza sugli incontri tra il ricorrente ed il figlio, programma di sostegno psicologico rivolto a tutti i componenti della famiglia.

Secondo il Governo, misure più drastiche avrebbero potuto traumatizzare il minore, allontanandolo dalla madre.

62. Il Governo osserva, infine, che dalla relazione dei servizi sociali del 23 agosto 2012 si evince che il ricorrente, contravvenendo alle disposizioni del decreto di marzo 2012, non aveva più partecipato agli incontri programmati con il figlio, in quanto «detti incontri in presenza della madre erano motivo di stress per il minore», e non si era più messo in contatto con i servizi sociali, né aveva chiesto notizie del figlio (si veda il paragrafo 34 *supra*).

63. A parere del Governo, le autorità nazionali hanno agito con diligenza, prontezza ed imparzialità, adottando le misure necessarie per garantire l'interesse del minore e dei genitori.

## 2. Valutazione della Corte

### a) Principi generali

64. . Come la Corte ha più volte rammentato, se l'articolo 8 ha essenzialmente per oggetto la tutela dell'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi attinenti ad un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Essi possono implicare l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare, incluse le relazioni reciproche fra individui, e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate (si veda, *mutatis mutandis*, *Zawadka c. Polonia*, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005). Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure atte a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori (si vedano, *mutatis mutandis*, *Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, § 108, CEDU 2000-I, *Sylvester c. Austria*, nn. 36812/97 e 40104/98, § 68, 24 aprile 2003, *Zavřel c. Repubblica ceca*, n. 14044/05, § 47, 18 gennaio 2007, e *Mihailova c. Bulgaria*, n. 35978/02, § 80, 12 gennaio 2006). Essa rammenta altresì che gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa raggiungere il genitore o mantenere un contatto con lui, bensì comprendono anche tutte le misure propedeutiche che consentono di pervenire a tale risultato (si vedano, *mutatis mutandis*, *Kosmopoulou c. Grecia*, n. 60457/00, § 45, 5 febbraio 2004, *Amanalachioai c. Romania*, n. 4023/04, § 95, 26 maggio 2009, *Ignaccolo-Zenide*, sopra citata, §§ 105 e 112, e *Sylvester*, sopra citata, § 70).

65. Per essere adeguate, le misure volte a riunire genitore e figlio devono essere attuate rapidamente, in quanto il decorso del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il minore ed il genitore non convivente (si vedano, *mutatis mutandis*, *Ignaccolo-Zenide*, sopra citata, § 102, *Maire c. Portogallo*, n. 48206/99, § 74, CEDU 2003-VII, *Pini e altri c. Romania*, nn. 78028/01 e 78030/01, § 175, CEDU 2004-V (estratti), *Bianchi c. Svizzera*, n. 7548/04, § 85, 22 giugno 2006, e *Mincheva c. Bulgaria*, n. 21558/03, § 84, 2 settembre 2010).

66. Esaminando la presente causa, la Corte rileva innanzi tutto che, al momento della separazione, il ricorrente e la madre del minore non avevano raggiunto un accordo sulle modalità di esercizio del diritto di visita da parte del padre. Essa osserva che la madre del minore si è ben presto opposta all'esercizio del diritto di visita da parte del ricorrente.

A fronte di questa situazione, il tribunale, in un primo tempo, si limitava ad ordinare alla madre del minore ed ai servizi sociali di conformarsi alle decisioni giudiziarie (l'11 aprile 2008, il 21 novembre 2008, il 18 novembre 2009 ed il 10 marzo 2010, si vedano i paragrafi 16-22 *supra*). In seguito, tenuto conto del fatto che, malgrado le ingiunzioni, la madre non rispettava le prescrizioni, in data 11 novembre 2008 il tribunale affidava Y. ai servizi sociali ed il 21 novembre 2008 nominava un curatore che tutelasse gli interessi del minore (si vedano i paragrafi 16 e 18 *supra*).

A partire dal 2011 i servizi sociali rispondevano alle ingiunzioni del tribunale (si veda la relazione dei servizi sociali del 19 luglio 2011, § 28 *supra*) garantendo lo svolgimento degli incontri

secondo le modalità previste, mentre il ricorrente annullava diversi incontri e rifiutava di partecipare alla festa di fine anno scolastico ed alla festa di compleanno del minore.

Al riguardo, il ricorrente osserva che il suo comportamento era giustificato dall'esigenza di tutelare l'interesse del minore, il quale rifiutava gli incontri. Peraltro, egli sottolinea che il comportamento del minore era la conseguenza del fatto che, per parecchi anni, le prescrizioni del tribunale relative al diritto di visita ed al percorso terapeutico non erano state rispettate. Il Governo afferma invece che l'evoluzione della situazione dimostra che le autorità nazionali hanno profuso l'impegno necessario a tutelare l'interesse del minore e dei genitori.

67. La Corte rammenta che il fatto che l'impegno profuso dalle autorità sia stato vano non implica automaticamente che lo Stato abbia disatteso gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Mihailova*, sopra citata, § 82). In effetti, l'obbligo sussistente in capo alle autorità nazionali di adottare misure idonee a riavvicinare il genitore ed il figlio non conviventi non è assoluto e la comprensione e la collaborazione di tutte le persone coinvolte costituiscono sempre un fattore importante. Sebbene le autorità nazionali debbano impegnarsi a facilitare tale collaborazione, l'obbligo in capo alle medesime di ricorrere alla coercizione in materia non può che essere limitato: esse devono tener conto degli interessi, nonché dei diritti e delle libertà di dette persone ed in particolare dell'interesse superiore del minore e dei diritti conferiti al medesimo dall'articolo 8 della Convenzione (*Voleský c. Repubblica ceca*, n. 63267/00, § 118, 29 giugno 2004). Come costantemente sancito dalla giurisprudenza della Corte, è necessaria grande prudenza prima di ricorrere alla coercizione in una materia così delicata (*Reigado Ramos c. Portogallo*, n° 73229/01, § 53, 22 novembre 2005) e l'articolo 8 della Convenzione non autorizza i genitori a far adottare misure pregiudizievoli per la salute e lo sviluppo del minore (*Elsholz c. Germania* [GC], n. 25735/94, §§ 49-50, CEDU 2000-VIII). Il punto decisivo consiste dunque nell'appurare se le autorità nazionali abbiano adottato, allo scopo di facilitare il diritto di visita, ogni misura necessaria che si potesse ragionevolmente esigere da esse (*Nuutinen c. Finlandia*, n. 32842/96, § 128, CEDU 2000-VIII).

#### **b) Applicazione dei citati principi al caso di specie**

68. Considerate le circostanze del presente caso, la Corte ritiene che il suo compito consista nell'appurare se la risposta delle autorità italiane alla necessità di adottare misure idonee a mantenere i legami tra il ricorrente ed il figlio nel corso della procedura sia stata conforme agli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione.

69. Nel caso di specie, la Corte rileva che, tra settembre 2006 e settembre 2008, il ricorrente ha potuto esercitare il suo diritto di visita solo in modo molto limitato e che la maggior parte degli incontri autorizzati non sono stati organizzati (si vedano i paragrafi 12, 13 e 17 *supra*). A fronte dell'impossibilità di esercitare il suo diritto di visita, il ricorrente ha adito più volte il tribunale ed in data 15 ottobre 2008 ha segnalato che il minore era divenuto aggressivo e non era più disposto ad incontrarlo (si veda il paragrafo 17 *supra*). La Corte ritiene che sarebbe stata necessaria una reazione rapida a tale situazione, tenuto conto del fatto che il decorso del tempo può avere effetti negativi sulla possibilità di riallacciare una relazione tra il ricorrente ed il figlio.

70. Con decreto del 21 novembre 2008 il tribunale ordinava una perizia psicologica e nominava un curatore che tutelasse gli interessi del minore. Il 10 marzo 2010 il tribunale ordinava ai servizi sociali di predisporre un sostegno psicologico per il minore. Tuttavia, sebbene i servizi sociali avessero espresso la loro preoccupazione per il comportamento del minore, il quale rifiutava gli incontri (si vedano i paragrafi 24 e 26 *supra*), e gli psicologi avessero affermato che a causa dell'atteggiamento di A.B. non era stato possibile portare a termine alcun percorso terapeutico, il tribunale si limitava a prendere atto della situazione del minore e ad ordinare alle parti ed ai servizi sociali di dare esecuzione alle sue decisioni. Solo a partire dal 2011 i servizi sociali adottavano misure concrete per garantire il diritto di visita del ricorrente, mentre non sono state mai eseguite le prescrizioni relative al percorso terapeutico per il minore. Gli ultimi sviluppi della procedura denotano altresì un atteggiamento negativo e non collaborativo da parte del ricorrente, il quale ha rinunciato agli incontri.

71. E' opportuno rammentare che, in una causa analoga, l'adeguatezza di una misura è stata valutata sulla base della rapidità della sua attuazione (*Lombardo*, sopra citata, § 89 e *Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 78, 2 novembre 2010). Nel caso di specie la Corte osserva che, secondo il ricorrente, l'inerzia delle autorità competenti ha avuto conseguenze irreparabili sulla relazione con il figlio. Per contro, il Governo osserva che i giudici nazionali si sono sempre pronunciati sulla domanda del ricorrente ed hanno adottato le misure necessarie a favorire i contatti tra il ricorrente e Y., senza tuttavia traumatizzare il minore e rispettandone la volontà.

72. La Corte rammenta che non è suo compito sostituirsi alla valutazione operata dalle competenti autorità nazionali sulle misure da adottare, in quanto tali autorità possono, in linea di principio, effettuare più efficacemente tale valutazione, in particolare perché sono a diretto contatto con il contesto della causa e con le parti coinvolte (*Reigado Ramos*, sopra citata, § 53). Tuttavia essa non può ignorare il fatto che nel caso di specie il tribunale ha più volte rilevato che il mancato esercizio del diritto di visita del ricorrente era imputabile al comportamento della madre e che il percorso di sostegno psicologico per il minore non era stato portato a termine sempre a causa dell'atteggiamento della medesima. Inoltre, essa osserva che il tribunale era a conoscenza della situazione psicologica del minore, il quale rifiutava ogni contatto con il padre, e che al riguardo non è stata adottata alcuna misura. Essa rileva peraltro che la decisione del ricorrente di sospendere gli incontri era motivata dall'esigenza di tutelare l'interesse del minore, il quale viveva una situazione di stress durante gli incontri, e costituiva una reazione al fatto che le autorità competenti non avessero preso in carico la situazione psicologica del minore, al fine di ristabilire le relazioni tra genitore e figlio.

Quanto alle misure idonee a ristabilire il legame familiare tra il ricorrente ed il figlio, la Corte rammenta che, sebbene misure coercitive nei confronti di minori non siano auspicabili in una materia così delicata, il ricorso a sanzioni non deve essere escluso in caso di comportamento manifestamente illegale del genitore convivente con il minore (si veda, in particolare, *Maire c. Portogallo*, sopra citata, § 76). Nel caso di specie, i giudici nazionali sembrano aver evitato l'adozione di tali misure nei confronti della madre del minore.

73. Ciò premesso, la Corte riconosce che le autorità si trovavano nel caso di specie di fronte ad una situazione molto difficile, dovuta specificamente alle tensioni fra i genitori del minore. Essa ritiene tuttavia che una mancanza di collaborazione fra i genitori separati non possa dispensare le autorità competenti dall'adozione di ogni mezzo atto a mantenere il legame familiare (si vedano *Lombardo*, sopra citata, § 91 e, *mutatis mutandis*, *Reigado Ramos*, sopra citata, § 55). Nel caso di specie le autorità nazionali non hanno fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse, dal momento che il tribunale si è limitato ad ordinare alle parti di collaborare e di eseguire le sue decisioni. Esse sono quindi venute meno al loro dovere di adottare misure concrete al fine di indurre gli interessati ad una migliore collaborazione, tenendo comunque conto del superiore interesse del minore (*Zawadka*, sopra citata, § 67). In particolare esse non hanno garantito che il minore venisse seguito sotto il profilo psicologico, venendo così meno all'obbligo di ristabilire delle relazioni tra padre e figlio.

74. La Corte osserva inoltre che nel corso del procedimento dinanzi al tribunale sono state piuttosto adottate varie misure automatiche e stereotipate, quali gli ordini di esecuzione delle decisioni (*Piazzi*, sopra citata, § 61). Sebbene la Corte sia a conoscenza degli ultimi sviluppi della procedura, dai quali si evince un'azione più efficace delle autorità competenti, finalizzata a far rispettare il diritto di visita del ricorrente, nonché un comportamento non collaborativo di quest'ultimo, essa osserva che tali misure sono state adottate sei anni dopo l'inizio della procedura, quando il minore aveva già dieci anni, e che tale circostanza ha avuto conseguenze molto gravi per le relazioni tra il minore ed il ricorrente. Inoltre essa rileva che le misure adottate restano insufficienti, tenuto conto del fatto che il minore non ha ancora usufruito di un sostegno psicologico in vista di un percorso di riavvicinamento al padre.

75. Le autorità hanno lasciato che si consolidasse una situazione di fatto, generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie, mentre il semplice decorso del tempo influiva negativamente sulla relazione tra il padre ed il minore (*Lombardo*, sopra citata, § 92). La Corte



constata che l'esistenza di gravi tensioni fra i genitori del minore, unitamente ad un esercizio limitato del diritto di visita a seguito del mancato svolgimento degli incontri programmati secondo le modalità previste e della mancata esecuzione delle decisioni che disponevano un percorso terapeutico per il minore, ha reso impossibile per il ricorrente instaurare una relazione stabile con Y.

76. Tenuto conto di ciò che precede e nonostante il margine di apprezzamento dello Stato convenuto in materia, la Corte ritiene che le autorità nazionali abbiano omesso di approfondire un impegno adeguato e sufficiente a far rispettare il diritto di visita del ricorrente, ignorando così il suo diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

77. Pertanto, vi è stata violazione della citata disposizione.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

78. Il ricorrente lamenta infine l'assenza di ricorsi effettivi rispetto alle citate doglianze. Invoca l'articolo 13 della Convenzione che recita:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

79. Il Governo contesta questa tesi.

### A. Sulla ricevibilità

80. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e rileva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

### B. Sul merito

81. L'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che consenta di far valere i diritti e le libertà in essa sanciti. Sussiste di conseguenza la necessità di un ricorso interno che consenta di esaminare il contenuto di una «doglianza difendibile» basata sulla Convenzione e di offrire appropriata riparazione (*De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n. 22689/07, § 78, 13 dicembre 2012).

82. Nel caso di specie, la Corte è appena giunta alla conclusione che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione (paragrafo 78 *supra*). Ne consegue che il ricorrente ha presentato una doglianza difendibile sotto il profilo della citata disposizione e che l'articolo 13 trova applicazione nel caso di specie.

83. Resta da stabilire se il ricorrente disponesse, nel diritto italiano, di un ricorso effettivo tramite il quale avrebbe potuto denunciare la violazione del diritto al rispetto della vita familiare.

84. La portata dell'obbligo sussistente in capo agli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 13 varia in funzione della natura della doglianza del ricorrente. Quanto al modo di conformarsi agli obblighi imposti dalla citata disposizione gli Stati dispongono in effetti di un certo margine di apprezzamento (*Jabari c. Turchia*, n. 40035/98, § 48, CEDU 2000-VIII). Tuttavia, il ricorso previsto dall'articolo 13 deve essere «effettivo» sia nella pratica sia nel diritto (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 157, CEDU 2000-XI).

85. L'effettività di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il ricorrente. Allo stesso modo, l'«istanza» citata nella suddetta norma non è necessariamente giurisdizionale. Tuttavia, i poteri e le garanzie procedurali previsti dalla norma devono essere tenuti in considerazione al fine di stabilire se un ricorso è effettivo (*Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, § 67, serie A n. 28). Inoltre, nel caso in cui nessuno dei ricorsi offerti dal diritto interno possa singolarmente soddisfare le esigenze dell'articolo 13, queste possono essere

soddisfatte dall'insieme dei citati ricorsi (*Rotaru c. Romania* [GC], n. 28341/95, § 69, CEDU 2000-V, e *De Souza Ribeiro*, sopra citata, § 79).

86. Nel caso di specie, il ricorrente ha potuto sottoporre al tribunale per i minorenni ed al giudice tutelare le sue doglianze concernenti il mancato rispetto del diritto di visita. Tra il 2006 ed il 2012 il tribunale per i minorenni si è più volte pronunciato sulle domande del ricorrente e sono stati adottati provvedimenti finalizzati ad assicurare la regolarità degli incontri tra il ricorrente ed il figlio. La circostanza che la risposta data dalle autorità giudiziarie non sia stata sufficiente nel caso di specie per porre rimedio alla doglianza presentata dal ricorrente sotto il profilo dell'articolo 8 non significa che quest'ultimo non disponesse, nel diritto italiano, di un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

87. Ne consegue che non vi è stata violazione della citata disposizione.

### III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

88. Il ricorrente denuncia l'eccessiva durata del procedimento penale ed invoca l'articolo 6 § 1 della Convenzione che, nelle parti pertinenti, recita:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) entro un termine ragionevole, da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.»

89. La Corte rileva che il ricorrente non ha dichiarato di aver presentato un ricorso ai sensi della legge «Pinto» (legge n. 89 del 2001) al fine di ottenere riparazione per l'eccessiva durata del procedimento in questione. La Corte ha ritenuto tale ricorso accessibile e in linea di principio efficace per denunciare, a livello nazionale, la lentezza della giustizia (si vedano, tra molte altre, *Brusco c. Italia* (dec.), n. 69789/01, CEDU 2001-IX, e *Pacifico c. Italia* (n. 2), n. 17995/08, § 67, 20 novembre 2012).

90. Ne consegue che tale doglianza deve essere rigettata per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

### II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

91. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

#### **A. Danno**

92. Il ricorrente chiede il risarcimento del danno morale derivante dall'impossibilità di allacciare una relazione con il figlio e dall'angoscia provata, quantificato in una somma di 542.000 EUR.

93. Il Governo si oppone a tale richiesta.

94. Tenuto conto delle circostanze del caso di specie e della constatata impossibilità per il ricorrente di allacciare una relazione stabile con il figlio, la Corte ritiene che l'interessato abbia subito un danno morale, che non può essere risarcito con la semplice constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Essa reputa tuttavia che la somma richiesta a tal titolo sia eccessiva. Considerati tutti gli elementi di cui dispone e deliberando in via equitativa ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, la Corte accorda all'interessato 10.000 EUR per il danno morale.

## B. Spese

95. Il ricorrente chiede altresì 49.258,89 EUR per le spese sostenute per i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali.

96. Il Governo si oppone a tale richiesta.

97. Secondo la giurisprudenza della Corte, il ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo qualora ne siano accertate la realtà e la necessità ed il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, tenuto conto dei documenti in suo possesso ed alla luce della propria giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare al ricorrente la somma di 5.000 EUR per le spese complessivamente sostenute.

## C. Interessi moratori

98. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

### PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE ALL'UNANIMITA'

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile quanto alle doglianze basate sugli articoli 8 e 13 della Convenzione ed irricevibile per il resto;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Dichiara* che non vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione;
4. *Dichiara*,
  - a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    - i) 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;**
    - ii) 5.000 EUR (cinquemila euro), più l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, per le spese;**
  - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
5. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 17 dicembre 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
Presidente

## 2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi

### Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)

a) *Donohoe c. Irlanda* – Quinta sezione, sentenza del 12 dicembre 2013 (ric. n. 19165/08)

**Ammissione come prova, contro una persona accusata di appartenenza ad una organizzazione illegale, della testimonianza di un poliziotto fondata su fonti tenute segrete: non violazione**

*In fatto* – La causa riguardava l'equità del processo e della condanna del ricorrente dinanzi allo *Special Criminal Court* in Irlanda per appartenenza all'IRA. La condanna si basò, tra l'altro, sulla testimonianza giurata di un commissario di polizia, che testimoniò - facendo affidamento su informazioni riservate che aveva ricevuto da fonti di polizia e civili – di ritenere che il ricorrente appartenesse all'IRA. Quando gli fu chiesto di precisare le fonti della sua convinzione, il commissario rifiutò, chiedendo di essere esonerato in quanto la divulgazione delle fonti avrebbe messo in pericolo delle vite e la sicurezza dello Stato. Lo *Special Criminal Court* ordinò al commissario di produrre tutte le pertinenti fonti documentali su cui si fondava la sua convinzione, che esso poi riesaminò al fine di persuadersi dell'attendibilità di tale convinzione. Né l'accusa né la difesa ebbero accesso a tale materiale riservato. Nel suo ricorso alla Corte europea il ricorrente lamentò che la secretazione delle fonti aveva reso il suo processo iniquo dato che essa aveva limitato gravemente i suoi diritti di difesa.

*In diritto* - Articolo 6 § 1: Conformemente ai principi generali articolati nella sentenza *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito*<sup>1</sup>, dovevano essere esaminate tre questioni: se era stato necessario accogliere la richiesta di esonero, se la condanna si era basata esclusivamente o in modo determinante sulle prove secretate, e se vi erano stati sufficienti fattori compensativi, compresa l'esistenza di forti garanzie procedurali, che avevano assicurato che il procedimento, valutato nel complesso, era stato equo.

Quanto alla prima, la Corte concludeva che le giustificazioni fornite della concessione dell'esonero – l'effettiva protezione della sicurezza dello Stato e degli informatori a rischio di rappresaglie da parte dell'IRA, e l'effettivo perseguimento di gravi e complessi reati – erano convincenti e motivate, cosicché la decisione di secretare le fonti era stata quindi necessaria. Quanto

---

<sup>1</sup> *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito* [GC], 26766/05 e 22228/06, del 15 dicembre 2011. Bollettino d'informazione 147.

alla seconda, la condanna non si era basata esclusivamente o in modo determinante sulle prove secretate, dato che il tribunale del merito aveva udito oltre cinquanta altri testimoni dell'accusa e aveva avuto a disposizione dell'altro "significativo" materiale probatorio.

Quanto all'esistenza di garanzie sufficienti atte a compensare lo svantaggio causato alla difesa dalla concessione dell'esonero, il tribunale del merito aveva adottato diverse misure: aveva riesaminato il materiale documentale su cui si erano basate le fonti del commissario al fine di valutare l'adeguatezza e l'attendibilità della sua convinzione secondo cui il ricorrente apparteneva all'IRA; aveva esaminato se il materiale secretato era pertinente o poteva essere pertinente per la difesa e aveva prestato attenzione ai requisiti di equità nel soppesare l'interesse pubblico alla secretazione e l'interesse dell'imputato alla divulgazione; e, infine, nel decidere il peso da attribuire alla testimonianza del commissario esso aveva espressamente escluso dalla sua considerazione qualsiasi informazione ottenuta mediante il suo riesame del materiale documentale e aveva confermato che non avrebbe condannato il ricorrente unicamente in base alla testimonianza del commissario.

Oltre a tali misure adottate dal tribunale del merito, le disposizioni di legge che permettevano l'ammissione di testimonianze basate su una "convinzione" garantivano che esse avrebbero potuto essere fornite unicamente da ufficiali di polizia di grado elevato, che esse sarebbero state valutate dal tribunale quali convinzioni od opinioni e non quali prove fattuali inoppugnabili, e che la difesa avrebbe comunque potuto controinterrogare il commissario in diversi modi – chiedendogli quale fosse la natura delle sue fonti, se egli conoscesse o avesse trattato personalmente con gli informatori e quale fosse la sua esperienza nella raccolta di tali informazioni – al fine di esaminarne il comportamento e la credibilità.

Complessivamente, pertanto, e tenendo presente che la Corte aveva il compito di accertare se il procedimento fosse stato nell'insieme equo, il peso delle prove diverse da quelle basate su una convinzione, insieme alle garanzie e ai fattori compensativi, doveva essere considerato sufficiente per concludere che la concessione dell'esonero in relazione alle fonti della convinzione del commissario non aveva reso iniquo il processo del ricorrente.

*Conclusioni:* non violazione (all'unanimità).

*[Traduzione del Bollettino n. 169 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## **Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**b) *Nikolova e Vandova c. Bulgaria* – Quarta sezione, sentenza del 17 dicembre 2013 (ric. n. 20688/04)**

**Procedimento a seguito di licenziamento disciplinare – assenza di pubblicità del dibattimento in quanto alcuni documenti erano secretati: *violazione***

*In fatto* – In seguito ad alcuni procedimenti penali a carico della prima ricorrente, fu avviata un'azione disciplinare nell'ambito della quale essa fu licenziata nel febbraio 2002 con un provvedimento del Ministro dell'Interno. La prima ricorrente presentò ricorso alla Corte amministrativa suprema avverso la procedura di licenziamento e diede mandato al suo avvocato, la seconda ricorrente, di curare i suoi interessi. Il Ministero dell'Interno trasmise alla Corte amministrativa suprema la documentazione relativa al licenziamento, ma chiese che l'esame si svolgesse a porte chiuse in quanto alcuni documenti erano secretati. A seguito di questa richiesta, anche il fascicolo della Corte amministrativa suprema fu classificato «segreto». Nel giugno 2003 la Corte amministrativa suprema confermò la decisione di licenziamento. Il ricorso proposto avverso tale decisione non ebbe esito favorevole. Poiché il fascicolo era stato secretato, la prima ricorrente non poté, in un primo tempo, ottenere copia delle decisioni emesse e queste ultime non furono pubblicate sul sito internet della Corte amministrativa suprema. L'interessata fu autorizzata a consultare i testi delle sentenze nella cancelleria dell'ufficio giudiziario. La segretezza della causa fu revocata il 6 luglio 2009, scaduto il termine di cinque anni previsto dalla legge.

*In diritto* – Articolo 6 § 1

a) *Sulla mancanza di pubblicità del dibattimento*

i. *Applicabilità* – Vista la natura dei fatti ascritti alla prima ricorrente (violazioni disciplinari) nell'ambito della procedura di licenziamento, la loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale e la sanzione prevista e irrogata, la Corte rammenta che le disposizioni in materia civile dell'articolo 6 sono applicabili al procedimento che verta su una contestazione reale e seria relativa a diritti di natura civile che, in maniera almeno difendibile, si possano dire riconosciuti nel diritto interno. L'esito della procedura deve essere direttamente determinante per il diritto in questione: le controversie in cui si contrappongono lo Stato e i suoi funzionari rientrano per principio nel campo di applicazione dell'articolo 6, salvo che il diritto interno dello Stato interessato abbia escluso espressamente l'accesso ad un tribunale per il posto o la categoria di dipendenti in questione e che tale esclusione si basi su motivi oggettivi connessi con l'interesse dello Stato. Nel caso di specie,

lungi dall'escludere l'accesso ad un tribunale per il posto o la categoria in questione, il diritto interno prevede espressamente il controllo giurisdizionale della decisione di licenziare un funzionario del Ministero dell'Interno e il ricorso proposto dalla ricorrente è stato effettivamente esaminato dalla Corte amministrativa suprema. Sono pertanto applicabili le disposizioni in materia civile dell'articolo 6.

ii. *Merito* – La causa della prima ricorrente è stata esaminata a porte chiuse nonostante l'interessata si sia opposta. L'assenza di pubblicità del dibattimento è conseguenza di una decisione adottata *in concreto* dal tribunale su richiesta di una delle parti, il Ministero dell'Interno, in quanto alcuni documenti prodotti da quest'ultimo erano stati classificati «segreti» e recavano tale menzione. Le autorità potevano in linea di principio avere l'interesse legittimo a preservarne la riservatezza. Ma prima di escludere il pubblico da una causa particolare, il tribunale dovrebbe considerare specificamente se una esclusione di questo tipo sia necessaria per la tutela dell'interesse pubblico e limitarla a ciò che è strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

La Corte amministrativa suprema ha motivato la sua decisione producendo semplicemente documenti classificati «segreti», non ponendosi il problema di stabilire se tali documenti avessero un nesso con l'oggetto della procedura e se la loro presenza nel fascicolo fosse quindi indispensabile e non prevedendo nemmeno l'adozione di misure che limitassero gli effetti dell'assenza di pubblicità, ad esempio limitando l'accesso a singoli documenti e tenendo a porte chiuse soltanto alcune udienze, nella misura necessaria a preservare la riservatezza dei documenti in questione. Questa situazione sembra derivare dall'automatismo con il quale sono applicate le regole di segretezza delle cause giudiziarie anche quando uno solo dei documenti contenuti nel fascicolo sia segreto. In virtù del diritto interno, la giurisdizione competente non è in effetti tenuta a fornire le ragioni dettagliate e specifiche che giustificano l'esclusione del pubblico nella causa trattata. In tali circostanze, l'esclusione del pubblico inevitabilmente non risulterebbe una misura strettamente necessaria per preservare la riservatezza dei documenti in causa.

Infine, per quanto riguarda la procedura che, in alcuni casi, può giustificare l'assenza di udienze o di pubblicità dell'udienza, le questioni dibattute nell'ambito della procedura controversa, ossia la sanzione disciplinare imposta a una funzionaria della polizia per fatti che si riferivano, in particolare, ad accuse di corruzione, non presentavano un carattere altamente tecnico e non era necessaria una udienza sottoposta al controllo da parte del pubblico.

*Conclusion* : violazione (unanimità).

b) *Sull'assenza di pubblicità delle decisioni giudiziarie*: In ragione del fatto che la causa della prima ricorrente è stata qualificata segreta, la Corte amministrativa suprema non soltanto ha svolto l'esame della stessa a porte chiuse, ma le sentenze emesse non sono state rese pubbliche, non erano accessibili nella cancelleria dell'ufficio giudiziario o sul sito internet di quest'ultimo, e la prima ricorrente stessa non ha potuto ottenerne copia. La segretezza del fascicolo è stata revocata soltanto dopo la scadenza del termine legale, nel luglio 2009, ossia dopo oltre cinque anni dalla pronuncia della sentenza definitiva della Corte amministrativa suprema. La limitazione della pubblicità del giudizio era conseguenza del fatto che automaticamente tutto il fascicolo era stato qualificato segreto, senza che i giudici nazionali avessero analizzato la necessità e la proporzionalità di adottare una misura di questo tipo nel caso concreto.

*Conclusioni*: violazione (unanimità).

Articolo 41: 2.400 EUR alla prima ricorrente per danno morale.

## **Art. 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)**

c) *Henry Kismoun c. Francia* – Sezione Quinta, sentenza del 5 dicembre 2013 (ric. n. 32265/10)

**Rifiuto del cambiamento del nome di famiglia al fine di portare un nome unico:  
*violazione***

*In fatto* - Il ricorrente veniva registrato allo stato civile con il cognome della madre, Henry. Possiede la doppia cittadinanza, algerina da parte di padre e francese da parte di madre, oggi entrambi deceduti. All'età di tre anni veniva abbandonato dalla madre, come il fratello e la sorella. Il padre li prendeva con sé e nel 1961 li portava a vivere in Algeria. Il ricorrente è stato sempre chiamato Kismoun dal padre, dalla famiglia e dagli amici. Con questo cognome frequentava la scuola in Algeria dal 1963 al 1970 e prestava il servizio militare nel medesimo paese dal 1975 al 1977. Con questo cognome è peraltro registrato allo stato civile algerino. Nel 1977 il ricorrente tentava di riprendere i contatti con la madre tramite il consolato di Francia ad Algeri, dal quale apprendeva che la medesima rifiutava di mettersi in contatto con lui. In tale occasione apprendeva altresì di essere registrato allo stato civile in Francia con il nome di Christian Henry e non di Chérif Kismoun, come in Algeria. Il ricorrente avviava le pratiche necessarie per porre fine a tale situazione. Ma i suoi ricorsi non andavano a buon fine, incluso il ricorso dinanzi al Guardasigilli che, con decisione del dicembre 2003, respingeva la domanda.



a) *Applicabilità* – Il problema della scelta o del cambiamento del cognome o del nome delle persone fisiche rientra nel campo di applicazione della citata norma, dal momento che cognome e nome riguardano la vita privata e familiare dell'individuo.

b) *Merito* – La decisione del Guardasigilli consiste nel rigetto della domanda di sostituire un nome, che era perfettamente conforme all'identificazione del ricorrente secondo il diritto francese, con un nome molto differente. La presente causa rientra quindi nel campo degli obblighi positivi dello Stato.

Il Guardasigilli ha basato in parte la sua decisione sulla mancanza della prova del disinteresse della madre del ricorrente, in relazione alla domanda avanzata da quest'ultimo di abbandonare il cognome Henry. Ma non è stata in alcun modo esaminata la motivazione specifica con la quale il ricorrente chiedeva di sostituirlo con il cognome Kismoun. Gli è stato semplicemente risposto che l'uso che il medesimo avrebbe potuto fare di tale cognome, indicato come quello delle sue origini, non era sufficientemente costitutivo dell'interesse legittimo richiesto. In seguito, i giudici nazionali non hanno mai spiegato in che modo la domanda del ricorrente, che conteneva motivazioni personali ed individuali pertinenti ai fini dell'esame della fondatezza di un motivo affettivo, si ponesse in contrasto con un imperativo di ordine pubblico.

La giustificazione addotta dal Guardasigilli in relazione al cognome Henry non costituisce una risposta esauriente alla domanda del ricorrente, non prendendo in nessuna considerazione il fatto che questi tentasse di portare un unico nome. In effetti, il ricorrente chiedeva alle autorità nazionali il riconoscimento dell'identità costruita in Algeria, dal momento che il cognome Kismoun era uno dei più importanti elementi di tale identità. Egli auspicava che gli fosse attribuito un solo nome, quello utilizzato dall'infanzia, al fine di evitare i disagi legati al fatto che lo stato civile francese e lo stato civile algerino l'avessero registrato con due identità diverse. Il nome, in quanto principale elemento di individuazione di una persona in seno alla società, appartiene al "nocciolo duro" delle considerazioni in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare. La Corte sottolinea altresì, al pari della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'importanza per una persona di avere un unico nome. È giocoforza constatare che dalla motivazione delle decisioni, con le quali le autorità nazionali hanno respinto la domanda del ricorrente, si evince che queste non hanno tenuto conto dell'aspetto identitario della domanda ed hanno quindi omesso di effettuare un bilanciamento tra l'interesse pubblico in gioco e l'interesse fondamentale del ricorrente. In queste condizioni, il processo decisionale relativo alla domanda di cambiamento del nome non ha accordato agli interessi del ricorrente la protezione prevista dall'articolo 8 della Convenzione.

*Conclusione:* violazione (unanimità).

Articolo 46: Le autorità nazionali non hanno tenuto in sufficiente considerazione l'interesse del ricorrente a vedersi attribuire un unico nome. La Corte ritiene di non dover indicare la misure che lo Stato convenuto

dovrebbe adottare, poiché sussistono diverse possibilità di riparazione della violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

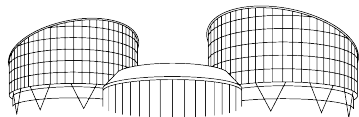
Articolo 41: 4.000 EUR per il danno morale.

*[Traduzione dal Bollettino n. 169 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## **ALTRE SEGNALAZIONI**

### **Entrata in vigore del nuovo art. 47 del regolamento della Corte**

Dal 1° gennaio 2014 sono state introdotte condizioni di forma più rigorose per introdurre un ricorso alla Corte europea dei diritti volte a rendere più efficace e tempestivo l'esame dei ricorsi.



## Stricter conditions for applying to the European Court of Human Rights

Stricter conditions for lodging an application with the European Court of Human Rights will apply from 1 January 2014, with the entry into force of the new Rule 47 of the [Rules of Court](#). This amendment to the Rules, designed to enhance the Court's efficiency and speed up the examination of applications, introduces two major changes which will determine whether an application is allocated to a judicial formation or is rejected without being considered by the Court.

The first change concerns the information and documents supplied to the Court to enable it to examine applications and hence perform its mission as effectively as possible. Any form sent to the Court must in future be completed in full and accompanied by copies of the relevant documents. All incomplete applications will be rejected by the Court.

The second change concerns the interruption of the period within which an application must be made to the Court, that is, within six months from the final decision of the highest domestic court with jurisdiction; for the period to be interrupted, the application will now have to fulfil the conditions set out in Rule 47. The form must be sent to the Court, duly completed and accompanied by the relevant documents, within the period laid down by the Convention. Incomplete files will no longer be taken into consideration for the purpose of interrupting the running of the six-month period.

To help applicants comply with the new rules the Court will be expanding its range of information materials, in both written and multimedia form, not only in the official languages of the Council of Europe (English and French) but also in the official languages of the States Parties to the Convention. A new and simplified application form will be available on the Court's website ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)) from 1 January 2014, together with information documents designed to assist applicants in filling out the application form and complying with the new rules.

This press release is a document produced by the Registry. It does not bind the Court. Decisions, judgments and further information about the Court can be found on [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). To receive the Court's press releases, please subscribe here: [www.echr.coe.int/RSS/en](http://www.echr.coe.int/RSS/en) or follow us on Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

### Press contacts

[echrp@echr.coe.int](mailto:echrp@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

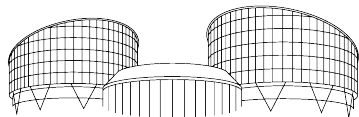
Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Jean Conte (tel: + 33 3 90 21 58 77)

**The European Court of Human Rights** was set up in Strasbourg by the Council of Europe Member States in 1959 to deal with alleged violations of the 1950 European Convention on Human Rights.



## De plus strictes conditions de forme pour saisir la CEDH

De plus strictes conditions de forme pour introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme seront applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2014 avec l'entrée en vigueur du nouvel article 47 du [règlement de la Cour](#). Cette modification du règlement, ayant pour objectif d'accroître l'efficacité de la Cour et d'accélérer l'examen des requêtes, apporte deux changements essentiels qui détermineront si une requête est attribuée à une formation judiciaire ou si elle est rejetée sans être examinée par la Cour.

Le premier changement à respecter est relatif aux informations et documents fournis à la Cour afin qu'elle puisse examiner les requêtes facilement et remplir ainsi sa mission de la manière la plus efficace possible. Ainsi, à l'avenir, tout formulaire envoyé à la Cour devra être intégralement rempli et accompagné de copies des documents pertinents. Toute requête incomplète sera rejetée par la Cour.

Le second changement à respecter concerne l'interruption du délai dans lequel la Cour doit être saisie, à savoir, dans les 6 mois suivant la décision définitive rendue par la plus haute juridiction interne compétente ; afin que ce délai soit interrompu il faut dorénavant que la requête remplisse toutes les conditions énumérées à l'article 47 du règlement. Le formulaire doit être envoyé dûment complété et accompagné des documents pertinents à la Cour dans le délai prévu par la Convention. Un dossier incomplet ne sera donc plus pris en compte pour interrompre le délai de 6 mois.

Afin d'aider les requérants à respecter ces nouvelles règles, la Cour développera son matériel d'information, tant écrit que multimédia, non seulement dans les langues officielles du Conseil de l'Europe (à savoir le français et l'anglais), mais également dans les langues officielles des Etats parties à la Convention. Un nouveau formulaire de requête, simplifié, sera disponible sur le site internet de la Cour ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)), dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ainsi que des documents d'information visant à assister les requérants pour remplir le formulaire de requête et respecter les nouvelles règles.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

### Contactés pour la presse

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Jean Conte (tel: + 33 3 90 21 58 77)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.

# **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

a cura di *Ornella Porchia*

Il presente bollettino contiene soltanto una selezione delle pronunce rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel mese di dicembre. Il testo integrale di tutte le sentenze è reperibile attraverso la consultazione del sito ufficiale [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

## 1. Spazio di libertà sicurezza e giustizia

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 19 dicembre 2013, causa C-84/12, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland***

*«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Regolamento (CE) n. 810/2009 – Articoli 21, paragrafo 1, 32, paragrafo 1, e 35, paragrafo 6 – Procedure e condizioni di rilascio dei visti uniformi – Obbligo di rilascio di un visto – Valutazione del rischio di immigrazione illegale – Intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto – Ragionevoli dubbi – Margine discrezionale delle autorità competenti»*

La Corte nella procedura segnalata è stata chiamata a interpretare gli articoli 21, paragrafo 1, e 32, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243, pag. 1). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra il sig. Koushkaki, cittadino iraniano, e la Repubblica federale di Germania, vertente sulla decisione delle autorità tedesche competenti di non rilasciargli il «visto Schengen» per recarsi in visita in Germania.

Il Verwaltungsgericht Berlin (tribunale amministrativo di Berlino) ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare le condizioni di rifiuto del rilascio di un simile visto.

Con la sentenza segnalata, la Corte precisa che le autorità di uno Stato membro possono rifiutare il rilascio di un «visto Schengen» a un richiedente soltanto nel caso in cui possa essergli opposto uno dei motivi di rifiuto elencati nel codice dei visti. La Corte ricorda che le decisioni di rifiuto di rilasciare un visto uniforme devono essere adottate nell'ambito dell'articolo 32 del codice dei visti, il quale stila un elenco di precisi motivi di rifiuto e dispone che la decisione di rifiuto debba essere motivata, mediante un modulo uniforme contenuto all'allegato VI di tale codice.

La Corte dichiara poi che il sistema istituito dal codice dei visti presuppone un'armonizzazione delle condizioni di rilascio, che esclude l'esistenza di divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la determinazione dei motivi di rifiuto. Essa rileva, peraltro, che lo scopo di facilitare i viaggi legittimi sarebbe compromesso **se uno Stato membro potesse decidere, discrezionalmente, di rifiutare il visto a un richiedente che soddisfa tutte le condizioni di rilascio fissate dal codice dei visti, aggiungendo un motivo di rifiuto** a quelli elencati in tale codice, mentre il legislatore dell'Unione non ha ritenuto che un motivo del genere consentisse di vietare ai cittadini degli Stati terzi di ottenere un visto uniforme. Inoltre, se uno Stato membro adottasse una tale pratica, **indurrebbe i richiedenti di visti a rivolgersi, in via prioritaria, agli altri Stati membri per ottenere un visto uniforme**. Orbene, il codice dei visti cerca proprio di impedire un simile «shopping». Del pari, non potrebbe essere raggiunto l'obiettivo di impedire un

trattamento diverso fra i richiedenti, **se i criteri di rilascio di un visto uniforme potessero variare a seconda dello Stato membro in cui è presentata la domanda.**

Tuttavia, all'atto di esaminare una domanda di visto, le autorità nazionali dispongono di **un ampio margine discrezionale** circa le condizioni di applicazione di tali motivi e per valutare i fatti pertinenti, al fine di stabilire se possa essere opposto al richiedente uno di tali motivi di rifiuto.

Un simile esame implica valutazioni complesse che devono basarsi, in particolare, sulla **personalità del richiedente, sulla sua integrazione nel paese in cui risiede, sulla situazione politica, sociale ed economica** di quest'ultimo, nonché sull'eventuale **minaccia che l'ingresso di tale richiedente costituirebbe per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali** di uno degli Stati membri. Simili valutazioni complesse implicano, tra l'altro, **l'elaborazione di valutazioni prognostiche sul comportamento del richiedente.**

Il codice dei visti prevede, in particolare, che il visto sia rifiutato qualora vi siano ragionevoli dubbi sull'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto.

La Corte sottolinea al riguardo che non è richiesto che le autorità competenti, per poter stabilire se siano tenute a rilasciare un visto, **acquisiscano una certezza quanto all'intenzione del richiedente** di lasciare oppure no il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto. A loro spetta invece il compito di stabilire **se vi siano ragionevoli dubbi circa tale intenzione.** Le autorità competenti devono condurre un esame caso per caso della domanda di visto, che tenga conto, da un lato, della **situazione generale del paese di residenza del richiedente e, dall'altro, delle caratteristiche proprie di quest'ultimo, in particolare, della sua situazione familiare, sociale ed economica, dell'eventuale esistenza di soggiorni legali o illegali precedenti in uno degli Stati membri, così come dei suoi legami nel paese di residenza e negli Stati membri.** È accordata particolare attenzione al rischio di immigrazione illegale che, se accertato, deve portare le autorità competenti a rifiutare il visto sulla base di ragionevoli dubbi circa l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto.

Per quanto riguarda il quesito interpretativo relativo alla disposizione della normativa tedesca secondo la quale, quando ricorrono le condizioni di rilascio previste dal codice dei visti, le autorità competenti dispongono del potere di rilasciare al richiedente un visto uniforme, senza precisare che vi sono obbligate, la Corte ricorda che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, spetta al giudice nazionale dare **alla disposizione di diritto interno un'interpretazione quanto più possibile conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione** (v., in tal senso, sentenze del 7 gennaio 2004, *X*, C-60/02, Racc. pag. I-651, punto 59, nonché dell'11 gennaio 2007, *ITC*, C-208/05, Racc. pag. I-181, punto 68). Il principio d'interpretazione conforme del diritto nazionale,

inerente al sistema dei Trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta, impone al giudice nazionale di prendere in considerazione l'insieme del diritto nazionale **per valutare in quale misura esso possa essere applicato in modo tale da non addivenire ad un risultato in contrasto con il diritto dell'Unione** (sentenza del 16 dicembre 2010, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, C-239/09, Racc. pag. I-13083, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

In conclusione, la Corte dichiara che il codice dei visti non osta a una disposizione come quella contestata nel procedimento principale, purché possa essere interpretata nel senso che **le autorità competenti possono rifiutare un visto uniforme soltanto nel caso in cui possa essere opposto al richiedente uno dei motivi di rifiuto previsti dal codice dei visti.**

## **2. Tutela giurisdizionale/Principi generali**

**Corte di giustizia (Terza sezione), 12 dicembre 2013, causa C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation c. Commissioners of Inland Revenue, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs***

*«Tutela giurisdizionale – Principio di effettività – Principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento – Ripetizione dell'indebito – Mezzi di ricorso – Normativa nazionale – Riduzione, senza preavviso e retroattivamente, del termine di prescrizione dei mezzi di ricorso applicabili»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare i principi di effettività, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia in cui *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* («*Test Claimants*») si contrappone ai *Commissioners of Inland Revenue* (i «*Commissioners*») e ai *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, in merito ai mezzi di ricorso in materia di ripetizione dell'indebito a disposizione dei contribuenti con riferimento ad imposte dichiarate incompatibili con la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

Il diritto inglese in vigore anteriormente al 24 giugno 2004 prevedeva due mezzi di ricorso per la ripetizione delle imposte percepite in violazione del diritto dell'Unione. Il primo, l'«azione *Woolwich*», costituiva un'azione di ripetizione dell'imposta indebitamente percepita che giungeva a prescrizione nel termine di sei anni dalla data del pagamento del tributo. Il secondo mezzo di ricorso, l'«azione *Kleinwort Benson*», permetteva il rimborso delle somme versate a seguito di un errore di diritto e prevedeva un termine di prescrizione di sei anni a decorrere dalla data in cui il ricorrente avesse scoperto l'errore di diritto o avrebbe potuto scoprirlo applicando la ragionevole diligenza.



Con legge del 24 giugno 2004, il legislatore britannico ha deciso che il termine di prescrizione dell'«azione Kleinwort Benson» non si applicava con riferimento a un errore di diritto legato a una questione tributaria di competenza dei Commissioners of Inland Revenue. Tale nuova regola si applicava retroattivamente alle azioni proposte a decorrere dall'8 settembre 2003, data in cui il governo del Regno Unito aveva annunciato la sua proposta di legge.

Con la sentenza dell'8 marzo 2001 (*Metallgesellschaft Ltd e a.*, C-397/98 e C-410/98, Racc. pag. I-1727), la Corte di giustizia aveva dichiarato che taluni aspetti del regime di pagamento anticipato dell'imposta sulle società «advance corporation tax» (ACT), applicata nel Regno Unito tra il 1973 e il 1999, erano incompatibili con la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali (in materia si vedano anche le sentenze del 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, Racc. pag. I-11753 e del 13 novembre 2012, *Test Claimants in the FII Group Litigation* C-35/11).

In seguito alla sentenza del 2001, il gruppo multinazionale Aegis, attivo nel settore dei media e delle comunicazioni digitali, ha proposto, l'8 settembre 2003, un'azione di ripetizione avvalendosi dell'«azione Kleinwort Benson» allo scopo di reclamare gli importi dell'ACT da esso indebitamente pagati tra il 1973 e il 1999. Il termine di prescrizione iniziava a decorrere l'8 marzo 2001, giorno in cui la Corte si è pronunciata sulla compatibilità del regime ACT con l'ordinamento dell'Unione. Poiché l'applicazione retroattiva della legge del 24 giugno 2004 ha privato l'Aegis della possibilità di proporre un'azione di ripetizione a norma dell'«azione Kleinwort Benson», il gruppo si è rivolto ai giudici del Regno Unito, facendo valere che la sua esclusione senza preavviso e con effetto retroattivo dal beneficio delle regole di prescrizione più favorevoli di tale azione era in contrasto con diversi principi del diritto dell'Unione. La Supreme Court of the United Kingdom ha allora chiesto alla Corte di dichiarare se i principi di effettività, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento previsti dal diritto dell'Unione consentano la soppressione senza preavviso e con effetti retroattivi dell'«azione Kleinwort Benson».

Con la sua sentenza, la Corte constata, anzitutto, che il termine di prescrizione di sei anni dell'«azione Woolwich», che inizia a decorrere dalla data del pagamento delle imposte non dovute, è, di per sé, compatibile con il principio di effettività, il quale vieta l'applicazione di norme nazionali suscettibili di rendere impossibile o eccessivamente difficile la restituzione di imposte percepite in violazione del diritto dell'Unione.

La Corte ricorda poi che il principio di effettività non osta neppure, in linea di principio, all'applicazione retroattiva di un nuovo termine di ricorso più breve del termine precedentemente applicabile, in quanto siffatta applicazione riguardi azioni di ripetizione di imposte non ancora avviate al momento dell'entrata in vigore del nuovo termine, ma relative a importi versati quando era applicabile il termine precedente. Tuttavia, le nuove norme nazionali devono prevedere un

regime transitorio che consenta agli interessati di disporre di un termine sufficiente, successivamente alla loro adozione, per poter presentare le domande di rimborso che essi erano legittimati a proporre durante la vigenza della disciplina precedente. Un regime transitorio siffatto è indispensabile, posto che l'applicazione immediata di un termine di prescrizione più breve di quello precedentemente in vigore avrebbe l'effetto di privare retroattivamente taluni interessati del loro diritto al rimborso oppure di lasciare loro soltanto un termine troppo breve per far valere tale diritto. Di conseguenza, **il principio di effettività non ammette una normativa nazionale che riduce, con effetto retroattivo e senza regime transitorio, il termine** nel corso del quale poteva essere richiesto il rimborso degli importi versati in violazione del diritto dell'Unione. La Corte sottolinea che il fatto che i contribuenti dispongano di due mezzi di ricorso per recuperare l'imposta illegittimamente percepita non elimina necessariamente le conseguenze negative della soppressione di uno di tali mezzi. Infine, per le stesse ragioni, la Corte constata che la normativa inglese pregiudica anche i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

In conclusione, la Corte dichiara che in una situazione in cui i contribuenti, in conformità al diritto nazionale, hanno la scelta tra due mezzi di ricorso possibili in materia di ripetizione di un'imposta percepita in violazione del diritto dell'Unione, uno dei quali beneficia di un termine di prescrizione più lungo, **i principi di effettività, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento ostano a che una normativa nazionale riduca tale termine di prescrizione senza preavviso e in modo retroattivo.**

In risposta alla seconda questione prospettata, la Corte statuisce che la circostanza che, nel momento in cui il contribuente ha presentato il suo ricorso, la possibilità di avvalersi del mezzo di ricorso che offre il termine di prescrizione più lungo sia stata riconosciuta soltanto recentemente da un organo giurisdizionale di grado inferiore e sia stata definitivamente confermata soltanto in un secondo momento dall'autorità giurisdizionale suprema non esplica alcuna incidenza sulla risposta fornita alla prima questione. La Corte osserva che ciò che importa è che, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, **i contribuenti disponessero, in forza del diritto nazionale, del diritto di proporre un'azione di ripetizione dell'indebito basandosi su siffatto mezzo di ricorso.**

### **3. Parità di trattamento/ Occupazione**

**Corte di giustizia (Quinta sezione), 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *Frédéric Hay c. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres***

*«Direttiva 2000/78/CE – Parità di trattamento – Contratto collettivo che riserva un beneficio a livello di retribuzione e di condizioni di lavoro ai dipendenti che*

*contraggono matrimonio – Esclusione dei contraenti un Patto civile di solidarietà – Discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l’articolo 2, paragrafo 2, 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 domanda è stata sollevata nell’ambito di una controversia che vede il sig. Hay opporsi al Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres (il «Crédit agricole»), suo datore di lavoro, il quale gli ha negato, successivamente alla conclusione di un Patto civile di solidarietà (il «PACS»), i giorni di congedo straordinario e il premio stipendiale previsti per i dipendenti che contraggono matrimonio.

Il sig. Hay è un dipendente del Crédit agricole mutuel. Il contratto collettivo del Crédit agricole mutuel accorda ai lavoratori che contraggono matrimonio il beneficio di alcuni giorni di congedo straordinario e di un premio stipendiale (modificato il 10 luglio 2008 per estendere i benefici in questione ai contraenti un PACS; la modifica, tuttavia, non avendo effetto retroattivo, non si applica al sig. Hay, che ha concluso un PACS con il suo partner in data 11 luglio 2007). Al sig. Hay, che aveva concluso un PACS (patto civile di solidarietà) con un partner del medesimo sesso, tali benefici sono stati negati con l’argomento che, a termini del contratto collettivo, essi spettano solo in caso di matrimonio. Il sig. Hay ha contestato detto diniego dinanzi ai giudici francesi. La Cour de cassation, adita in ultima istanza, chiede alla Corte di giustizia se il diverso trattamento riservato a coloro che contraggono un PACS con persone del medesimo sesso costituisca una discriminazione fondata sull’orientamento sessuale vietata, dal diritto dell’Unione, nei rapporti di lavoro.

La Corte esamina, anzitutto, se, riguardo alla concessione dei benefici in questione, la situazione dei contraenti matrimonio e quella di coloro che, non avendo la facoltà di sposare persone del medesimo sesso, concludono un PACS siano comparabili. La Corte constata in proposito che, analogamente alle persone sposate, le parti di un PACS s’impegnano, in un contesto giuridico ben preciso, a condurre una vita in comune e a prestarsi aiuto materiale e assistenza reciproci. La Corte ricorda, inoltre, che, al momento dei fatti di causa, il PACS era l’unica possibilità offerta dal diritto francese alle coppie omosessuali per dare alla loro unione uno *status* giuridico certo e opponibile ai terzi (il matrimonio tra persone del medesimo sesso è stato autorizzato in Francia successivamente dalla legge n. 2013-404 del 17 maggio 2013).

Di conseguenza, la Corte rileva che, ai fini della concessione dei benefici in questione, la situazione dei contraenti matrimonio e quella delle persone del medesimo sesso che, non avendo la facoltà di sposarsi, concludono un PACS sono comparabili (sentenze del 1° aprile 2008, *Maruko*, C-267/06, Racc. pag. I-1757, punti 67-60 ; del 10 maggio 2011, *Römer*, C-147/08, Racc. pag. I-3591, punti 42-43).

La Corte dichiara, poi, che il contratto collettivo, che accorda congedi retribuiti e un premio stipendiale ai dipendenti che contraggono matrimonio, quando peraltro alle persone del medesimo sesso non è possibile sposarsi, crea una discriminazione diretta fondata sull'orientamento sessuale nei confronti dei lavoratori dipendenti omosessuali che stipulano un PACS (v., in tal senso, citate sentenze *Maruko*, punto 73 e *Römer*, punto 52). Al riguardo, la circostanza che il PACS non sia riservato unicamente alle coppie omosessuali non cambia la natura della discriminazione verso tali coppie che, a differenza delle coppie eterosessuali, non potevano, all'epoca, contrarre legalmente matrimonio.

La Corte osserva poi che, trattandosi di discriminazione diretta, essa può essere giustificata non tanto da una «finalità legittima» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva, disposizione che concerne unicamente le discriminazioni indirette, **quanto, ed esclusivamente, da uno dei motivi di cui all'articolo 2, paragrafo 5, della stessa, ovvero sicurezza pubblica, tutela dell'ordine pubblico, prevenzione dei reati nonché tutela della salute, dei diritti e delle libertà altrui.**

A questo proposito rileva che nessuno di tali motivi è stato fatto valere nel procedimento principale, sottolineando, peraltro, che il medesimo articolo 2, paragrafo 5, istituendo una deroga al divieto di discriminazioni, **deve essere interpretato in senso stretto** (v. sentenza del 13 settembre 2011, *Prigge e a.*, C-447/09, Racc. pag. I-8003, punto 56).

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78 nel senso che esso **osta a una disposizione di un contratto collettivo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, a termini della quale a un lavoratore dipendente unito in un PACS con una persona del medesimo sesso sono negati benefici, segnatamente giorni di congedo straordinario e premio stipendiale, concessi ai dipendenti in occasione del loro matrimonio, quando la normativa nazionale dello Stato membro interessato non consente alle persone del medesimo sesso di sposarsi, allorché, alla luce della finalità e dei presupposti di concessione di tali benefici, detto lavoratore si trova in una situazione analoga a quella di un lavoratore che contragga matrimonio.**

#### **4. Politica sociale**

**Corte di giustizia (Terza sezione), 12 dicembre 2013, causa C-361/12, *Carmela Carratù c. Poste Italiane SpA***

*«Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Principio di non discriminazione – Nozione di “condizioni di lavoro” – Normativa nazionale che prevede un regime di risarcimento del danno in caso di illecita*

*apposizione di un termine al contratto di lavoro diverso da quello applicabile all'illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (l'«accordo quadro»), inserito in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43) (la «direttiva 1999/70»), del principio di tutela giurisdizionale effettiva, quale definito all'articolo 6 TUE, letto in combinato disposto con gli articoli 47 e 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta») e con l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (la «CEDU»), nonché dei principi generali del diritto dell'Unione quali il principio della certezza del diritto, il principio di equivalenza e il principio della tutela del legittimo affidamento. La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra la sig.ra Carratù e Poste Italiane SpA («Poste Italiane») relativamente all'apposizione di un termine al contratto di lavoro posto in essere con quest'ultima.

Nella specie, la sig.ra Carratù è stata assunta da Poste Italiane per lavorare presso il Polo Corrispondenza Campania con mansioni di «addetta CMP [Centro Meccanizzazione Postale] Junior», con contratto a tempo determinato per il periodo dal 4 giugno al 15 settembre 2004. Il contratto, firmato dalla sola ricorrente il 4 giugno 2004, le è stato restituito, con la sottoscrizione di Poste Italiane, il 15 giugno 2004. L'apposizione del termine al contratto era giustificata, in applicazione dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 368/2001, dall'esigenza di provvedere alla sostituzione del personale assente nel periodo delle vacanze estive.

Il 21 settembre 2004, con lettera raccomandata, la sig.ra Carratù si era messa a disposizione di Poste Italiane. Ritenendo la sua assunzione a tempo determinato illecita e priva di effetti poiché il contratto era stato firmato e restituito dal datore di lavoro soltanto il 15 giugno 2004, la sig.ra Carratù, dopo aver avviato senza successo la procedura di conciliazione, ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro. Contesta l'utilizzo di un contratto di lavoro a tempo determinato, dal momento che questo non sarebbe compreso nel novero dei casi previsti dal decreto legislativo n. 368/2001 e, in particolare, tale contratto sarebbe stato concluso senza indicare l'identità dei lavoratori da sostituire, né la durata della loro assenza né tantomeno il tipo specifico di ragioni sostitutive. Di conseguenza, ella domanda la riqualificazione del suo contratto di lavoro a tempo determinato in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, la reintegrazione nel suo posto di lavoro a seguito di tale riqualificazione nonché il pagamento delle retribuzioni medio tempore maturate. Poste Italiane sostiene che motivi reali, attinenti a esigenze di sostituzione, giustificavano l'utilizzo di un contratto a tempo determinato per l'assunzione della

sig.ra Carratù. Con sentenza parziale del 25 gennaio 2012 il giudice del rinvio ha constatato che un contratto a tempo indeterminato univa la ricorrente a Poste Italiane a partire dal 4 giugno 2004. Il Tribunale di Napoli deve tuttavia ancora pronunciarsi sulle conseguenze sotto il profilo della retribuzione dell'annullamento del contratto a tempo determinato e determinare l'importo dell'indennità risarcitoria dovuta al lavoratore illecitamente assunto a tempo determinato. In proposito il giudice del rinvio rileva una certa contraddizione fra, da un lato, il regime di indennità previsto dalla legge n. 183/2010 e, dall'altro, l'ordinario strumento risarcitorio, previsto per ogni altro settore del diritto civile. Difatti l'articolo 32, comma 5, della menzionata legge stabilisce, a favore del lavoratore illecitamente assunto a tempo determinato, un'indennità nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge n. 604/1966. Alla luce di tali considerazioni il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità della menzionata interpretazione dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183/2010 con i principi di effettività e di equivalenza della tutela garantita al lavoratore assunto a tempo determinato che incombe agli Stati membri rispettare in osservanza della direttiva 1999/70, nonché con il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dagli articoli 47 della Carta e 6 della CEDU.

Innanzitutto, la Corte si occupa della questione se la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, che fissa il principio di non discriminazione, possa essere fatta valere direttamente nei confronti di un ente pubblico, quale la convenuta nel procedimento principale.

La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro **appare, sotto il profilo del suo contenuto, categorica e tanto precisa da poter essere invocata da un soggetto dell'ordinamento dinanzi ad un giudice nazionale** (v. sentenza del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, Racc. pag. I-2483, punto 68).

La Corte, inoltre, ricorda che, secondo una costante giurisprudenza, nel novero degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre direttamente effetti compare **l'ente il quale, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che disponga a questo scopo di poteri più ampi di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti tra privati** (v. sentenza del 12 settembre 2013, *Kuso*, C-614/11, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

Nella fattispecie in esame, la Corte rileva che Poste Italiane è interamente posseduta dallo Stato italiano mediante il suo azionista unico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Inoltre, essa è posta sotto il controllo dello Stato e della Corte dei Conti, un membro della quale siede nel consiglio di amministrazione. Pertanto, la Corte dichiara che la clausola 4, punto 1, dell'accordo

quadro deve essere interpretata nel senso che **può essere fatta valere direttamente nei confronti di un ente pubblico, quale Poste Italiane.**

In secondo luogo, la Corte è chiamata a interpretare la nozione di «condizioni di lavoro», di cui alla clausola 4, punto 1, al fine di verificare se essa includa l'indennità che un datore di lavoro è tenuto a versare ad un lavoratore a causa dell'apposizione illecita di un termine al contratto di lavoro.

A questo proposito la Corte ricorda che, in considerazione degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro, la clausola 4 di quest'ultimo dev'essere intesa nel senso che esprime **un principio di diritto sociale dell'Unione che non può essere interpretato in modo restrittivo** (sentenza del 22 dicembre 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, C-444/09 e C-456/09, Racc. pag. I-14031, punto 49 e giurisprudenza ivi citata). Benché, le disposizioni dell'accordo quadro non definiscano espressamente la nozione di «condizioni di lavoro», la Corte ha già avuto l'opportunità di interpretare questa nozione di «condizioni di lavoro» ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9), la quale è redatta in termini quasi identici a quelli della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro. La Corte, infatti, ha dichiarato che il criterio decisivo per determinare se una misura rientri nell'ambito delle «condizioni di lavoro», ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, è precisamente quello del **criterio dell'impiego, ossia del rapporto di lavoro sussistente fra un lavoratore e il suo datore di lavoro** (v., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2010, *Bruno e a.*, C-395/08 e C-396/08, Racc. pag. I-5119, punto 46).

Riguardo all'accordo quadro, detto ragionamento è applicabile alle indennità destinate a risarcire l'utilizzo illecito di un contratto a tempo determinato. È, infatti, pacifico che una siffatta indennità è corrisposta ad un lavoratore a causa del rapporto di lavoro che lo lega al suo datore di lavoro. Dal momento che è versata a causa dell'impiego, essa rientra nella nozione di «condizioni di lavoro».

Pertanto la Corte interpreta la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro nel senso che la nozione di «condizioni di lavoro» **include l'indennità che un datore di lavoro è tenuto a versare ad un lavoratore a causa dell'illecita apposizione di un termine al contratto di lavoro.**

La Corte è poi chiamata a verificare, se la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che impone di trattare in maniera identica l'indennità corrisposta in caso di apposizione illecita di un termine ad un contratto di lavoro e quella versata in caso di illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In via preliminare, la Corte ricorda che, ai sensi della clausola 1, lettera a), dell'accordo quadro, uno degli obiettivi di quest'ultimo è **di migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato, garantendo il rispetto del principio di non discriminazione.** Del pari, il preambolo di detto

accordo quadro precisa, al suo terzo comma, che esso «indica la volontà delle parti sociali di stabilire un quadro generale che garantisca la parità di trattamento ai lavoratori a tempo determinato, proteggendoli dalle discriminazioni». Il considerando 14 della direttiva 1999/70 indica a tal fine che l'obiettivo dell'accordo quadro consiste, in particolare, nel miglioramento della qualità del lavoro a tempo determinato, fissando requisiti minimi atti a garantire l'applicazione del principio di non discriminazione (sentenza *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, cit., punto 47).

L'accordo quadro, segnatamente la sua clausola 4, mira a dare applicazione a tale principio nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che **un rapporto di impiego di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato** (sentenza del 13 settembre 2007, *Del Cerro Alonso*, C-307/05, Racc. pag. I-7109, punto 37).

Tuttavia, nell'opinione della Corte, dalla formulazione letterale stessa della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, **risulta che la parità di trattamento non si applica fra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato non comparabili**.

Di conseguenza, per valutare se l'indennità corrisposta in caso di illecita apposizione di un termine ad un contratto di lavoro a tempo determinato e quella versata in caso di illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato debba essere determinata in modo identico, occorre innanzitutto accertare se sia possibile ritenere **che gli interessati si trovino in situazioni comparabili** (v., per analogia, sentenza del 18 ottobre 2012, *Valenza e a.*, da C-302/11 a C-305/11, punto 42 nonché giurisprudenza ivi citata).

Sul punto, la Corte constata che una di queste indennità è corrisposta in una situazione che è considerevolmente diversa da quella che dà luogo al versamento dell'altra indennità. La prima indennità, infatti, riguarda lavoratori il cui contratto è stato stipulato in modo irregolare, mentre la seconda riguarda lavoratori licenziati.

Ne consegue che la parità di trattamento fra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato comparabili, quale imposta dalla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, **non trova applicazione in una controversia** come quella oggetto del procedimento principale.

Ciò nondimeno la Corte precisa che la clausola 8, punto 1, dell'accordo quadro dispone che «[g]li Stati membri e/o le parti sociali possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli per i lavoratori di quelle stabilite nel presente accordo».

Più specificamente, se la formulazione della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro non consente di ritenere che l'indennità che sanziona l'illecita apposizione di un termine ad un contratto di lavoro e quella corrispondente all'interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato si riferiscano a lavoratori che si trovano in situazioni comparabili, dal combinato disposto delle summenzionate clausole 4, punto 1, e 8, punto 1, risulta che queste legittimano **gli Stati membri**



**che lo desiderino a introdurre disposizioni più favorevoli ai lavoratori a tempo determinato** e, pertanto, ad assimilare, in un'ipotesi come quella in discussione nel procedimento principale, le conseguenze economiche della illecita conclusione di un contratto di lavoro a tempo determinato a quelle che possono derivare dalla illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In conclusione, la Corte dichiara che, sebbene l'accordo quadro **non osti a che gli Stati membri introducano un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dall'accordo stesso per i lavoratori a tempo determinato**, la clausola 4, punto 1, di detto accordo quadro deve essere interpretata nel senso che **non impone di trattare in maniera identica l'indennità corrisposta in caso di illecita apposizione di un termine ad un contratto di lavoro e quella versata in caso di illecita interruzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato**.

**Corte di giustizia (Ottava sezione), ordinanza, 12 dicembre 2013, causa C-50/13, Rocco Papalia c. Comune di Aosta**

*«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE– Clausola 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Settore pubblico – Successione di contratti – Abuso – Risarcimento del danno – Condizioni per il risarcimento in caso di apposizione illegale di un termine al contratto di lavoro – Principi di equivalenza ed effettività»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la clausola 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (l’«accordo quadro»), che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43). La domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il sig. Papalia e il Comune di Aosta, in merito al risarcimento del danno che detto ricorrente avrebbe sofferto a causa del ricorso abusivo, da parte del citato comune, alla stipula di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Il sig. Papalia ha lavorato alle dipendenze del Comune di Aosta, quale direttore della banda municipale, in base a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, stipulati ininterrottamente dal 1983. Con lettera datata 17 luglio 2012, il Comune di Aosta ha informato il sig. Papalia del fatto che, a partire dal 30 giugno 2012, data di scadenza del suo ultimo contratto di lavoro a tempo determinato, esso intendeva porre termine al loro rapporto di lavoro.

Il sig. Papalia ha proposto quindi ricorso avverso questa decisione dinanzi al Tribunale ordinario di Aosta chiedendo, oltre all’accertamento dell’illegalità del termine apposto al contratto di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e, in subordine, il risarcimento del danno che egli ritiene di aver subito a causa dell’utilizzo abusivo, da parte del suo ex datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Il Tribunale ordinario di Aosta constata che un lavoratore, illegalmente assunto nel pubblico impiego in base a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, non solo non ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in applicazione dell’articolo 36, quinto comma, del d. lgs. n. 165/2001, ma, in forza di una giurisprudenza consolidata della Corte suprema di cassazione italiana, **può beneficiare del risarcimento del danno sofferto a causa di ciò solo qualora ne dimostri la concreta sussistenza. Una prova siffatta imporrebbe al ricorrente di essere in grado di dimostrare che egli abbia dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego.**

Il giudice del rinvio si chiede pertanto se le disposizioni dell’articolo 36, quinto comma, del d. lgs. n. 165/2001 possano considerarsi tali da tutelare un lavoratore contro gli abusi derivanti dal ricorso

a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, e se queste stesse disposizioni siano compatibili con la clausola 5 dell'accordo quadro. Quindi decide di rivolgersi alla Corte di giustizia.

La Corte, nella sua ordinanza, constata che la risposta a tali questioni **può essere chiaramente dedotta dalla giurisprudenza**, in particolare dalle sentenze del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.* (C-212/04, Racc. pag. I-6057, punti da 91 a 105); del 7 settembre 2006, *Marrosu e Sardino* (C-53/04, Racc. pag. 1-7213, punti da 44 a 57); *Vassallo* (C-180/04, Racc. pag. I-7251, punti da 33 a 42), e del 23 aprile 2009, *Angelidaki e a.* (da C-378/07 a C-380/07, Racc. pag. I-3071, punti 145 e da 182 a 190), nonché dalle ordinanze del 12 giugno 2008, *Vassilakis e a.* (C-364/07, punti da 118 a 137); del 24 aprile 2009, *Koukou* (C-519/08, punti da 82 a 91); del 23 novembre 2009, *Lagoudakis e a.* (da C-162/08 a C-164/08, punto 11), e del 1° ottobre 2010, *Affatato* (C-3/10, punto 37), **nell'ambito delle quali veniva sollevata una questione analoga**. Del resto, le citate sentenze *Marrosu e Sardino* nonché *Vassallo* **riguardano la medesima normativa nazionale in questione nel procedimento principale**.

Da tale giurisprudenza discende che la clausola 5 dell'accordo quadro non stabilisce un **obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato**, così come non stabilisce nemmeno le condizioni precise alle quali si può fare uso di questi ultimi, lasciando agli Stati membri un certo margine di discrezionalità in materia (v. citate sentenze *Adeneler e a.*, punto 91; *Marrosu e Sardino*, punto 47; *Angelidaki e a.*, punti 145 e 183, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 121; *Koukou*, punto 85, e *Affatato*, punto 38).

Pertanto, affinché una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che vieta in modo assoluto, nel settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato, possa essere considerata conforme all'accordo quadro, **l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva per evitare, ed eventualmente sanzionare, l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato** (v. citate sentenze *Adeneler e a.*, punto 105; *Marrosu e Sardino*, punto 49; *Vassallo*, punto 34; *Angelidaki e a.*, punti 161 e 184, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 123; *Koukou*, punti 67 e 86; *Lagoudakis e a.*, punto 11, e *Affatato*, punto 42).

A questo proposito la Corte ricorda che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro impone agli Stati membri, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'adozione effettiva e vincolante di almeno una fra le misure elencate in tale disposizione, in assenza di misure equivalenti nell'ordinamento nazionale (v. sentenze *Adeneler e a.*, cit., punti 65, 80, 92 e 101; *Marrosu e Sardino*, cit., punto 50; *Vassallo*, cit., punto

35; del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, Racc. pag. I-2483, punti 69 e 70, e *Angelidaki e a.*, cit., punti 74 e 151, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punti 80, 103 e 124; *Koukou*, punto 53, e *Affatato*, punto 43).

Le misure così elencate al punto 1, lettere da a) a c), di detta clausola 5, in numero di tre, attengono, rispettivamente, **a ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro, alla durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi ed al numero dei rinnovi di questi ultimi** (v. citate sentenze *Impact*, punto 69, e *Angelidaki e a.*, punto 74, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 80, *Koukou*, punto 54, e *Affatato*, punto 44). Inoltre quando, come nel caso di specie, **il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nel caso in cui siano stati comunque accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma altresì sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro** (v. citate sentenze *Adeneler e a.*, punto 94; *Marrosu e Sardino*, punto 51; *Vassallo*, punto 36, e *Angelidaki e a.*, punto 158, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 125; *Koukou*, punto 64, e *Affatato*, punto 45). Anche se, in assenza di una regolamentazione dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di siffatte norme 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 disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza), né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)** (v., in particolare, citate sentenze *Adeneler e a.*, punto 95; *Marrosu e Sardino*, punto 52; *Vassallo*, punto 37, e *Angelidaki e a.*, punto 159, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 126; *Koukou*, punto 65, e *Affatato*, punto 46).

Ne consegue che, quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso ed eliminare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione. Infatti, secondo i termini stessi dell'articolo 2, primo comma, della direttiva 1999/70, gli Stati membri devono «prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla [detta] direttiva» (v. citate sentenze *Adeneler e a.*, punto 102; *Marrosu e Sardino*, punto 53; *Vassallo*, punto 38, e *Angelidaki e a.*, punto 160, nonché citate ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 127; *Koukou*, punto 66, e *Affatato*, punto 47). A questo proposito, il sig. Papalia sostiene che l'unica forma di tutela esistente per i lavoratori del settore pubblico assunti con contratto a durata determinata in Italia sarebbe **il risarcimento del danno sofferto**, dato che l'articolo 35, quinto comma, del d. lgs. n. 165/2001 prevederebbe un diritto alla riqualificazione di un contratto a durata determinata in un contratto a durata

indeterminata solo a beneficio dei lavoratori del settore privato. Ebbene, secondo l'interpretazione elaborata dalla Corte suprema di cassazione, per un lavoratore del settore pubblico sarebbe impossibile fornire le prove richieste dal diritto nazionale al fine di ottenere un siffatto risarcimento del danno, poiché gli si imporrebbe di fornire, segnatamente, la prova della perdita di opportunità di lavoro e quella del conseguente lucro cessante. **Una prova siffatta non sarebbe imposta dalla giurisprudenza della Corte, la quale preciserebbe soltanto che il danno risarcibile a causa della violazione di una norma contenuta nella direttiva 1999/70 deve derivare immediatamente e direttamente dalla violazione delle norme finalizzate alla tutela dei lavoratori precari.**

Per parte sua, il governo italiano sottolinea, segnatamente, che le misure che il diritto nazionale deve prevedere per prevenire e punire gli abusi ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro non dovrebbero presentare difficoltà eccessive di attuazione, ma dovrebbero risarcire adeguatamente il danno sofferto e avere un effetto dissuasivo, in modo da non essere meno favorevoli delle sanzioni applicabili a situazioni analoghe di natura interna. Al momento, il giudice nazionale non avrebbe effettuato nessuna di queste verifiche.

A questo proposito la Corte ribadisce che l'accordo quadro dev'essere interpretato nel senso che le misure previste da una normativa nazionale, quale quella in questione nel procedimento principale, destinata a punire l'uso abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, non devono essere meno favorevoli di quelle disciplinanti situazioni analoghe di natura interna né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione (v., in tal senso, ordinanza *Affatato*, cit., punto 63).

Dalla decisione di rinvio si evince che la normativa interna in questione nel procedimento principale, nell'interpretazione datane dalla Corte suprema di cassazione, **pare che imponga** che un lavoratore del settore pubblico, quale il sig. Papalia, il quale desidera ottenere il risarcimento del danno sofferto, nell'ipotesi di utilizzo abusivo, da parte del suo ex datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, **non goda di nessuna presunzione d'esistenza di un danno e, di conseguenza, debba dimostrare concretamente il medesimo.** Secondo il giudice del rinvio, una prova siffatta, quanto all'interpretazione seguita nell'ordinamento nazionale, richiederebbe che il ricorrente sia in condizioni di provare che il proseguimento del rapporto di lavoro, in base a una successione di contratti a tempo determinato, l'abbia indotto a dover rinunciare a migliori opportunità di impiego.

Il governo italiano nega la rilevanza di un'interpretazione siffatta. Esso sostiene che nell'ordinamento nazionale il lavoratore del settore pubblico può provare con presunzioni l'esistenza del danno che egli ritenga di aver sofferto a causa dell'utilizzo abusivo, da parte del suo ex datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e può

invocare, in tale cornice, elementi gravi, precisi e concordanti i quali, benché non possano essere qualificati come prova compiuta, potrebbero tuttavia fondare il convincimento del giudice riguardo all'esistenza di un danno siffatto. Il governo italiano sottolinea anche la circostanza che la prova in tal modo richiesta non sarebbe tale da privare detto lavoratore della possibilità di ottenere il risarcimento del suo danno. a Corte deve prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici comunitari e i giudici nazionali, il contesto in fatto e in diritto nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dal giudice del rinvio (v., segnatamente, sentenza del 4 dicembre 2008, *Jobra*, C-330/07, Racc. pag. I-9099, punto 17 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, **l'esame della presente questione pregiudiziale dev'essere effettuato alla luce dell'interpretazione del diritto nazionale fornita dal giudice del rinvio** (v., per analogia, sentenze del 9 novembre 2006, *Chateignier*, C-346/05, Racc. pag. I-10951, punto 22; *Angelidaki e a.*, cit., punto 51, nonché del 29 ottobre 2009, *Pontin*, C-63/08, Racc. pag. I-10467, punto 38).

Per quanto concerne il rispetto del **principio di effettività**, che è particolarmente evidenziato dalla questione proposta dal giudice del rinvio, dalla giurisprudenza della Corte si evince che accertare se una norma nazionale di procedura renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti ai cittadini dal diritto dell'Unione implica un'analisi, che tenga conto **della collocazione della norma in questione nel complesso della procedura nonché dello svolgimento e delle particolarità che presenta quest'ultima nei diversi gradi di giudizio 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** (v. sentenze del 21 febbraio 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, Racc. pag. I-685, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, nonché *Pontin*, cit., punto 47).

Peraltro, spetta al giudice del rinvio, l'unico competente a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto interno, valutare in che misura le disposizioni di tale diritto miranti a punire il ricorso abusivo, da parte della pubblica amministrazione, a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato **rispettino i principi di effettività ed equivalenza** (v., in tal senso, citata ordinanza *Affatato*, punto 60).

Tuttavia, la Corte, nel pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale, **può, se necessario, fornire precisazioni dirette a guidare il giudice nazionale nella sua decisione** (v. sentenze *Marrosu e Sardino*, cit., punto 54; *Vassallo*, cit., punto 39, nonché ordinanza *Vassilakis e a.*, cit., punto 143).

Nello specifico, secondo la decisione di rinvio, la prova richiesta in diritto nazionale può rivelarsi difficilissima, se non quasi impossibile da produrre da parte di un lavoratore quale il sig. Papalia. Pertanto, non si può escludere che questa prescrizione sia tale da rendere praticamente impossibile o

eccessivamente difficile l'esercizio, da parte di questo lavoratore, dei diritti attribuitigli dall'ordinamento dell'Unione e, segnatamente, del suo diritto al risarcimento del danno sofferto, a causa dell'utilizzo abusivo, da parte del suo ex datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Spetta al giudice nazionale procedere alle verifiche del caso. In conclusione, la Corte interpreta l'accordo quadro nel senso che **esso osta ai provvedimenti previsti da una normativa nazionale, quale quella oggetto del procedimento principale, la quale, nell'ipotesi di utilizzo abusivo, da parte di un datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, preveda soltanto il diritto, per il lavoratore interessato, di ottenere il risarcimento del danno che egli reputi di aver sofferto a causa di ciò, restando esclusa qualsiasi trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, quando il diritto a detto risarcimento è subordinato all'obbligo, gravante su detto lavoratore, di fornire la prova di aver dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego, se detto obbligo ha come effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, da parte del citato lavoratore, dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione.**

## 5. Tutela dei consumatori

**Corte di giustizia (Sesta sezione), 19 dicembre 2013, causa C-281/12, Trento Sviluppo srl, Centrale Adriatica c. AGCM**

*«Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori – Pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori – Direttiva 2005/29/CE – Articolo 6, paragrafo 1 – Nozione di “azione ingannevole” – Carattere cumulativo delle condizioni elencate dalla disposizione di cui trattasi»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Trento Sviluppo srl (la «Trento Sviluppo») e la Centrale Adriatica Soc. coop. arl (la «Centrale Adriatica») e, dall'altro, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'«AGCM») in merito a una pratica commerciale di queste due società qualificata come «ingannevole» dall'AGCM.

In breve, La Trento Sviluppo gestisce alcuni grandi supermercati nella provincia di Trento (Italia). Tali supermercati sono affiliati a un gruppo di grande distribuzione, la COOP Italia, del cui sistema

la stessa Trento Sviluppo è parte. La Centrale Adriatica presta servizi a società del gruppo COOP Italia, di cui fa parte. Nel marzo del 2008 la Centrale Adriatica ha avviato una promozione particolare presso alcuni punti vendita a marchio COOP Italia, nel cui ambito alcuni prodotti venivano posti in offerta a prezzi vantaggiosi.

La promozione è durata dal 25 marzo al 9 aprile 2008. Il volantino pubblicitario recava il titolo «Sconti fino al 50% e tante altre occasioni speciali».

Tra i prodotti posti in offerta in tale volantino pubblicitario a un prezzo promozionale vi era un computer portatile.

Il 10 aprile 2008 un consumatore ha riferito all'AGCM l'asserita scorrettezza di tale comunicazione commerciale in quanto, essendosi recato presso il supermercato di Trento durante il periodo di validità della promozione, tale prodotto informatico non era disponibile.

A seguito di tale segnalazione, l'AGCM ha avviato nei confronti della Trento Sviluppo e della Centrale Adriatica una procedura per pratiche commerciali scorrette ai sensi degli articoli 20, 21 e 23 del decreto legislativo n. 206, del 6 settembre 2005 – Codice del consumo. Tale procedura si è conclusa con l'adozione, il 22 gennaio 2009, di una decisione che ha inflitto una sanzione pecuniaria a carico di queste due società.

Ognuna di esse ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che ha respinto i due ricorsi. Dette sentenze sono state successivamente impugnate dinanzi al Consiglio di Stato, il quale, nutrendo dubbi sulla portata della normativa europea, ha deciso di rinvolgersi alla Corte di giustizia.

La Corte di giustizia nel rispondere alle questioni sollevate osserva, innanzitutto, che ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29 è considerata ingannevole una pratica commerciale **che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, riguardo, in particolare, alle caratteristiche principali di un prodotto, quali la sua disponibilità, e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.**

Considera in proposito che, benché la versione in lingua italiana utilizzi la locuzione «e in ogni caso», la quale, secondo il giudice del rinvio, conterrebbe termini che introducono una sorta di «clausola di chiusura», in forza della quale il solo fatto che una pratica commerciale sia idonea a sviare il comportamento economico del consumatore sarebbe sufficiente a qualificare tale pratica come ingannevole, le versioni in lingua spagnola, inglese e francese di detto articolo 6, paragrafo 1, utilizzano invece rispettivamente le locuzioni «y en cualquiera de estos casos», «and in either case» nonché «et dans un cas comme dans l'autre». Riferendosi esplicitamente **alle due ipotesi relative al carattere ingannevole della pratica commerciale in discorso, queste tre ultime versioni**



**linguistiche indicano che la pratica commerciale deve altresì indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.**

Secondo una giurisprudenza costante, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione **non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di tale disposizione né si può attribuire ad essa, a tal riguardo, un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Infatti, tale modo di procedere sarebbe in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto dell'Unione. In caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche, la disposizione di cui è causa deve quindi essere intesa in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte** (v. sentenze del 12 novembre 1998, *Institute of the Motor Industry*, C-149/97, Racc. pag. I-7053, punto 16, e del 25 marzo 2010, *Helmut Müller*, C-451/08, Racc. pag. I-2673, punto 38).

In primo luogo, la Corte ricorda che le pratiche commerciali ingannevoli, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2005/29, costituiscono **una categoria precisa di pratiche commerciali sleali vietate dall'articolo 5 della stessa** (v., in tal senso, sentenze del 23 aprile 2009, *VTB-VAB e Galatea*, C-261/07 e C-299/07, Racc. pag. I-2949, punto 55, nonché del 19 settembre 2013, *CHS Tour Services*, C-435/11, punto 37).

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, una pratica commerciale è sleale se è contraria alle **norme di diligenza professionale e falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio in relazione al prodotto** (citate sentenze *VTB-VAB e Galatea*, punto 54, nonché *CHS Tour Services*, punto 36).

Ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della direttiva 2005/29, con l'espressione «falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori» si intende l'impiego di una pratica commerciale idonea ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo pertanto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Ne consegue che, perché una pratica sia sleale ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2005/29, essa dev'essere **idonea a indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.**

In secondo luogo per quanto concerne l'obiettivo perseguito dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29, la Corte constata che essa è fondata sull'articolo 169 TFUE e mira **a garantire un livello elevato di tutela dei consumatori, mediante l'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori.** Secondo il considerando 7 della direttiva 2005/29, essa riguarda le pratiche commerciali il cui intento diretto è **quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori relative a prodotti.** Il considerando 11 di tale direttiva enuncia che essa introduce un

unico divieto generale di quelle pratiche commerciali sleali che falsano il comportamento economico dei consumatori. Dal considerando 13 di detta direttiva emerge che sono le due tipologie di pratiche commerciali più diffuse, vale a dire le pratiche commerciali ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive, che hanno giustificato l'adozione di norme specifiche al fine di combatterle. Secondo il considerando 14 della medesima direttiva, essa mira a che nella nozione di «pratiche commerciali ingannevoli» rientrino le pratiche che, inducendo in errore il consumatore, gli impediscono di scegliere in modo consapevole e, di conseguenza, efficiente.

Di conseguenza, perché una pratica commerciale sia qualificata come «ingannevole», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29, **essa deve in particolare essere idonea a indurre il consumatore ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso** (in senso conforme, sentenze del 15 marzo 2012, *Pereničová e Perenič*, C-453/10,) punto 47, e della *CHS Tour Services*, punto 42).

Inoltre, al fine di fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi necessari affinché possa risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente, la Corte determina la portata della nozione di «decisione di natura commerciale», ai sensi dell'articolo 2, lettera k), della direttiva 2005/29.

Dallo stesso tenore letterale dell'articolo 2, lettera k), della direttiva 2005/29 emerge che la nozione di «decisione di natura commerciale» è definita in termini ampi. Infatti, ai sensi di tale disposizione, per decisione di natura commerciale s'intende «una decisione presa da un consumatore relativa a se acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni». Tale nozione comprende quindi non soltanto la **decisione di acquistare o meno un prodotto, ma anche quella che presenta un nesso diretto con quest'ultima, ossia la decisione di entrare nel negozio**. Anche l'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva depone a favore di una siffatta interpretazione in quanto, ai sensi di tale disposizione, detta direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori poste in essere **prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto**.

In conclusione la Corte dichiara che una pratica commerciale dev'essere qualificata come «ingannevole», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29, qualora tale pratica, da un lato, **contenga informazioni false o possa ingannare il consumatore medio e, dall'altro, sia idonea ad indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso**. L'articolo 2, lettera k), di tale direttiva dev'essere interpretato nel senso che nella nozione di «decisione di natura commerciale» **rientra qualsiasi decisione che sia direttamente connessa con quella di acquistare o meno un prodotto**.

## 6. Libert  di stabilimento/ servizi

### **Corte di giustizia (Quarta sezione), 5 dicembre 2013, cause riunite da C-159/2012 a C-161/2012, Alessandra Venturini**

*«Libert  di stabilimento – Articolo 49 TFUE – Sanit  pubblica – Normativa nazionale che vieta alle parafarmacie la vendita di medicinali soggetti a prescrizione medica a carico del paziente»*

Nel procedimento segnalato la Corte   stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 49 TFUE. Le domande sono state presentate nell'ambito di controversie tra, da un lato, le sig.re Venturini (causa C-159/12), Gramegna (causa C-160/12) e Muzzio (causa C-161/12), tre farmaciste abilitate, iscritte all'ordine professionale dei farmacisti di Milano e titolari di esercizi commerciali (le «parafarmacie»), e, dall'altro, le Aziende Sanitarie Locali (ASL) di Varese (causa C-159/12), di Lodi (causa C-160/12) e di Pavia (causa C-161/12), il Ministero della Salute, la Regione Lombardia, il Comune di Saronno (causa C-159/12), il Comune di Sant'Angelo Lodigiano (causa C-160/12) e il Comune di Bereguardo (causa C-161/12), nonch  l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), in merito a un divieto imposto alle parafarmacie di vendere medicinali soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN), bens  sono pagati interamente dall'acquirente.

In Italia, la prestazione di servizi farmaceutici pu  essere esercitata solo attraverso farmacie comunali oppure a mezzo di concessione governativa ai privati farmacisti. Lo stabilimento delle farmacie sul territorio   oggetto di un regime di pianificazione in forza del quale l'apertura di una nuova farmacia   subordinata al rilascio di una previa autorizzazione e le farmacie ivi presenti sono limitate a un numero massimo e ripartite in modo equilibrato sul territorio, conformemente alla «pianta organica». Tale regime   diretto – da un lato – ad evitare il rischio che le farmacie si concentrino unicamente nelle zone commercialmente pi  attraenti e a garantire a ciascuna di loro una quota di mercato e – dall'altro – a soddisfare il fabbisogno di medicinali su tutto il territorio. Dal 2006   stata consentita l'apertura di parafarmacie, autorizzate a vendere medicinali non soggetti a prescrizione medica con accesso alla pubblicit  destinata al pubblico e il cui costo   a carico del cliente.

Le sig.re Venturini, Gramegna e Muzzio, tre farmaciste abilitate, iscritte all'ordine professionale dei farmacisti di Milano, hanno chiesto l'autorizzazione a vendere, nelle rispettive parafarmacie, medicinali soggetti a prescrizione medica ma che sono interamente a carico del cliente. Le aziende sanitarie locali (ASL) nonch  il Ministero della Salute hanno respinto tali domande, in quanto la normativa nazionale autorizza la vendita di simili medicinali solo nelle farmacie.

Esse hanno quindi adito il Tribunale amministrativo regionale per la Regione Lombardia, affermando che tale rigetto era contrario al diritto dell'Unione. Tale giudice ha chiesto alla Corte di giustizia se l'art. 49 TFUE osti ad una normativa che non consente al farmacista, abilitato ed iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia ricompresa nella «pianta organica», di vendere, nella parafarmacia di cui sia titolare, i farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono posti a carico del Servizio sanitario nazionale ma interamente a carico dell'acquirente.

Nella sentenza segnalata la Corte ricorda anzitutto che la ripartizione geografica delle farmacie e il monopolio della dispensa dei medicinali sono di competenza degli Stati membri. Essa rileva inoltre che dal contesto giuridico nazionale risulta che un farmacista che intenda stabilirsi in Italia come titolare di una parafarmacia sarà escluso dai benefici economici derivanti dal mercato dei medicinali soggetti a prescrizione medica e che vengono pagati interamente dall'acquirente, la cui vendita è riservata alle farmacie. Tale normativa, che può ostacolare e scoraggiare lo stabilimento sul territorio italiano di un farmacista, cittadino di un altro Stato membro, che intenda ivi gestire una parafarmacia, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento.

Tuttavia, essa può essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale. La normativa italiana persegue l'obiettivo di garantire alla popolazione un rifornimento di medicinali sicuro e di qualità, il quale rientra nell'obiettivo più generale di tutela della salute (sentenze del 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Racc. pag. I-1721, punto 44, nonché del 19 maggio 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e a.*, C-171/07 e C-172/07, Racc. pag. I-4171, punto 25).

Al riguardo, la Corte ricorda che un regime di pianificazione può rivelarsi indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie e per evitare una duplicazione nell'apertura delle strutture, in modo che sia garantita un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, che copra tutto il territorio e tenga conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (sentenza del 1° giugno 2010, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629, punto 64).

Se fosse consentito vendere nelle parafarmacie determinati medicinali soggetti a prescrizione medica, ciò equivarrebbe a commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale, con il rischio che le parafarmacie si concentrino nelle località considerate più redditizie e che le farmacie situate in tali località vedano diminuire la propria clientela e subiscano una perdita di reddito. Questa situazione potrebbe quindi causare una diminuzione della qualità del servizio che le farmacie forniscono al pubblico e comportare perfino la chiusura definitiva di alcune di esse: una penuria di farmacie in determinate parti del territorio condurrebbe allora ad un approvvigionamento di medicinali inadeguato quanto a sicurezza e a qualità.

La Corte sottolinea, inoltre, che ogni Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto (sentenze dell'11

settembre 2008, *Commissione/Germania*, C-141/07, Racc. pag. I-6935, punto 51; *Apothekerkammer des Saarlandes e a.*, cit., punto 19, nonché *Blanco Pérez e Chao Gómez*, cit., punto 44).

Il sistema italiano, che non consente alle parafarmacie di vendere farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente, riduce il rischio di una penuria di farmacie in modo proporzionato all'obiettivo di garantire un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità.

In conclusione la Corte interpreta l'articolo 49 TFUE nel senso che esso **non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, nella parafarmacia di cui è titolare, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente.**

**Corte di giustizia (Settima sezione), 12 dicembre 2013, causa C-523/12, *Dirextra Alta Formazione srl c. Regione Puglia***

*«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Sovvenzioni pubbliche cofinanziate dal Fondo sociale europeo in favore degli studenti iscritti a una specializzazione post lauream – Normativa regionale preordinata a potenziare il livello locale di istruzione e che subordina la concessione delle borse a condizioni riguardanti gli operatori che organizzano i corsi post lauream – Condizione dell'esperienza di dieci anni continuativi».*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 56 TFUE, 101 TFUE, 107 TFUE nonché 9 e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (la «CEDU»), 2 del protocollo addizionale della stessa, nonché 11 e 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta»). La domanda è stata presentata dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nell'ambito della controversia tra la Dirextra Alta Formazione srl (la «Dirextra»), ente erogatore di servizi di formazione *post lauream*, e la Regione Puglia in merito alla decisione di quest'ultima di subordinare la concessione di borse universitarie finanziate, segnatamente, dal Fondo sociale europeo (FSE) a talune condizioni riguardanti, in particolare, l'anzianità dell'istituto di formazione presso il quale gli studenti che richiedono tali borse intendono iscriversi.

La Dirextra è un istituto di formazione avanzata privato che documenta un'attività di formazione *post lauream*, superiore a 8 000 ore, al termine di un'attività svolta per i soli cinque anni precedenti l'avviso pubblico che ha avviato la procedura di concessione delle borse, e non per i dieci anni richiesti dalla legge regionale. Essa ha contestato la legittimità della condizione relativa all'esperienza decennale nel ricorso sul quale il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi, diretto

all'annullamento della determinazione del 2 dicembre 2009 nonché dell'avviso pubblico che ha avviato la procedura. La società ricorrente ha sostenuto che il requisito temporale era incompatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con i principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, e che era contrario agli articoli 56 TFUE e seguenti e 101 TFUE e seguenti, nonché incompatibile con le disposizioni della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134, pag. 1), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114), e della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36).

Pur escludendo l'applicabilità di tali direttive nella fattispecie, il giudice del rinvio è in sostanza del parere che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi derivanti dalla condizione relativa all'esperienza decennale rivelino una disparità di trattamento incompatibile con gli obiettivi delle azioni del FSE, dirette a potenziare la qualità complessiva del sistema formativo. Secondo il giudice del rinvio, subordinare la selezione degli enti erogatori a tale condizione risulterebbe sproporzionato e sganciato dalla concreta durata dei corsi suscettibili di finanziamento, ossia almeno 800 ore annue, e persino esorbitante rispetto alla stessa *ratio* dell'azione dell'Unione europea. Tale selezione potrebbe essere attuata mediante condizioni dagli effetti meno restrittivi per la concorrenza e proporzionati alla durata dei master da erogare da parte di istituti che potrebbero comunque vantare un elevato livello di professionalità, senza falsare la concorrenza e senza incidere sulla qualità dell'insegnamento, garantendo al tempo stesso la libertà d'insegnamento e il pluralismo delle idee, come tutelati dagli articoli 9 e 10 della CEDU, nonché dagli articoli 11 e 14 della Carta.

In tale contesto, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia ha quindi deciso di rivolgersi alla Corte di giustizia.

In via preliminare, la Corte ribadisce che non è suo compito pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, sulla compatibilità di disposizioni del diritto nazionale con le norme del diritto dell'Unione. Tuttavia, essa è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi propri del diritto dell'Unione che consentano a detto giudice di valutare tale compatibilità per decidere la controversia della quale è investito (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, Racc. pag. I-7633, punto 37).

Interrogandosi sul carattere eccessivo, alla luce del diritto dell'Unione, di una condizione che ha l'effetto di precludere a taluni istituti di formazione avanzata la possibilità di fornire prestazioni agli studenti che richiedono una borsa regionale finanziata segnatamente dal FSE, il giudice del rinvio

chiede alla Corte, in sostanza, se le disposizioni sulla libera prestazione dei servizi, sancite dall'articolo 56 TFUE, ostino a una simile condizione. Pertanto, **la Corte ritiene che il suo argomento relativo ai principi di proporzionalità e di non discriminazione si confonda con quello vertente su tali disposizioni, e non occorre quindi rispondervi separatamente.**

Peraltro, il riferimento nel quesito del giudice del rinvio agli articoli 101 TFUE e seguenti, relativi alla concorrenza, e agli articoli 107 e seguenti, relativi agli aiuti di Stato, nonché quello agli articoli 11 e 14 della Carta non trovano, nella decisione di rinvio, una giustificazione sufficiente che consenta alla Corte di valutarne la pertinenza né, di conseguenza, di pronunciarsi sulla domanda del giudice del rinvio nella parte in cui riguarda tali disposizioni.

Da ultimo, la Corte rammenta che **il diritto dell'Unione non disciplina il rapporto 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 e una norma di diritto nazionale** (v., in tal senso, sentenze del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, punto 62 e del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punto 44). Ritiene quindi di **non dover pronunciarsi sulla domanda del giudice del rinvio nella parte in cui essa riguarda la CEDU e il suo protocollo addizionale.**

Nel merito, poi la Corte ribadisce che, in base a una giurisprudenza costante, la libera prestazione dei servizi prevista dall'articolo 56 TFUE prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, **se sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro nel quale fornisce legittimamente servizi analoghi** (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, *Citroën Belux*, C-265/12, punto 35 e giurisprudenza citata). Nella fattispecie non si può escludere che a istituti di formazione stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana sia preclusa la possibilità di fornire servizi a studenti che possono beneficiare della borsa regionale, per il solo fatto che tali istituti non soddisfano la condizione relativa all'esperienza decennale imposta dalla legge regionale.

Inoltre, una disposizione come quella di cui al procedimento principale, assoggettando la concessione della borsa di studio alla condizione che l'istituto di formazione presso il quale lo studente intende iscriversi documenti un'anzianità di dieci anni continuativi, **rischia di dissuadere tale studente dall'isciversi presso istituti che non soddisfano tale condizione, e di rendere quindi le attività di questi ultimi meno attraenti.** Una simile restrizione della libera prestazione dei servizi può essere ammessa solo se persegue uno scopo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificata da ragioni imperative di interesse generale, sempreché, in tal caso, essa sia idonea a

garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., in particolare, sentenza *Citroën Belux*, cit., punto 37 e giurisprudenza citata).

Nel caso di specie, emerge che l'obiettivo perseguito dalla legge regionale di cui trattasi, al fine di facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani laureati inoccupati e disoccupati, è **quello di garantire che la formazione universitaria *post lauream*, il cui accesso è loro agevolato dalla concessione di una borsa, sia di livello elevato**. È innegabile che assoggettare in tal modo il finanziamento di una formazione *post lauream* a una condizione diretta a garantire la qualità di tale formazione risponde **a una ragione imperativa d'interesse generale**. **L'obiettivo di garantire un livello elevato delle formazioni universitarie sembra legittimo per giustificare restrizioni alle libertà fondamentali** (v., in tal senso, sentenza del 13 novembre 2003, *Neri*, C-153/02, Racc. pag. I-13555, punto 46).

Peraltro, alla luce delle informazioni di cui la Corte dispone, fissando a dieci anni continuativi la durata dell'esperienza richiesta per comparire nel novero degli istituti presso i quali gli studenti interessati potranno iscriversi **non risulta che tale condizione vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo in tal modo prefissato**.

È pacifico, infatti, che la legge regionale di cui trattasi, secondo il suo articolo 2, conferisce agli studenti la possibilità di iscriversi non soltanto presso università italiane e straniere, sia pubbliche sia private, riconosciute dall'ordinamento nazionale, ma anche presso istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che erogano master accreditati, e ancora presso altri istituti i cui master non sono accreditati. Orbene, **per questi ultimi, che sono i soli contemplati dalla condizione relativa all'esperienza decennale, non risulta eccessivo esigere che essi documentino un'esperienza sufficientemente lunga che consenta, in assenza di un qualsiasi controllo da parte dell'autorità pubblica e di un qualsiasi accreditamento**, di presumere la qualità del loro insegnamento al pari degli istituti universitari riconosciuti dall'ordinamento nazionale e degli istituti i cui master sono accreditati.

In proposito non risulta **che la durata di dieci anni richiesta sia eccessiva alla luce dei termini che occorrono alle università per ottenere il riconoscimento da parte dell'ordinamento nazionale, o alla scadenza dei quali è attribuito l'accREDITAMENTO ai master erogati dagli altri istituti di formazione *post lauream***.

In conclusione, la Corte interpreta l'articolo 56 TFUE nel senso che esso **non osta a una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive che gli istituti di formazione avanzata presso i quali intendano iscriversi gli studenti che richiedono una borsa regionale finanziata, in particolare, dal FSE documentino un'esperienza di dieci anni, ove tali istituti non siano né università riconosciute dall'ordinamento nazionale né istituti che erogano master accreditati**.



## 7. Concorrenza

### Regole applicabili alle imprese

**Tribunale (Quarta sezione), 11 dicembre 2013, causa T-79/12, Cisco Systems Inc., Messagenet SpA c. Commissione europea, sostenuta da Microsoft Corp.**

*«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato europeo dei servizi di comunicazione via Internet – Decisione che dichiara la concentrazione compatibile con il mercato interno – Errori manifesti di valutazione – Obbligo di motivazione»*

Nella procedura segnalata il Tribunale è stato investito del ricorso per l'annullamento della Decisione C(2011) 7279, che dichiara compatibile con il mercato interno e con l'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) l'operazione di concentrazione tra imprese diretta all'acquisizione di Skype da parte di Microsoft (caso COMP/M.6281 – Microsoft/Skype).

Nel settembre 2011 Microsoft ha notificato alla Commissione l'intenzione di acquisire il controllo di Skype. La Cisco e la Messagenet, società che forniscono servizi e software di comunicazione via Internet, rispettivamente, per le imprese e il grande pubblico, hanno presentato alla Commissione osservazioni volte a dimostrare gli effetti anticoncorrenziali che la prevista fusione avrebbe causato. Nell'ottobre 2011 la Commissione ha tuttavia dichiarato tale concentrazione compatibile con il mercato interno.

La Cisco e la Messagenet hanno successivamente presentato dinanzi al Tribunale un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione.

Nella sentenza segnalata il Tribunale constata, innanzitutto, che nella sua decisione la Commissione si è limitata a distinguere le comunicazioni via Internet per il grande pubblico («comunicazioni per il grande pubblico») dalle comunicazioni per le imprese, senza esprimersi sulla questione se occorresse identificare, all'interno della categoria delle comunicazioni per il grande pubblico, l'esistenza di mercati di riferimento più ristretti. Essa ha, infatti, ritenuto che la concentrazione non sollevasse problemi di concorrenza neppure sui mercati più ristretti.

In tale contesto, il Tribunale ritiene che, sebbene l'acquisizione di Skype permetta a Microsoft di detenere una quota di mercato dall'80 al 90% di un segmento delle comunicazioni per il grande pubblico, corrispondente alle videochiamate effettuate da PC funzionanti con Windows (sistema operativo sviluppato da Microsoft), le quote di mercato e il livello di concentrazione elevati in tale segmento del mercato non sono indicativi di un potere di mercato che consenta a Microsoft di nuocere in modo significativo alla concorrenza effettiva nel mercato interno. Il settore delle comunicazioni per il grande pubblico è, infatti, recente e in piena espansione, caratterizzato da cicli di innovazione brevi e nel quale quote di mercato cospicue possono rivelarsi effimere. Inoltre

Microsoft, che detiene tradizionalmente una quota molto ampia sul mercato dei software per PC, è meno presente nelle nuove piattaforme informatiche, come i tablet e gli smartphone, la cui importanza non cessa di aumentare nel mercato delle comunicazioni per il grande pubblico. Orbene, qualsiasi tentativo di aumentare i prezzi delle comunicazioni per gli utilizzatori di PC potrebbe indurli a rivolgersi a piattaforme alternative. Peraltro, dato che, di norma, i servizi in tale mercato non sono a pagamento, una politica commerciale diretta a far pagare gli utenti rischierebbe di dirottarli verso altri fornitori che continuino a offrire gratuitamente i loro servizi.

Il Tribunale rileva altresì che, sulle piattaforme diverse dai PC che funzionano con Windows, gli operatori concorrenti di Microsoft detengono quote di mercato sufficientemente significative da costituire reti di comunicazione che presentano un grado di utilizzo ed un'attrattiva per gli utenti per lo meno analoghi a quelli di Skype e Microsoft considerati congiuntamente. Pertanto, e considerato che la Cisco e la Messagenet non sono state in grado di dimostrare che la concentrazione potesse pregiudicare la concorrenza nel mercato delle comunicazioni per il grande pubblico, il Tribunale conclude che, per quanto attiene a tale mercato, **la fusione è compatibile con le regole di concorrenza dell'Unione.**

Il Tribunale respinge poi l'argomento della Cisco e della Messagenet secondo cui, grazie a tale concentrazione, Microsoft potrebbe riservare al suo prodotto nel mercato delle comunicazioni per le imprese (Lync), un'interoperabilità preferenziale con Skype e con la sua vasta base di utenti, a discapito dei suoi concorrenti.

A questo proposito, il Tribunale ricorda, in primo luogo, che una concentrazione può essere dichiarata incompatibile con il mercato interno **solo se nuoce in modo diretto e immediato alla concorrenza.** Orbene, la realizzazione dell'interoperabilità di Lync con Skype ed il successo della commercializzazione del nuovo prodotto che ne costituisce il risultato - che potrebbero, in linea teorica, consentire a Microsoft di restringere la concorrenza - dipendono ancora da una serie di fattori che non è certo possano tutti prodursi in un futuro sufficientemente prossimo.

In secondo luogo, il Tribunale dichiara che **i precisi vantaggi e l'effettiva domanda di un tale prodotto restano vaghi.** Le imprese eventualmente interessate a uno strumento di comunicazione integrato desiderano in primis comunicare con i consumatori dei loro prodotti e dei loro servizi e non con gli utenti di Skype, i quali non sono necessariamente loro clienti attuali o potenziali.

Oltretutto, Skype non consente alle imprese di rivolgere attivamente proposte commerciali ai suoi utenti, i quali si servono di norma di uno pseudonimo e possono essere contattati unicamente previa la loro autorizzazione. Peraltro, i clienti potranno sempre liberamente contattare via Skype - che rimane un prodotto scaricabile gratuitamente tanto dai privati quanto dagli utenti professionali - le imprese che vendono loro prodotti e servizi, senza che queste ultime siano obbligate a procurarsi il prodotto risultante dall'integrazione di Lync e di Skype.

In terzo luogo, il Tribunale sottolinea che Lync deve far fronte alla concorrenza di altri grandi operatori del mercato delle comunicazioni per le imprese, come la Cisco, la quale, di per sé sola, detiene una quota di mercato maggiore di Microsoft. Orbene, **questa circostanza riduce considerevolmente la capacità di Microsoft di ostacolare la concorrenza in tale mercato.**

In conclusione, il Tribunale respinge integralmente il ricorso della Cisco e della Messagenet.

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 12 dicembre 2013, causa C-327/12, Ministero dello Sviluppo economico, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture c. SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA**

*«Articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE – Imprese pubbliche e imprese cui gli Stati membri riconoscono diritti speciali o esclusivi – Imprese incaricate della gestione di servizi d’interesse economico generale – Nozioni – Organismi incaricati di verificare e certificare il rispetto delle condizioni poste dalla legge per le imprese che eseguono lavori pubblici – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Restrizione – Giustificazione – Tutela dei destinatari dei servizi – Qualità dei servizi di certificazione»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare gli articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE. La domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il Ministero dello Sviluppo economico (il «Ministero») e l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (l’«Autorità»), da un lato, e la SOA Nazionale Costruttori – Organismo di Attestazione SpA (la «SOA Nazionale Costruttori»), dall’altro, in merito alla dichiarazione, ad opera del Ministero e dell’Autorità, dell’inapplicabilità ai servizi offerti dalle società che hanno la qualità di organismi di attestazione (Società Organismi di Attestazione: le «SOA») dell’abrogazione legislativa delle tariffe minime obbligatorie nell’esercizio di attività professionali.

Nella specie, con note del 20 settembre 2010 il Ministero e l’Autorità hanno dichiarato inapplicabile ai servizi offerti dalle SOA l’articolo 2 del decreto legge n. 223/2006, che prevede l’abrogazione delle tariffe minime obbligatorie nell’esercizio di attività professionali, ed hanno deciso di non dar seguito all’intenzione della SOA Nazionale Costruttori di offrire alle imprese sconti sui corrispettivi richiesti al fine del rilascio di attestazioni di qualificazione.

La SOA Nazionale Costruttori ha presentato un ricorso di annullamento delle suddette note dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, il quale ha accolto il ricorso, pronunciandosi con sentenza del 1° giugno 2011, successivamente impugnata dal Ministero e dall’Autorità dinanzi al Consiglio di Stato. Detto giudice, nutrendo dei dubbi quanto alla compatibilità con la normativa dell’Unione delle disposizioni nazionali pertinenti in relazione all’attività di certificazione delle SOA, si è rivolto alla Corte di giustizia.

Nella sua sentenza, innanzitutto, la Corte verifica se le SOA, nell’ambito della loro attività di certificazione, costituiscano «imprese» ai sensi degli articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE.

A tale proposito, ribadisce che, in base a costante giurisprudenza, ai fini dell’applicazione delle disposizioni del diritto dell’Unione in materia di concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi **entità che eserciti un’attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento** (v. sentenza del 23 aprile 1991, *Höfner e Elser*,

C-41/90, Racc. pag. I-1979, punto 21). Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (v. sentenza del 25 ottobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Racc. pag. I-8089, punto 19). Per contro, le attività che si ricollegano all'esercizio di pubblici poteri non presentano un carattere economico che giustifichi l'applicazione delle regole di concorrenza previste dal Trattato (v. sentenza del 12 luglio 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, punto 36).

Nel caso di specie, in applicazione dell'articolo 52, paragrafo 1, della direttiva 2004/18, il legislatore italiano ha istituito un regime di certificazione espletato da organismi privati, vale a dire le SOA. Queste ultime **sono imprese a scopo di lucro alle quali è stato demandato il compito di fornire servizi di certificazione**, nell'ambito di un sistema in cui il conseguimento di un certificato idoneo è requisito necessario per la partecipazione, per i soggetti interessati, agli appalti pubblici di lavori alle condizioni poste dalla normativa nazionale. Secondo la Corte, l'attività delle SOA **presenta natura economica**. Infatti, **queste rilasciano certificati in cambio di un corrispettivo ed esclusivamente in base alla domanda reale del mercato**. Inoltre, esse assumono a proprio carico **i rischi finanziari** connessi all'esercizio di tale attività (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, C-35/96, Racc. pag. I-3851, punto 37). La normativa nazionale prevede, in particolare, che le SOA verifichino la **capacità tecnica e finanziaria delle imprese soggette a certificazione, la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato, nonché il permanere del possesso dei requisiti relativi alla situazione personale del candidato o dell'offerente**. Nel contesto di tale verifica, le SOA devono comunicare adeguate informazioni all'Autorità, la quale vigila sulla regolarità delle attività di certificazione, potendo essere irrogate sanzioni nei confronti di tali società in caso di violazione dei loro obblighi stabiliti dalla vigente normativa nazionale.

La Corte rileva, altresì, che, contrariamente alla fattispecie in esame nella causa sfociata nella sentenza del 26 marzo 2009, *SELEX Sistemi Integrati/Commissione* (C-113/07 P, Racc. pag. I-2207, punto 76), le SOA non esercitano una missione di normalizzazione. Tali imprese **non dispongono di alcun potere decisionale connesso all'esercizio di poteri pubblici**. Le imprese che intendono partecipare a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori non sono obbligate *ex lege* ad avvalersi dei servizi di certificazione di una determinata SOA.

In tali circostanze, la Corte ricorda che, come ha riconosciuto **la qualità di impresa ad un costruttore di automobili che operava nel mercato della certificazione delle automobili rilasciando certificati di conformità necessari alla loro immatricolazione** (sentenza dell'11 novembre 1986, *British Leyland/Commissione*, 226/84, Racc. pag. 3263), le SOA devono essere considerate, nell'ambito della loro attività di certificazione, «imprese» ai sensi degli articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE.

La Corte passa poi a verificare se gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE trovino applicazione in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui le norme relative alle tariffe minime per i servizi di certificazione sono stabilite dallo Stato.

A tale proposito il giudice di Lussemburgo ricorda che, in base a costante giurisprudenza, se è pur vero che gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE riguardano esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, **resta il fatto che tali articoli, letti in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che instaura un dovere di collaborazione tra l'Unione europea e gli Stati membri, obbligano questi ultimi a non adottare o a non mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese** (v. sentenze del 5 dicembre 2006, *Cipolla e a.*, C-94/04 e C-202/04, Racc. pag. I-11421, punto 46, nonché del 1° luglio 2010, *Sbarigia*, C-393/08, Racc. pag. I-6337, punto 31). Sussiste violazione degli articoli 101 TFUE o 102 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, **quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 101 TFUE, o rafforzi gli effetti di tali accordi, o revochi alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica ovvero imponga o favorisca abusi di posizione dominante** (v., in tal senso, sentenza *Cipolla e a.*, cit., punto 47).

La Corte non riscontra nel caso di specie elementi in base ai quali si possa affermare che la normativa nazionale di cui al procedimento principale sia produttiva di simili effetti. Inoltre, è evidente che lo Stato membro in questione **non ha delegato** a operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica.

Quanto all'applicazione dell'articolo 106 TFUE, paragrafo 1, la Corte ricorda che una misura statale attribuisce un diritto esclusivo o speciale ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE allorché conferisce una tutela **ad un limitato novero di imprese ed è tale da incidere sostanzialmente sulla capacità delle altre imprese di esercitare l'attività economica** di cui trattasi nello stesso territorio, in circostanze sostanzialmente equivalenti (v. sentenza *Ambulanz Glöckner*, cit., punto 24).

Nella fattispecie in esame, la circostanza che le funzioni connesse alla certificazione siano state affidate a tutte le SOA, ed unicamente ad esse, **non può ritenersi tale da conferire loro diritti speciali o esclusivi**. Infatti, tutte le SOA sono dotate degli stessi diritti e competenze nell'ambito del mercato di riferimento dei servizi di certificazione, **né è stato posto in essere alcun vantaggio concorrenziale a favore di talune imprese attive su tale mercato ed in danno ad altre imprese che forniscono gli stessi servizi**.

Pertanto, le SOA non possono essere considerate alla stregua di imprese investite dallo Stato membro in questione di diritti speciali o esclusivi ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE.

In conclusione sul punto, la Corte interpreta gli articoli 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE nel senso che **non ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone alle SOA un regime di tariffe minime per i servizi di certificazione forniti alle imprese che intendano partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.**

La Corte esamina poi la normativa italiana in relazione alle disposizioni sulla libertà di stabilimento. A questo proposito il giudice di Lussemburgo osserva che le norme nazionali contestate, facendo divieto alle imprese che forniscono servizi di certificazione di derogare alle tariffe minime previste dal diritto italiano, possono rendere meno attraente l'esercizio, da parte delle imprese stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana, della libertà di stabilimento sul mercato dei servizi in questione.

Detto divieto, infatti, priva le imprese stabilite in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa italiana della possibilità, chiedendo onorari inferiori a quelli fissati dal legislatore italiano, **di fornire una concorrenza più efficace alle imprese stabilite permanentemente nello Stato membro in questione, le quali dispongono, per tale ragione, di una maggiore facilità di crearsi una clientela rispetto alle imprese stabilite in un altro Stato membro** (v., per analogia, sentenze del 5 ottobre 2004, *CaixaBank France*, C-442/02, Racc. pag. I-8961, punto 13, nonché *Cipolla e a.*, cit., punto 59). Per questa ragione, la Corte dichiara che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale deve essere considerata una restrizione alla libertà di stabilimento.

Quanto alla possibile giustificazione della restrizione, la Corte ricorda che questa è ammissibile ove risulti che essa risponde **a motivi imperativi d'interesse pubblico**, che è **idonea** a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e che non **va oltre quanto necessario** per il suo raggiungimento (v. sentenza 7 marzo 2013, *DKV Belgium*, C-577/11, punto 38).

L'Unionsoa e il governo italiano ritengono che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sia preordinata a garantire **l'indipendenza delle SOA nonché la qualità dei servizi di certificazione da queste forniti**. Infatti, una concorrenza tra le SOA a livello delle tariffe negoziate con i loro clienti e la possibilità di fissare tali tariffe ad un livello molto ridotto rischierebbero di mettere a repentaglio la loro indipendenza nei confronti dei clienti e di incidere negativamente sulla qualità dei servizi di certificazione.

A tal riguardo la Corte rammenta che l'interesse pubblico collegato alla tutela dei destinatari dei servizi **può giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento** (v. sentenza del 30 marzo 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Racc. pag. I-2941, punto 38).

Nel caso specifico, da una parte, alle SOA è demandato il compito della certificazione delle imprese, essendo il conseguimento del certificato idoneo condizione necessaria per la partecipazione delle imprese interessate agli appalti pubblici di lavori. In tale contesto, la normativa italiana mira a garantire l'assenza di interessi commerciali o finanziari che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori da parte delle SOA nei confronti di dette imprese.

Dall'altra, **le SOA non possono esercitare attività diverse da quelle di certificazione**. Inoltre, esse sono tenute, conformemente alla normativa nazionale, a disporre di risorse e procedure idonee ad assicurare l'efficacia e la correttezza della prestazione dei loro servizi.

La Corte valuta che una certa limitazione della possibilità di negoziare i prezzi dei servizi con detti clienti è idonea a rafforzare l'indipendenza delle SOA rispetto agli interessi particolari dei loro clienti. Ciò premesso, considera che la fissazione di tariffe minime per la prestazione di siffatti servizi è **volta, in linea di principio, ad assicurare la buona qualità di questi ultimi ed è coerente con la realizzazione dell'obiettivo della tutela dei destinatari dei servizi stessi**.

Tuttavia, il regime nazionale di cui trattasi nel procedimento principale in materia di tariffe, segnatamente le modalità di calcolo delle tariffe minime, deve risultare **proporzionato** alla realizzazione dell'obiettivo di cui al punto precedente.

Nell'opinione della Corte, nel caso di specie, la normativa italiana prevede che ogni attestazione di qualificazione o il suo rinnovo nonché tutte le attività integrative di revisione o di variazione **siano soggette al pagamento di una tariffa minima determinata in rapporto all'importo complessivo ed al numero delle categorie generali o specializzate cui si richiede di essere qualificati**. Spetta al giudice del rinvio valutare se detta normativa vada oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo sopra richiamato. A tale scopo, egli dovrà tener conto, in particolare, delle modalità di calcolo delle tariffe minime, segnatamente in funzione del numero delle categorie di lavori per le quali il certificato è redatto. In conclusione sul punto, la Corte dichiara che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone alle SOA tariffe minime per i servizi di certificazione forniti alle imprese che intendano partecipare a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, **configura una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE, ma che una siffatta normativa è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dei destinatari di detti servizi**. Spetta al giudice del rinvio valutare se, tenuto conto in particolare delle modalità di calcolo delle tariffe minime, segnatamente in funzione del numero delle categorie di lavori per le quali il certificato è redatto, la citata normativa nazionale vada oltre quanto necessario per conseguire tale obiettivo.



## **8. Aiuti di Stato**

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-111/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Lituania per l’acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell’Unione europea – Regime di aiuti esistente – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-117/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 88, paragrafi 1 e 2, CE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Polonia per l’acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell’Unione europea – Regime di aiuti esistente – Adesione della Repubblica di Polonia all’Unione europea – Aiuto concesso prima dell’adesione – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-118/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dalla Repubblica di Lettonia per l’acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell’Unione europea – Regime di aiuti esistente – Adesione della Repubblica di Lettonia all’Unione europea – Aiuto concesso prima dell’adesione – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di proporzionalità»*

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 4 dicembre 2013, causa C-121/10, Commissione europea c. Consiglio, sostenuto da Repubblica di Lituania, Ungheria e Repubblica di Polonia**

*«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE – Aiuto concesso dall’Ungheria per l’acquisto di terreni agricoli – Competenza del Consiglio dell’Unione europea – Regime di aiuti esistente – Misure opportune – Carattere indissociabile di due regimi di aiuti – Mutamento di circostanze – Circostanze eccezionali – Crisi economica – Manifesto errore di valutazione – Principio di*

*proporzionalità»*

Nelle procedure segnalate la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sui ricorsi proposti dalla Commissione contro il Consiglio per l'annullamento di quattro distinte decisioni adottate ai sensi dell'art. 108, paragrafo 2, terzo comma.

Nella specie, negli orientamenti comunitari relativi al settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU 2006, C 319, pag. 1) la Commissione aveva proposto agli Stati membri di modificare i regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli al fine di renderli conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009. Nel 2007 la Lituania, la Polonia, la Lettonia e l'Ungheria hanno accettato tali opportune misure (per un importo massimo, rispettivamente, di 55 milioni di litas lituani (LTL)), di 400 milioni di zloty polacchi (PLN), di 8 milioni di lats lettoni (LVL) e 4 000 milioni di fiorini ungheresi (HUF)). Nel 2009 i quattro Stati hanno chiesto al Consiglio dell'Unione europea di dichiarare compatibili con il mercato interno, fino al 31 dicembre 2013, regimi di aiuti che consentono l'acquisto di terreni agricoli. Il Consiglio ha accolto tali richieste rispettivamente, con decisioni 2009/983/UE, del 16 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli di proprietà statale tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 338, pag. 93), 2010/10/CE del Consiglio, del 20 novembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Polonia per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 4, pag. 89), 2009/991/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Lettonia per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 339, pag. 34) e 2009/1017/UE del Consiglio, del 22 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Ungheria per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 348, pag. 55). Dette decisioni sono state impugnate dalla Commissione davanti alla Corte che si è pronunciata con le sentenze segnalate.

Nelle sue pronunce la Corte esamina, anzitutto, il motivo dedotto dalla Commissione relativo all'incompetenza del Consiglio ad autorizzare gli aiuti che gli Stati membri si sarebbero impegnati a sopprimere accettando le misure opportune proposte dalla Commissione. La Corte ricorda **il ruolo centrale riservato dai Trattati alla Commissione** ai fini del riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato interno. Successivamente, essa verifica se gli aiuti dichiarati dal Consiglio compatibili con il mercato interno debbano essere considerati aiuti sui quali la Commissione si sia pronunciata in via definitiva. Essa osserva in proposito che le misure opportune proposte dalla Commissione negli orientamenti relativi al settore agricolo riguardano

unicamente regimi di aiuti esistenti. Ebbene, nella fattispecie, i regimi autorizzati dalle decisioni del Consiglio costituiscono regimi di aiuti nuovi.

La Corte precisa che il Consiglio **non è competente ad autorizzare un regime di aiuti nuovo legato in maniera indissolubile ad un regime di aiuti esistente** che uno Stato membro si è impegnato a modificare o a sopprimere accettando misure opportune.

La Corte sottolinea quindi che soltanto nell'ipotesi in cui, successivamente alle proposte di misure opportune, siano emerse circostanze nuove ed eccezionali, il Consiglio è competente ad autorizzare un regime di aiuti nuovo simile ad un regime di aiuti esistente che uno Stato membro era obbligato a modificare o a sopprimere, a seguito dell'accettazione di tali proposte.

Nella fattispecie, **visto il rilevante cambiamento di circostanze legato agli effetti prodotti dalla crisi economica e finanziaria sul settore agricolo**, la valutazione effettuata dalla Commissione su tali regimi di aiuti non può essere considerata tale da pregiudicare quella che sarebbe stata effettuata su un regime di aiuti comprendente misure simili, **ma che avrebbe dovuto essere applicato in un contesto economico totalmente diverso** da quello che la Commissione ha preso in considerazione nell'ambito della propria valutazione.

La Corte esamina poi l'argomento della Commissione secondo cui il Consiglio avrebbe commesso uno sviamento di potere cercando di neutralizzare le conseguenze della valutazione dalla stessa effettuata sui regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli istituiti dai quattro Stati membri. Essa considera che nel fascicolo sottoposto all'attenzione della Corte nulla permetta di affermare che il Consiglio abbia perseguito uno scopo esclusivo, o quanto meno determinante, diverso da quello di aiutare gli agricoltori lituani, polacchi, lettoni e ungheresi ad acquistare più facilmente terreni agricoli.

La Commissione sostiene inoltre che le decisioni impugnate sono state adottate in violazione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni. Orbene, secondo la Corte, **gli Stati membri non avevano assunto alcun impegno specifico relativo ai regimi di aiuti autorizzati dalle decisioni impugnate**. Pertanto, non si può ritenere che tali decisioni abbiano liberato la Lituania, la Polonia, la Lettonia e l'Ungheria da un obbligo particolare di cooperazione, in quanto esse non hanno compromesso in alcun modo i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tali Stati membri.

La Corte respinge inoltre, in quanto infondato, l'argomento della Commissione secondo cui il Consiglio ha commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che esistessero circostanze eccezionali tali da giustificare le misure autorizzate. La Corte sottolinea, infatti, che, **alla luce del carattere inusuale e imprevedibile nonché dell'ampiezza degli effetti della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura degli Stati membri di cui trattasi**, non si può considerare che il Consiglio abbia commesso un errore siffatto.

Infine, secondo la Commissione, il Consiglio avrebbe violato il principio di proporzionalità adottando le decisioni impugnate. La Corte considera tuttavia che l'autorizzazione dei regimi di aiuti in questione – che tentano di compensare, con diverse misure, i problemi strutturali e il loro aggravamento ad opera della crisi economica e finanziaria – non appare manifestamente inadeguata a realizzare l'obiettivo perseguito con l'adozione delle decisioni impugnate. Inoltre, in considerazione del tempo necessario per l'evoluzione della struttura delle aziende agricole (in Polonia e in Lettonia), per il completamento della riforma agraria (in Lituania), per il completamento del processo di privatizzazione delle terre (in Ungheria), e della durata degli effetti della crisi economica e finanziaria, **non si può ritenere che il Consiglio, autorizzando il regime di aiuti in questione durante il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, abbia optato per una misura manifestamente sproporzionata.**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 10 dicembre 2013, causa C-272/12 P, Commissione europea c. Irlanda, Repubblica francese, Repubblica italiana, Eurallumina, Aughinish Alumina**

*«Impugnazione – Aiuti di Stato – Esenzione dalle accise sugli oli minerali – Ufficio di giudice – Motivo sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione – Rapporto tra armonizzazione fiscale e controllo degli aiuti di Stato – Competenze rispettive del Consiglio e della Commissione – Principio della certezza del diritto – Presunzione di legittimità degli atti dell'Unione»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita dell'impugnazione della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 21 marzo 2012, *Irlanda e a./Commissione* (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV e T-69/06 RENV), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione 2006/323/CE della Commissione, del 7 dicembre 2005, relativa all'esenzione dall'accisa sugli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina nella regione di Gardanne, nella regione di Shannon e in Sardegna, cui hanno dato esecuzione la Francia, l'Irlanda e l'Italia rispettivamente (GU 2006, L 119, pag. 12: la «decisione controversa»), nella parte in cui tale decisione accerta ovvero si fonda sull'accertamento che le esenzioni dalle accise sugli oli minerali usati come combustibile per la produzione di allumina, concesse dalla Repubblica francese, dall'Irlanda e dalla Repubblica italiana fino al 31 dicembre 2003, costituiscono aiuti di Stato a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, e nella parte in cui ordina ai suddetti Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per recuperare le esenzioni di cui trattasi presso i loro beneficiari nella misura in cui questi ultimi non hanno versato un'accisa pari ad almeno EUR 13,01 per 1 000 kg di oli combustibili pesanti.

Innanzitutto, sulla prima censura fatta valere dalla Commissione concernente la rilevabilità di ufficio del motivo fondato sulla violazione dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE, la Corte ricorda che

dalle norme che disciplinano il procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione, segnatamente dagli articoli 21 dello Statuto della Corte e 44, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, emerge che, in linea di principio, la controversia è determinata e circoscritta dalle parti e che il giudice dell'Unione non può statuire *ultra petita*. Sebbene taluni motivi possano, o anche debbano, essere rilevati d'ufficio, **quale un difetto o un'insufficienza di motivazione della decisione di cui trattasi, rientrante nelle forme sostanziali, un motivo vertente sulla legalità sostanziale della predetta decisione, riconducibile alla violazione dei Trattati o di qualsiasi norma di diritto relativa alla loro applicazione, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, può invece essere esaminato dal giudice dell'Unione solo se è dedotto dal ricorrente** (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, *Commissione/Sytraval e Brink's France*, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 67; del 30 marzo 2000, *VBA/Florimex e a.*, C-265/97 P, Racc. pag. I-2061, punto 114, nonché 2 dicembre 2009, *Commissione/Irlanda e a.*, C-89/08 P, Racc. pag. I-11245, punto 40).

**Non può dunque essere rilevato d'ufficio un motivo vertente sulla violazione dell'articolo 87, paragrafo 1, CE (ora 107, paragrafo 1, TFUE)**, per non imputabilità della misura di cui trattasi allo Stato.

Nel caso di specie, dopo aver ricordato che, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, essi devono essere, segnatamente, imputabili allo Stato, il Tribunale **ha respinto gli argomenti della Commissione secondo cui le decisioni di autorizzazione, ad ogni modo, non potevano avere come conseguenza di dispensare l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana dal loro obbligo di rispettare le procedure e le norme in materia di aiuti di Stato e secondo cui il Consiglio non poteva, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di armonizzazione fiscale, sconfinare nella competenza della Commissione in materia di aiuti di Stato**. Esso ha considerato che i vantaggi che le esenzioni controverse avevano eventualmente conferito ai loro beneficiari erano stati concessi conformemente alle decisioni di autorizzazione, sicché erano imputabili non agli Stati membri bensì **all'Unione** e che, conseguentemente, la Commissione non poteva, nell'esercizio stesso dei poteri quasi esclusivi che le derivavano dagli articoli 107 e 108 TFUE, qualificare questi ultimi come aiuti di Stato.

Il Tribunale ha concluso che le decisioni di autorizzazione impedivano che la Commissione potesse imputare agli Stati membri interessati le esenzioni controverse e, pertanto, che essa potesse qualificarle come aiuti di Stato, a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ed ordinarne il recupero parziale, nei limiti in cui le ritenesse incompatibili con il mercato interno, in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.

Ritenendo che le esenzioni controverse fossero imputabili all'Unione, il Tribunale non ha rilevato un motivo vertente su una violazione delle forme sostanziali, come lasciano intendere l'Irlanda e la

Repubblica italiana, bensì un motivo vertente sulla legalità sostanziale della decisione controversa, riconducibile a una violazione del Trattato CE.

Orbene, nessuna delle ricorrenti dinanzi al Tribunale ha fatto valere un siffatto motivo. Dal fascicolo del Tribunale emerge, infatti, che la **questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse, semplicemente evocata dalla Commissione nel suo controricorso nella causa T-56/06, nonché dalla Eurallumina nella sua memoria di replica nella causa T-62/06, in cui essa indicava tuttavia «[c]he non è comunque necessario trattare tale problema», è stata introdotta nel dibattito dal Tribunale ponendo un quesito scritto alle parti.**

Nell'opinione della Corte, non si può ritenere che il Tribunale abbia proceduto ad un'estensione dei motivi sollevati dalle parti. Infatti, benché il Tribunale abbia ricollegato la questione dell'imputabilità delle esenzioni controverse ai motivi dedotti dalle parti, vertenti sulla violazione dei principi della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione e della certezza del diritto, rimane comunque il fatto, da una parte, **che tale questione configura un motivo distinto e di natura diversa, avente ad oggetto non una violazione dei principi generali del diritto dell'Unione bensì una violazione del Trattato CE e, dall'altra, che le parti non hanno dedotto tali principi affinché fosse dichiarato che le esenzioni controverse non costituivano aiuti di Stato.**

Pertanto, rilevando d'ufficio il motivo secondo cui le esenzioni controverse sarebbero state imputabili non agli Stati membri ma all'Unione e non avrebbero costituito, per tale ragione, aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, **il Tribunale ha commesso un errore di diritto.**

Tuttavia, le considerazioni relative all'imputabilità delle esenzioni controverse costituiscono soltanto una parte della motivazione di quest'ultima. La Corte passa quindi a esaminare se tale sentenza rimanga fondata sulla base degli altri punti della motivazione ivi esposti.

Il Tribunale ritiene, anzitutto che, alla luce dell'obiettivo comune **delle norme in materia di armonizzazione delle normative fiscali nazionali e delle norme in materia di aiuti di Stato, ossia la promozione del buon funzionamento del mercato interno, in particolare, attraverso la lotta contro le distorsioni della concorrenza, l'attuazione coerente di tali norme imponeva di considerare che la nozione di distorsione della concorrenza rivesta la stessa portata e lo stesso significato in entrambe queste materie.** Esso ha rilevato, a tal riguardo, che l'articolo 8, paragrafi 4 e 5, della direttiva 92/81 conferisce segnatamente alla Commissione, che propone, ed al Consiglio, che dispone, la responsabilità di valutare la sussistenza di un'eventuale distorsione della concorrenza, al fine di autorizzare o meno uno Stato membro ad applicare o a continuare ad applicare un'esenzione dall'accisa armonizzata e che, in caso di valutazioni divergenti, la Commissione ha la possibilità di presentare un ricorso di annullamento contro la decisione del Consiglio.

Il Tribunale rileva poi che, nel caso di specie, non era contestato che l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana **si fossero basate, per applicare o continuare ad applicare le esenzioni controverse fino al 31 dicembre 2003, sulle decisioni di autorizzazione e che esse si fossero pienamente conformate alle suddette decisioni le quali, essendo accompagnate da condizioni restrittive di ordine geografico e temporale, avevano un effetto vincolante nei loro confronti.**

In tale contesto, il Tribunale ha respinto gli argomenti della Commissione secondo cui le decisioni di autorizzazione, da una parte, costituivano una condizione necessaria, ma non sufficiente, affinché gli Stati membri potessero concedere le esenzioni controverse e, dall'altra, nulla toglievano al fatto che, qualora le esenzioni in parola avessero costituito aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, esse avrebbero dovuto esserle notificate ed essere da essa autorizzate, conformemente all'articolo 108 TFUE, come indicato al considerando 5 della decisione 2001/224. Sul punto esso ha osservato che le decisioni di autorizzazione anteriori alla decisione 2001/224 non contenevano una siffatta riserva e ha dichiarato che il suddetto considerando 5 non poteva essere inteso come una manifestazione della volontà del Consiglio di subordinare gli effetti della sua autorizzazione al rispetto di eventuali successivi procedimenti e decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato.

Invero, secondo il Tribunale, l'interpretazione operata dalla Commissione in merito al considerando 5 della decisione 2001/224 è smentita dalla risposta del Consiglio ai quesiti del Tribunale. Inoltre, in ogni caso, essa non potrebbe essere accolta in quanto, nelle circostanze del caso di specie, condurrebbe ad un'attuazione incoerente delle norme in materia di armonizzazione delle legislazioni fiscali e delle norme in materia di aiuti di Stato, poiché, in primo luogo, le decisioni di autorizzazione, adottate all'unanimità su proposta della Commissione, si fondavano su una valutazione comune di queste due istituzioni, secondo cui le esenzioni controverse non comportavano distorsioni della concorrenza e non ostacolavano il buon funzionamento del mercato interno, in secondo luogo, la selettività sul piano regionale delle suddette esenzioni derivava direttamente da tali decisioni e, in terzo luogo, queste ultime autorizzavano esenzioni totali dalle accise.

Infine, dopo aver constatato che la Commissione non si era mai avvalsa dei poteri conferitile dall'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 92/81 o dagli articoli 230 CE e 241 CE (*ora articoli 263 e 277 TFUE*) per ottenere l'abrogazione o una modifica delle decisioni di autorizzazione, un annullamento di queste stesse decisioni o una dichiarazione di invalidità di tale direttiva, il Tribunale ha rilevato che, al momento dell'adozione della decisione controversa, la decisione 2001/224 continuava ad essere valida e che essa, nonché le decisioni che l'avevano preceduta e la suddetta direttiva, **beneficiavano della presunzione di legittimità inerente agli atti dell'Unione e**

**producevano tutti i loro effetti giuridici.** Esso ha considerato che, di conseguenza, l'Irlanda, la Repubblica francese e la Repubblica italiana fossero autorizzate a basarsi su tali decisioni per continuare ad applicare le esenzioni controverse. Ne ha concluso che, nelle circostanze particolari del caso di specie, la decisione controversa rimetteva direttamente **in discussione la validità delle esenzioni controverse ed altresì, indirettamente ma necessariamente, quella delle decisioni di autorizzazione e degli effetti ad esse inerenti, violando in tal modo i principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione.**

Peraltro, il Tribunale ha accolto la censura vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione, sollevata dalla Eurallumina nella causa T-62/06 RENV, considerando che una siffatta violazione risultasse dal fatto che la Commissione aveva adottato la decisione controversa senza tenere conto dei diritti specifici che la Repubblica italiana aveva conferito a tale società in applicazione della decisione 2001/224, **i cui effetti erano giuridicamente tutelati dai principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione.**

Così statuendo, il Tribunale ha tuttavia trascurato **le rispettive competenze** del Consiglio e della Commissione **in materia di armonizzazione delle normative sulle accise, da un lato, e in materia di aiuti di Stato, dall'altro.**

La Corte ricorda a questo proposito che la direttiva 92/81 è stata adottata in base all'articolo 99 del Trattato CEE (*divenuto articolo 99 del Trattato CE, a sua volta divenuto articolo 93 CE, ora 113 TFUE*), che conferiva al Consiglio la competenza ad adottare le disposizioni riguardanti l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle accise e alle altre imposte indirette, nei limiti in cui detta armonizzazione fosse necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Le decisioni di autorizzazione sono state adottate conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della suddetta direttiva che attribuiva al Consiglio, deliberante all'unanimità su proposta della Commissione, il potere di autorizzare uno Stato membro ad introdurre ulteriori esenzioni o riduzioni diverse da quelle previste dalla direttiva in parola «in base a considerazioni politiche specifiche». Il procedimento previsto da tale articolo ha una finalità e un ambito di applicazione diversi da quelli del regime istituito dall'articolo 108 TFUE.

Come constatato nella sentenza del 29 giugno 2004, *Commissione/Consiglio* (C-110/02, Racc. pag. I-6333, punti da 29 a 31), con la scelta di prevedere nel Trattato, all'articolo 88 CE (*ora articolo 108, TFUE*), l'esame permanente ed il controllo degli aiuti da parte della Commissione, **si è inteso stabilire che il riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato comune risulti da un adeguato procedimento la cui attuazione rientra nella responsabilità di tale istituzione, sotto il controllo del Tribunale e della Corte. Gli articoli 107 e 108 TFUE riservano pertanto alla Commissione un ruolo centrale per il riconoscimento dell'eventuale**



**incompatibilità di un aiuto. Quanto al potere di cui il Consiglio si trova investito in materia di aiuti di Stato, in forza dell'articolo articolo 108, paragrafo 2, terzo comma TFUE, esso ha carattere eccezionale, il che comporta che debba necessariamente essere oggetto di un'interpretazione restrittiva** (v. altresì, in tal senso, sentenza del 4 dicembre 2013, *Commissione/Consiglio*, C-111/10, punto 39).

Pertanto, una decisione del Consiglio che autorizza uno Stato membro, conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 92/81, a introdurre un'esenzione dalle accise non poteva produrre **l'effetto di impedire alla Commissione di esercitare le competenze ad essa assegnate dal Trattato e, di conseguenza, di attuare il procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE al fine di esaminare se tale esenzione costituisse un aiuto di Stato e di adottare, ove necessario, in esito a tale procedimento, una decisione quale la decisione controversa.**

La circostanza che le decisioni di autorizzazione concedessero esenzioni totali dalle accise fissando condizioni di ordine geografico e temporale precise e che queste ultime fossero state rigorosamente rispettate dagli Stati membri non incideva sulla ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione **e non poteva dunque privare la Commissione dell'esercizio delle proprie.**

Certamente, le decisioni di autorizzazione sono state adottate su proposta della Commissione e quest'ultima non si è mai avvalsa dei poteri conferitile dalla direttiva e dal Trattato per ottenere l'abrogazione o una modifica delle decisioni di autorizzazione, un annullamento delle medesime decisioni o una dichiarazione di invalidità della direttiva di cui trattasi. A tal riguardo, dalla decisione controversa emerge che la Commissione aveva ritenuto, al momento dell'adozione delle decisioni di autorizzazione da parte del Consiglio, **che queste ultime non comportassero distorsioni della concorrenza e non ostacolassero il buon funzionamento del mercato interno** (sentenza *Commissione/Irlanda e a.*, cit., punto 83).

Tuttavia, la nozione di aiuto di Stato **corrisponde ad una situazione oggettiva e non può dipendere dalla condotta o dalle dichiarazioni delle istituzioni** (sentenza *Commissione/Irlanda e a.*, cit., punto 72). Di conseguenza, la circostanza che le decisioni di autorizzazione siano state adottate su proposta della Commissione **non poteva ostare a che dette esenzioni fossero qualificate come aiuti di Stato**, a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, CE, (*ora articolo 107, paragrafo 1, TFUE*) qualora fossero stati soddisfatti i requisiti per la sussistenza di un aiuto di Stato. Tale circostanza **doveva invece essere presa in considerazione per quanto riguarda l'obbligo di recuperare l'aiuto incompatibile, alla luce dei principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, come la Commissione ha fatto nella decisione controversa rinunciando ad ordinare il recupero degli aiuti concessi anteriormente alla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle decisioni di avvio del procedimento di controllo.**

In definitiva, la Corte dichiara che la motivazione della sentenza impugnata **non può dare fondamento giuridico alla conclusione del Tribunale secondo cui la decisione controversa rimette in discussione la validità delle decisioni di autorizzazione del Consiglio e viola pertanto i principi della certezza del diritto e della presunzione di legittimità degli atti dell'Unione**. Lo stesso vale per la conclusione, fondata sulla stessa motivazione **la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione**.

In conclusione, la Corte annulla in toto la sentenza impugnata ritenendo che non sia necessario esaminare gli altri argomenti e motivi delle parti.

**Corte di giustizia (Ottava sezione), 12 dicembre 2013, causa C-411/12, Commissione europea c. Repubblica italiana**

*«Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Tariffa elettrica agevolata – Decisione 2011/746/UE – Aiuti incompatibili con il mercato interno – Recupero – Omessa esecuzione entro il termine impartito»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita del ricorso proposto dalla Commissione, ai sensi dell'art. 258 TFUE, nei confronti della Repubblica italiana per non aver adottato, entro i termini impartiti, tutte le misure necessarie per attuare la decisione 2011/746/UE della Commissione, del 23 febbraio 2011, relativa agli aiuti di Stato C 38/B/04 (ex NN 58/04) e C 13/06 (ex N 587/05) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Portovesme Srl, ILA SpA, Eurallumina SpA e Syndial SpA (GU L 309, pag. 1).

Nella sentenza segnalata, la Corte ricorda, innanzitutto, che il recupero di un tale aiuto va effettuato, come emerge altresì dal considerando 13 del regolamento n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, (recante modalità di applicazione dell'articolo [ora 108 TFUE], GU L 83, pag. 1), senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione (sentenza del 20 ottobre 2011, *Commissione/Francia*, C-549/09, punto 29).

Come già dichiarato dalla Corte, un recupero tardivo, successivo ai termini impartiti, non può soddisfare i requisiti del Trattato (sentenze del 22 dicembre 2010, *Commissione/Italia*, C-304/09, Racc. pag. I-13903, punto 32, e del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, C-303/09, punto 30).

A tale riguardo, da costante giurisprudenza della Corte emerge che la data di riferimento per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, secondo comma, TFUE è quella prevista nella decisione di cui si lamenta l'omessa esecuzione o, eventualmente, quella che la Commissione ha fissato successivamente (v., in tal senso, sentenze del 1° giugno 2006, *Commissione/Italia*,

C-207/05, punto 31, nonché 14 aprile 2011, *Commissione/Polonia*, C-331/09, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

Nel caso di specie, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2011/746, la Repubblica italiana era tenuta a garantire il recupero «immediato ed effettivo» dell'aiuto di cui trattasi. Detto Stato membro disponeva a tal fine, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, di un termine di quattro mesi dalla notifica di detta decisione.

Poiché la suddetta decisione è stata notificata alla Repubblica italiana il 24 febbraio 2011, il termine impartito per il recupero degli aiuti illegalmente percepiti scadeva il 24 giugno 2011. Orbene, non è contestato che, a tale data, **detto Stato membro non aveva ancora recuperato integralmente l'aiuto in questione**. Peraltro, la Corte rileva che il procedimento di recupero dell'aiuto di cui trattasi era ancora in corso dopo la proposizione del presente ricorso, ossia più di un anno e mezzo dopo la notifica della decisione 2011/746.

Una simile situazione è manifestamente incompatibile con l'obbligo di detto Stato membro di giungere a un'esecuzione immediata ed effettiva della suddetta decisione (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, cit., punto 32).

Quanto ai motivi invocati dalla Repubblica italiana a propria difesa, la Corte rileva che, secondo una giurisprudenza costante, il solo mezzo di difesa che uno Stato membro può opporre ad un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE è quello dell'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione di cui trattasi (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2007, *Commissione/Spagna*, C-177/06, Racc. pag. I-7689, punto 46; del 13 novembre 2008, *Commissione/Francia*, C-214/07, Racc. pag. I-8357, punto 44, e del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, C-303/09, punto 33).

La condizione dell'impossibilità assoluta di esecuzione non è soddisfatta quando lo Stato membro convenuto **si limita a comunicare alla Commissione le difficoltà giuridiche, politiche o pratiche che l'esecuzione della decisione presenta**, senza intraprendere alcuna vera iniziativa presso le imprese interessate al fine di recuperare l'aiuto e senza proporre alla Commissione modalità di esecuzione alternative della decisione che avrebbero consentito di superare tali difficoltà (v. sentenze del 5 maggio 2011, *Commissione/Italia*, C-305/09, Racc. pag. I-3225, punto 33 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, cit., punto 34).

La Corte ribadisce altresì che uno Stato membro il quale, nell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, incontra difficoltà imprevedute e imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione deve sottoporre tali problemi alla valutazione di quest'ultima, proponendo appropriate modifiche della decisione di cui trattasi. In tal caso, in forza del principio che impone agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea doveri reciproci di leale cooperazione, **principio che informa in particolare l'articolo 4,**

**paragrafo 3, TUE, lo Stato membro e la Commissione devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle disposizioni del Trattato FUE, in particolare di quelle relative agli aiuti** (citate sentenze del 22 dicembre 2010, *Commissione/Italia*, punto 37 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 14 luglio 2011, *Commissione/Italia*, punto 35).

A tal riguardo la Corte sottolinea che, né nei suoi contatti con la Commissione prima della proposizione del presente ricorso né durante il procedimento dinanzi alla Corte, la Repubblica italiana ha mai fatto valere un'impossibilità assoluta di esecuzione della decisione 2011/746. Tale Stato membro si è limitato a portare a conoscenza della Commissione le difficoltà giuridiche o pratiche che l'attuazione di detta decisione presentava.

Dato che la Repubblica italiana non ha adottato, entro il termine impartito, le misure necessarie per recuperare presso la Portovesme e la Eurallumina l'aiuto cui si riferisce la suddetta decisione, la Corte ritiene **inconferenti gli argomenti invocati dallo Stato vertenti sull'asserita mancanza di cooperazione da parte della Commissione** (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2012, *Commissione/Grecia*, C-354/10, punto 78).

La Corte dichiara pertanto fondato il ricorso nella parte in cui la Commissione addebita alla Repubblica italiana di non aver adottato, entro il termine impartito, tutte le misure necessarie a recuperare integralmente l'aiuto concesso in base al regime di aiuti di cui trattasi, che è stato dichiarato illegale e incompatibile con il mercato interno dalla decisione 2011/746.

La Corte ritiene poi di non dover statuire sul capo delle conclusioni della Commissione diretto a far condannare la Repubblica italiana per non averla informata delle misure menzionate in detto punto, dato che tale Stato membro non ha, appunto, proceduto all'esecuzione della predetta decisione **entro il termine stabilito** (v. sentenza del 22 dicembre 2010, *Commissione/Italia*, cit., punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

In conclusione, la Corte dichiara che la Repubblica italiana, non avendo adottato entro il termine impartito tutte le misure necessarie per recuperare presso la Portovesme e la Eurallumina l'aiuto di Stato dichiarato illegale e incompatibile con il mercato interno dall'articolo 2 della decisione 2011/746, è **venuta meno agli obblighi** ad essa incombenti in forza degli articoli 3 e 4 di tale decisione.

### **Corte di giustizia (Seconda sezione), 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Association Vent De Colère! Fédération nationale***

*«Rinvio pregiudiziale – Aiuto di Stato – Nozione di “intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali” – Energia elettrica di origine eolica – Obbligo di acquisto ad un prezzo superiore al prezzo di mercato – Compensazione integrale – Contributi dovuti dai consumatori finali di energia elettrica»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 87, paragrafo 1, CE, (*divenuto articolo 107, paragrafo 1, TFUE*). La domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dall'Association Vent De Colère! Fédération nationale, nonché da undici persone fisiche avverso due decreti, rispettivamente, del ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (Ministro dell'Ecologia, dell'Energia, dello Sviluppo sostenibile e della Pianificazione del territorio) e della ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (Ministra dell'Economia, dell'Industria e del Lavoro), del 17 novembre 2008, che fissa le condizioni di acquisto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti che utilizzano l'energia meccanica del vento (JORF del 13 dicembre 2008, pag. 19032), e del 23 dicembre 2008, che integra il decreto del 17 novembre 2008 (JORF del 28 dicembre 2008, pag. 20310) (i «decreti controversi»).

La normativa francese prevede un obbligo di acquisto dell'energia elettrica di origine eolica a favore di coloro che la producono sul territorio nazionale. I soggetti obbligati all'acquisto sono i distributori che gestiscono la rete alla quale è allacciato l'impianto, vale a dire Électricité de France («EDF») ed i distributori non nazionalizzati, che sono tenuti ad acquistare l'energia suddetta ad un prezzo superiore a quello di mercato. Di conseguenza, tale modalità di finanziamento genera costi supplementari per i distributori di energia elettrica.

In passato, i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto erano oggetto di una compensazione mediante un fondo di servizio pubblico di produzione di energia elettrica, gestito dalla Caisse des dépôts et des consignations (Cassa depositi e prestiti, «CDC») e alimentato dai contributi dovuti dai produttori, dai fornitori e dai distributori menzionati dalla legge n. 2000-108, del 10 febbraio 2000, relativa alla modernizzazione e allo sviluppo del servizio pubblico dell'energia elettrica (JORF dell'11 febbraio 2000, pag. 2143).

In seguito a modifica (intervenuta con legge n. 2003-8 del 3 gennaio 2003, JORF del 4 gennaio 2003, pag. 265, e legge n. 2005-781 del 13 luglio 2005 (JORF del 14 luglio 2005, pag. 11570), la normativa nazionale prevede ormai che i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto siano oggetto di una compensazione integrale, finanziata mediante contributi dovuti dai consumatori finali di energia elettrica stabiliti nel territorio nazionale.

L'associazione Vent De Colère ! Fédération nationale e altri undici ricorrenti dinanzi al Conseil d'État ritengono che il meccanismo di finanziamento dell'acquisto dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici, istituito dalla normativa francese modificata, costituisca un aiuto di Stato ai sensi del diritto dell'Unione e chiedono pertanto l'annullamento dei decreti controversi.

Nutrendo dubbi sulla possibile qualificazione del meccanismo di finanziamento contestato nei termini di aiuto di stato, il Consiglio di Stato ha deciso di rivolgersi alla Corte di giustizia.

Nella sentenza, la Corte dichiara che il nuovo meccanismo di compensazione integrale dei costi supplementari imposti alle imprese in conseguenza di un obbligo di acquisto dell'energia elettrica di origine eolica a un prezzo superiore a quello di mercato, il cui finanziamento grava su tutti i consumatori finali di energia elettrica, costituisce un intervento effettuato mediante risorse statali.

La Corte ricorda che i vantaggi sono qualificati come aiuti ai sensi del Trattato, da un lato, se sono stati concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, se sono imputabili allo Stato (sentenze del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione*, C-482/99, Racc. pag. I-4397, punto 24, nonché 30 maggio 2013, *Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, punto 27).

Essa constata, in primo luogo, che il **nuovo meccanismo di compensazione è imputabile allo Stato francese**. Infatti, le autorità pubbliche francesi devono essere ritenute coinvolte nell'adozione del meccanismo, poiché esso è stato istituito per via legislativa.

In secondo luogo, il nuovo meccanismo di compensazione costituisce **un vantaggio concesso mediante risorse statali**. La Corte sottolinea che un vantaggio, pur non comportando un trasferimento di risorse statali, può essere qualificato come aiuto di Stato se viene concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali (sentenze del 15 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Racc. pag. I-877, punto 14, e del 19 maggio 1999, *Italia/Commissione*, C-6/97, Racc. pag. I-2981, punto 16). Invero, la nozione di «intervento effettuato mediante risorse statali» mira ad includere, oltre ai vantaggi concessi direttamente dallo Stato, anche quelli concessi mediante un ente pubblico o privato, designato da tale Stato al fine di gestire l'aiuto (sentenze del 22 marzo 1977, *Steinike e Weinlig*, 78/76, Racc. pag. 595, punto 21; nonché *Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE*, cit., punto 26).

Nella specie, per quanto riguarda la natura statale delle risorse, la Corte rileva che le somme volte a compensare i costi supplementari derivanti dall'obbligo di acquisto gravante sulle imprese sono riscosse presso l'insieme dei consumatori finali di energia elettrica sul territorio francese e affidate ad un ente pubblico, la CDC.

Inoltre, l'importo del contributo gravante su ogni consumatore finale di energia elettrica viene fissato annualmente mediante decreto ministeriale. Orbene, come già statuito dalla Corte, **fondi alimentati mediante contributi obbligatori imposti dalla legislazione nazionale, gestiti e ripartiti conformemente a tale legislazione, possono essere considerati risorse statali** (sentenza del 2 luglio 1974, *Italia/Commissione*, 173/73, Racc. pag. 709, punto 35).

Per quanto attiene al controllo esercitato dalla CDC, la Corte rileva che i fondi transitano per la CDC, che raccoglie le somme riscosse su un conto specifico prima di trasferirle agli operatori interessati, intervenendo in tal modo come intermediaria nella gestione dei fondi di cui trattasi.

Essa è espressamente incaricata dallo Stato francese, quale persona giuridica di diritto pubblico, di eseguire prestazioni di gestione amministrativa, finanziaria e contabile per conto della Commission de régulation de l'énergie (Commissione per la regolamentazione dell'energia - autorità amministrativa indipendente incaricata di vigilare sul corretto funzionamento del mercato dell'energia elettrica e del gas in Francia). Di conseguenza, gli importi gestiti dalla CDC vanno considerati soggetti a controllo pubblico, a disposizione dunque delle autorità francesi.

La Corte precisa poi che la sentenza deve essere distinta dalla precedente pronuncia del 13 marzo 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Racc. pag. I-2099), in cui è stato dichiarato che non si può considerare come intervento effettuato mediante risorse statali l'obbligo, imposto a imprese private di fornitura di energia elettrica, di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili, nei limiti in cui esso non determina alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica. Inoltre, le imprese private non erano incaricate dalla Germania di gestire una risorsa statale, ma erano vincolate ad un obbligo di acquisto mediante risorse finanziarie proprie. Di conseguenza, i fondi non potevano essere considerati una risorsa statale poiché in nessun momento erano sotto controllo pubblico e non esisteva alcun meccanismo, posto in essere e disciplinato dalla Germania.

Infine, la Corte respinge l'istanza della Francia di limitare nel tempo (per il futuro) gli effetti della sentenza. Sul punto, in primo luogo, quanto alla condizione attinente alla buona fede degli ambienti interessati, la Corte statuisce che il governo francese **non poteva ignorare il divieto di esecuzione di una misura di aiuto, previsto dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e le conseguenze giuridiche che comporta la mancata notifica della misura di cui trattasi.**

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il requisito inerente ad un rischio di gravi inconvenienti, la Corte ribadisce che le conseguenze finanziarie che potrebbero derivare per uno Stato membro da una sentenza pronunciata in via pregiudiziale non hanno mai, di per sé, giustificato la limitazione dell'efficacia nel tempo di detta sentenza (v. in tal senso, in particolare, sentenza del 19 ottobre 1995, *Richardson*, C-137/94, Racc. pag. I-3407, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

Per questa ragione, la Corte conclude che non è ravvisabile alcun elemento che possa giustificare una deroga al principio secondo cui gli effetti di una sentenza interpretativa risalgono alla data di entrata in vigore della norma interpretata (v. sentenza del 13 febbraio 1996, *Bautiaa e Société française maritime*, C-197/94 e C-252/94, Racc. pag. I-505, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).