



Raccolta della giurisprudenza

NILS WAHL
presentate il 7 aprile 2016*

Causa C-455/14 P

H
contro
Consiglio dell'Unione europea
e

Commissione europea

«Impugnazione — Politica estera e di sicurezza comune — Esperto nazionale distaccato presso la missione di polizia dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina — Provvedimento di riassegnazione — Articolo 24, paragrafo 1, TUE — Articolo 275 TFUE — Competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea — Competenze dei giudici nazionali — Categorie di atti in materia di PESC — Nozione di “misure restrittive”»

1. Il Trattato di Lisbona ha abolito la struttura a tre pilastri dell'Unione europea e trasferito le disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC») nel quadro generale dell'Unione europea. Ciò non ha portato, tuttavia, alla piena «comunitarizzazione» della PESC, poiché tale politica è ancora «soggetta a norme e procedure specifiche»**.
2. Uno degli elementi di spicco del quadro speciale configurato per la PESC dagli autori dei Trattati è la competenza limitata attribuita alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «CGUE»), nella sua capacità come istituzione dell'Unione, in tale settore. È corretto affermare che, nonostante un relativo ampliamento della sua competenza, la CGUE esercita il controllo giurisdizionale su materie rientranti nella PESC solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, i limiti esatti di tale competenza non sono del tutto chiari.
3. La presente causa offre alla Corte di giustizia (in prosieguo: la «Corte») una delle prime occasioni per definire l'ambito della sua competenza in relazione alla PESC. La questione chiave nel presente procedimento è infatti se il Tribunale fosse competente a conoscere di un ricorso di annullamento contro decisioni adottate dal capo di una missione dell'Unione europea istituita nell'ambito della PESC. La complessità e la delicatezza della questione in esame sono palesate altresì dal fatto che le posizioni assunte dalle tre parti del presente procedimento divergono sostanzialmente. È interessante notare che tutte le suddette parti ritengono che la motivazione dell'ordinanza impugnata sia erranea, sebbene per motivi diversi.

* Lingua originale: l'inglese.

** V. articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

I – Contesto normativo

4. La missione di polizia dell'Unione europea (in prosieguo: l'«EUPM») in Bosnia-Erzegovina è stata istituita inizialmente per un periodo di un anno dall'azione comune 2002/210/PESC del Consiglio dell'11 marzo 2002^{***} e successivamente prorogata a più riprese, da ultimo con la decisione 2009/906/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2009, relativa all'EUPM in Bosnia-Erzegovina (in prosieguo: la «decisione 2009/906»)^{****}. Le disposizioni pertinenti della decisione 2009/906 sono le seguenti.

5. L'articolo 5 («Comandante civile dell'operazione») così recita:

- «1. Il direttore della capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC) funge da comandante civile dell'operazione dell'EUPM.
2. Il comandante civile dell'operazione, sotto il controllo politico e la direzione strategica del comitato politico e di sicurezza (CPS) e l'autorità generale dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), esercita il comando e il controllo a livello strategico dell'EUPM.
3. Il comandante civile dell'operazione assicura un'attuazione corretta ed efficace delle decisioni del Consiglio nonché di quelle del CPS, anche impartendo le necessarie istruzioni a livello strategico al capomissione e fornendogli consulenza e sostegno tecnico.
4. Tutto il personale distaccato resta pienamente subordinato alle autorità nazionali dello Stato d'origine o all'istituzione dell'UE interessata. Le autorità nazionali trasferiscono al comandante civile dell'operazione il controllo operativo (OPCON) del personale, delle squadre e delle unità rispettivi».

6. L'articolo 6 («Capomissione») dispone quanto segue:

- «1. Il capomissione assume la responsabilità ed esercita il comando e il controllo dell'EUPM a livello di teatro delle operazioni.
2. Il capomissione esercita il comando e il controllo del personale, delle squadre e delle unità degli Stati contributori assegnati dal comandante civile dell'operazione, unitamente alla responsabilità amministrativa e logistica che si estende anche ai mezzi, alle risorse e alle informazioni messi a disposizione dell'EUPM.
3. Il capomissione impartisce istruzioni a tutto il personale dell'EUPM per la condotta efficace dell'EUPM sul teatro delle operazioni, assumendone il coordinamento e la gestione quotidiana secondo le istruzioni a livello strategico del comandante civile dell'operazione.

(...)

5. Il capomissione è responsabile del controllo disciplinare sul personale. Per quanto concerne il personale distaccato, l'azione disciplinare è esercitata dall'autorità nazionale o dell'UE interessata.

(...))».

^{***} GU L 70, pag. 1.

^{****} GU L 322, pag. 22.

7. L'articolo 7, paragrafo 2, prevede, per quanto qui rileva, che «[l]'EUPM è costituita essenzialmente da personale distaccato dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'UE».

8. L'articolo 8, paragrafo 2 («Status della missione e del personale dell'EUPM») dispone, al paragrafo 2, quanto segue:

«Lo Stato o l'istituzione dell'UE che ha distaccato un membro del personale è responsabile per eventuali ricorsi connessi al distacco, presentati dal membro del personale in questione o che lo riguardano. Lo Stato o l'istituzione dell'UE in questione è responsabile di eventuali azioni nei confronti del membro del personale oggetto del distacco».

9. L'articolo 9 («Catena di comando») così recita:

«1. L'EUPM dispone di una catena di comando unificata, come un'operazione di gestione delle crisi.

2. Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EUPM.

3. Il comandante civile dell'operazione, sotto il controllo politico e la direzione strategica del CPS e l'autorità generale dell'AR, è il comandante dell'EUPM a livello strategico e, in quanto tale, impartisce istruzioni al capomissione e gli fornisce consulenza e sostegno tecnico.

4. Il comandante civile dell'operazione riferisce al Consiglio tramite l'AR.

5. Il capomissione esercita il comando e il controllo dell'EUPM a livello di teatro delle operazioni e risponde direttamente al comandante civile dell'operazione».

10. Infine, l'articolo 10 («Controllo politico e direzione strategica») prevede quanto segue:

«1. Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EUPM. Il Consiglio autorizza il CPS a prendere le decisioni pertinenti a norma dell'articolo 38, terzo comma, del trattato [UE]. (...) Le competenze decisionali riguardanti gli obiettivi e la conclusione dell'EUPM restano attribuite al Consiglio.

2. Il CPS riferisce periodicamente al Consiglio.

3. Il CPS riceve periodicamente e secondo necessità relazioni del comandante civile dell'operazione e del capomissione sulle questioni di loro competenza».

II – Fatti

11. La ricorrente nel presente procedimento è H, un magistrato italiano distaccato presso l'EUPM a Sarajevo con decreto del Ministero della Giustizia italiano del 16 ottobre 2008 per esercitare le funzioni di «Criminal Justice Unit Adviser» a decorrere dal 14 novembre 2008. Il suo distacco veniva prorogato fino al 31 dicembre 2009, affinché svolgesse le funzioni di «Chief Legal Officer», e poi ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2010.

12. Con decisione del 7 aprile 2010, firmata dal direttore del personale dell'EUPM, la ricorrente veniva riassegnata per ragioni operative alle funzioni di «Criminal Justice Adviser – Prosecutor» presso l'ufficio regionale di Banja Luka (Bosnia Erzegovina) a decorrere dal 19 aprile 2010.

13. Dopo avere ricevuto la decisione del 7 aprile 2010, la ricorrente presentava un reclamo presso le autorità italiane, sostenendo che detto provvedimento era illegittimo per una serie di motivi. Con messaggio di posta elettronica del 15 aprile 2010 un funzionario della Rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso l'Unione europea informava la ricorrente che la decisione del 7 aprile 2010 era stata sospesa.

14. Con decisione del 30 aprile 2010, il capomissione rispondeva al reclamo della ricorrente confermando la decisione del 7 aprile 2010 e spiegando che aveva adottato egli stesso la decisione in quanto occorreva dotare l'ufficio di Banja Luka di un consulente in materia penale.

15. Il 4 giugno 2010 la ricorrente proponeva ricorso contro l'EUPM dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio chiedendo l'annullamento della decisione del 7 aprile 2010 e il risarcimento dei danni.

III – Il procedimento dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

16. Con ricorso depositato il 16 giugno 2010, la ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione del 7 aprile 2010 e, se del caso, della decisione del 30 aprile 2010 (in prosieguo: le «decisioni controverse»). H chiedeva inoltre al Tribunale di condannare il Consiglio, la Commissione e l'EUPM al risarcimento dei danni.

17. Con domanda depositata il 17 luglio 2010, la ricorrente ha chiesto la sospensione delle decisioni controverse. Con ordinanza del 22 luglio 2010, il presidente del Tribunale ha respinto tale domanda (in prosieguo: l'«ordinanza emessa in sede di procedimento sommario»)****.

18. Con ordinanza del 10 luglio 2014 (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»*****), il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile e ha condannato H a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dal Consiglio e dalla Commissione.

IV – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

19. Con la sua impugnazione, depositata il 19 settembre 2014, la ricorrente chiede che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata;
- rinviare la causa al Tribunale;
- condannare i convenuti in primo grado alle spese.

20. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione;
- sostituire la motivazione del Tribunale relativamente alla delega di poteri;
- condannare la ricorrente alle spese.

**** Ordinanza H/Consiglio e a. (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

***** Ordinanza H/Consiglio e a. (T-271/10, EU:T:2014:702).

21. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata;
- respingere l'impugnazione in quanto irricevibile;
- in subordine, respingere l'impugnazione in quanto irricevibile nella parte in cui è diretta contro la Commissione e rinviare la causa al Tribunale affinché si pronunci sul resto;
- condannare la ricorrente alle spese.

22. H, il Consiglio e la Commissione hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 18 gennaio 2016.

V – Valutazione dei motivi di impugnazione

A –Primo motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

23. Con il primo motivo di impugnazione, la ricorrente sostiene che il Tribunale, respingendo il suo ricorso in primo grado in quanto irricevibile senza procedere all'udienza di discussione, ha violato i suoi diritti della difesa e l'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale (in prosieguo: il «regolamento di procedura»).

24. Il Consiglio e la Commissione chiedono alla Corte di respingere tale motivo di impugnazione.

2. Valutazione

25. Ritengo a mia volta che detto motivo di impugnazione sia infondato.

26. L'articolo 114 del regolamento di procedura non impone di procedere all'udienza di discussione nel caso in cui una parte chieda al Tribunale di statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito. Secondo il terzo paragrafo di detta disposizione «[s]alvo contraria decisione del Tribunale, il procedimento sulla domanda di irricevibilità prosegue oralmente»*****. A tal riguardo, il paragrafo 3 dello stesso articolo prevede espressamente che il Tribunale possa, in tali casi, statuire senza procedere alla fase orale.

27. La Corte ha confermato a più riprese che l'articolo 114 del regolamento di procedura non conferisce alle parti il diritto a un'udienza di discussione dinanzi al Tribunale***** e che il mero fatto che il Tribunale statuisca al termine di un procedimento esclusivamente scritto non comporta una violazione dei diritti di difesa delle parti*****. Nel presente procedimento, la ricorrente non ha fornito alcuna prova atta a dimostrare l'asserita violazione dei suoi diritti della difesa.

***** Il corsivo è mio.

***** V., inter alia, ordinanza Regione Puglia/Commissione (C-586/11 P, EU:C:2013:459, punto 19).

***** V., in tal senso, sentenza Regione Siciliana/Commissione (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punti 35 e 37).

28. In tale contesto, è appena il caso di osservare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'ordinanza emessa in sede di procedimento sommario non equivale a riconoscere la competenza del Tribunale a conoscere della controversia. Infatti, in detta ordinanza il presidente del Tribunale ha ritenuto che non occorresse pronunciarsi sulla questione relativa alla ricevibilità del ricorso *****.

29. Ciò posto, il Tribunale poteva ritenersi sufficientemente edotto per procedere senza udienza di discussione. Il primo motivo di impugnazione deve pertanto essere respinto.

B –Secondo motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

30. Il secondo motivo di impugnazione è diretto contro i punti da 29 a 48 dell'ordinanza impugnata, nei quali il Tribunale ha considerato che, alla luce degli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE, non era competente a conoscere del ricorso. Esso ha ritenuto che la situazione della ricorrente non rientrasse tra le eccezioni alla regola generale secondo cui i giudici dell'Unione non hanno competenza in materia di PESC. Il Tribunale ha osservato che le decisioni controverse sono state adottate dal capomissione in virtù di poteri ad esso delegati dalle autorità italiane. Ha quindi concluso che spetta ai giudici italiani verificare la legittimità delle decisioni controverse e pronunciarsi sulla domanda di risarcimento dei danni. Ha infine dichiarato che, qualora il giudice italiano competente considerasse illegittime le decisioni controverse, potrebbe decidere in tal senso e trarne le necessarie conclusioni, anche in ordine all'esistenza stessa di dette decisioni.

31. La ricorrente contesta tali conclusioni principalmente per due motivi. In primo luogo, essa ritiene che la competenza della Corte sia esclusa solo limitatamente agli atti adottati per gli scopi di cui all'articolo 25 TUE e conformemente alle procedure definite dall'articolo 31 TUE. Una decisione relativa alla riassegnazione di un membro del personale sarebbe una mera decisione amministrativa e non un atto rientrante nella PESC ai sensi degli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che la nozione di «misure restrittive» di cui all'articolo 275 TFUE abbraccia tutti gli atti dell'Unione che ledano gli interessi dei singoli, comprese le decisioni controverse. Tale tesi sarebbe suffragata, a suo parere, dalla sentenza del Tribunale nella causa Sogelma *****.

32. Il Consiglio ritiene che tali argomenti siano privi di fondamento: il Tribunale avrebbe dichiarato correttamente la propria incompetenza. Tuttavia, il Consiglio è dell'avviso che la motivazione dell'ordinanza impugnata contenga effettivamente due errori di diritto. In primo luogo, decidendo di riassegnare H, il capomissione non avrebbe esercitato poteri ad esso delegati dallo Stato membro di origine, bensì poteri conferitigli dall'istituzione dell'Unione competente (il Consiglio stesso). In secondo luogo, il giudice nazionale investito della causa non sarebbe competente ad annullare l'atto impugnato. Tuttavia, tali errori non inficerebbero, a parere del Consiglio, la validità della conclusione raggiunta dal Tribunale.

33. La Commissione, dal canto suo, condivide alcune delle critiche mosse dalla ricorrente all'ordinanza impugnata, pur ritenendo irricevibile l'impugnazione. Ad avviso della Commissione, la competenza conferita alla Corte per riesaminare atti in materia di PESC non sarebbe così limitata come affermato dal Tribunale. La Commissione ritiene che gli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE debbano essere interpretati nel senso che escludono la competenza della Corte solo in relazione agli atti in materia di PESC che siano espressione di una politica estera sovrana («*actes de gouvernement*»), e non

***** Ordinanza H/Consiglio e a. (T-271/10 R, EU:T:2010:315, punto 26).

***** Sentenza Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).

per quanto riguarda gli atti che si limitino ad attuare detta politica. In subordine, la Commissione sostiene che gli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE escludono il controllo della Corte su presunte violazioni delle sole disposizioni relative alla PESC, ma non su presunte violazioni di altre disposizioni di diritto dell'Unione. Pertanto, la Corte sarebbe competente a controllare la legittimità di atti adottati nel quadro della PESC quando l'asserita invalidità derivi da una possibile violazione di disposizioni non afferenti a tale politica. Ciononostante, secondo la Commissione, la presente impugnazione sarebbe irricevibile, per i seguenti motivi: in primo luogo, le decisioni controverse non potrebbero essere considerate meri atti di esecuzione, in quanto avrebbero natura operativa; in secondo luogo, i motivi di annullamento dedotti dalla ricorrente in primo grado richiedevano che il Tribunale interpretasse la decisione 2009/906 (operazione per la quale detto giudice non sarebbe stato competente) o avrebbero dovuto essere diretti contro le autorità italiane (e quindi presentati nel contesto di un'azione proposta dinanzi ai giudici italiani).

2. Analisi

34. Per esaminare nel merito gli argomenti addotti dalla ricorrente, ritengo utile collocarli anzitutto nel loro esatto contesto giuridico. A tal fine, illustrerò brevemente alcuni aspetti fondamentali del sistema di controllo giurisdizionale in materia di PESC istituito dal Trattato di Lisbona. Analizzerò quindi ciascuno di detti argomenti per trarre infine le opportune conclusioni circa gli asseriti errori dell'ordinanza impugnata.

a) Introduzione: sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di PESC

35. Secondo costante giurisprudenza, i Trattati hanno istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo giurisdizionale della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo alla Corte. Di conseguenza, le persone fisiche o giuridiche che, a motivo dei requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, non possono impugnare direttamente gli atti dell'Unione di portata generale, sono tutelate contro l'applicazione di questi ultimi nei loro confronti. Qualora l'attuazione di tali atti spetti alle istituzioni dell'Unione, tali persone possono proporre un ricorso diretto dinanzi ai giudici dell'Unione contro le misure di attuazione, alle condizioni stabilite dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, e dedurre a sostegno di detto ricorso l'illegittimità dell'atto generale in questione, ai sensi dell'articolo 277 TFUE. Laddove detta attuazione spetti invece agli Stati membri, esse possono far valere l'invalidità dell'atto dell'Unione in questione dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi ultimi a interpellare la Corte al riguardo mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE *****.

36. Tali principi, tuttavia, non sono pienamente applicabili agli atti dell'Unione adottati nel settore della PESC. In realtà, gli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE prevedono, in sostanza, che la Corte non è competente riguardo alle disposizioni in materia di PESC e agli atti adottati in base a tali disposizioni, salvo in due specifiche situazioni. In primo luogo, la Corte può controllare il rispetto dell'articolo 40 TUE, che stabilisce un principio di non sconfinamento reciproco tra la PESC e le altre competenze dell'Unione. In secondo luogo, la Corte è competente a statuire sui ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche contro decisioni che prevedano «misure restrittive» adottate dal Consiglio nell'ambito della PESC.

***** V. sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 92 e 93 e giurisprudenza ivi citata).

37. A mio parere, si deve ammettere che, nel settore della PESC, l'Unione è competente ad adottare atti giuridicamente vincolanti non solo per le sue istituzioni, ma anche per gli Stati membri. La formulazione degli articoli 24, paragrafo 3, TUE ***** e 31, paragrafo 1, TUE ***** è particolarmente eloquente in tal senso. D'altro canto, l'Unione non dovrebbe adottare, nel settore della PESC, atti contenenti norme generali e astratte che creino diritti e obblighi in capo ai singoli *****.

38. Ciò spiega perché, in sostanza, la PESC sia stata concepita, fin dalla sua istituzione con il Trattato di Maastricht, come un insieme di norme che definirei *lex imperfecta* ***** , sotto un duplice profilo.

39. In primo luogo, i Trattati non prevedono espressamente un procedimento giudiziario di esecuzione né sanzioni in caso di violazione. Ne consegue che non vi è praticamente modo di garantire il rispetto delle suddette norme da parte di Stati membri recalcitranti ***** o di istituzioni dell'Unione che non vi si conformino *****.

40. In secondo luogo, i singoli i cui diritti siano stati lesi da atti adottati nell'ambito della PESC dispongono solo di rimedi limitati. Infatti, l'accesso alla Corte – direttamente mediante ricorsi diretti o indirettamente attraverso domande di pronuncia pregiudiziale – è strettamente limitato.

41. A tal riguardo, si deve osservare che i singoli possono ottenere talune forme di tutela ricorrendo alle procedure giudiziarie disponibili dinanzi ai loro giudici nazionali. Infatti, secondo costante giurisprudenza, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che è stato ribadito anche all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ***** . È importante osservare che l'articolo 19, paragrafo 1, TUE enuncia che «[g]li

***** Tale disposizione, per quanto qui rileva, dispone quanto segue: «Gli Stati membri sostengono *attivamente e senza riserve* la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e *rispettano* l'azione dell'Unione in questo settore. (...) Essi *si astengono* da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio e l'alto rappresentante *provvedono affinché* detti principi *siano rispettati*» (il corsivo è mio).

***** Detta disposizione enuncia: «(...) In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. *In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione.* In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato *si astiene* da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. (...)» (il corsivo è mio).

***** Così intendo il divieto per l'Unione di adottare «atti legislativi» nel settore della PESC, enunciato agli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 31, paragrafo 1, TUE.

***** Si tratta di un termine antico, derivato dal diritto romano, generalmente utilizzato per indicare una legge che impone un obbligo o proibisce un comportamento ma non prevede sanzioni in caso di violazione.

***** Ritengo che sia ragionevole supporre che le procedure previste dall'articolo 7 TUE per le gravi violazioni dei valori dell'Unione debbano essere esperibili in relazione ad atti (od omissioni) degli Stati membri anche nell'ambito della PESC. D'altro canto, sembra del tutto esclusa l'applicazione delle procedure per inadempimento di cui agli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE per mere violazioni delle norme in materia di PESC. Tuttavia, è stato suggerito che detti procedimenti potrebbero essere avviati nei casi in cui un'infrazione sistematica e continuata delle norme PESC (eventualmente unita a una violazione di altre norme dell'Unione) possa comportare una violazione delle disposizioni generali relative all'azione esterna dell'Unione, o del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che assume particolare rilevanza nell'ambito della PESC (v., segnatamente, articolo 24, paragrafo 3, TUE). V., ad esempio, Hillion, C., «A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy», *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pagg. 24-28. Tuttavia, nel caso di specie non occorre affrontare tale questione.

***** Ad esempio, non sembra che esista una procedura per accertare se atti (od omissioni) delle istituzioni nel settore della PESC siano conformi alle disposizioni del titolo V, capo 2, del TUE.

***** V. sentenza Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» *****. L'articolo 274 TFUE dispone a sua volta che, «[f]atte salve le competenze attribuite alla [Corte] dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali».

42. Come la Corte ha ripetutamente statuito, i giudici nazionali adempiono, in collaborazione con la Corte, ad una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati *****. Gli Stati membri devono quindi prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva *****.

43. In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione. Le modalità procedurali di tali ricorsi dinanzi ai giudici nazionali non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) *****.

44. Ciononostante, mi sembra chiaro che le competenze conferite ai giudici nazionali, in casi per i quali i Trattati non attribuiscono alcuna competenza alla Corte, sono necessariamente limitate. È quanto procederò ad esaminare nel dettaglio ai paragrafi da 101 a 103 delle presenti conclusioni.

45. La natura di *lex imperfecta* delle norme in materia di PESC è chiaramente un'eredità della natura sui generis del secondo pilastro creato dal Trattato di Maastricht: un sistema ibrido che mescolava elementi del diritto (allora) comunitario e del diritto internazionale pubblico *****. La mancanza di un meccanismo vincolante di natura giurisdizionale per la risoluzione delle controversie è ovviamente un elemento che attiene all'aspetto intergovernativo della PESC. Peraltro, nella maggiore parte degli Stati membri dell'Unione (se non in tutti), i giudici nazionali applicano tradizionalmente talune riserve alla giustiziabilità degli atti statali nel settore della politica estera *****.

46. Tuttavia, la PESC costituisce attualmente parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, pur mantenendo talune caratteristiche peculiari. Di conseguenza, essa non è soggetta ai consueti meccanismi di esecuzione e sanzionatori previsti nell'ambito del diritto internazionale pubblico.

***** Conformemente agli articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5, paragrafo 2, TUE, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri. Pertanto, i giudici nazionali dovrebbero conservare la competenza quando gli autori dei Trattati non l'abbiano attribuita alla Corte. V. conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa *Gestoras Pro Amnistia e a./Consiglio* (C-354/04 P, EU:C:2006:667, paragrafo 104) e presa di posizione dell'avvocato generale Kokott nel procedimento di parere 2/13 (EU:C:2014:2475, paragrafo 96).

***** Parere 1/09 (EU:C:2011:123, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

***** Sentenza *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

***** Sentenza *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, punti 39 e 43 e giurisprudenza ivi citata).

***** V. sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione* (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 202).

***** V., in generale, Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, pagg. 88 e 103 e segg.

47. In primo luogo, a differenza degli Stati che agiscono secondo le norme del diritto internazionale pubblico, gli Stati membri dell'Unione non possono scegliere liberamente come dirimere le controversie tra loro *****. I termini dell'articolo 344 TFUE sono inequivocabili a tale riguardo ***** e la recente giurisprudenza della Corte ha confermato un'interpretazione alquanto restrittiva di detta disposizione *****. Pertanto, nonostante i limiti della competenza conferita alla Corte (e ai giudici nazionali) nel settore della PESC, non può essere assegnato in via esclusiva ad alcun altro organo giurisdizionale, in tale settore, il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» *****.

48. In secondo luogo, nell'ordinamento dell'Unione non è ammessa alcuna forma di ritorsione o sanzione imposta da uno Stato ***** , nemmeno nel settore della PESC. Come ha dichiarato la Corte, uno Stato membro non può comunque autorizzarsi ad adottare unilateralmente dei provvedimenti correttivi o di difesa «destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da parte di un altro Stato membro, delle norme del Trattato» ***** o «destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da parte di un'istituzione, delle norme del diritto [dell'Unione]» *****.

49. Tali considerazioni evidenziano ulteriormente i limiti insiti nel sistema di controllo giurisdizionale istituito dai Trattati in relazione alla PESC. Nel contesto del presente procedimento è irrilevante stabilire se tale sistema sia compatibile con il principio secondo cui l'Unione è fondata sullo stato di diritto. Infatti, detto sistema è il risultato di una scelta consapevole degli autori dei Trattati, i quali hanno deciso di non attribuire alla Corte una competenza generale e assoluta su tutti i Trattati dell'Unione. Pertanto, la Corte non può interpretare le norme dei Trattati in modo da estendere la propria competenza al di là di quanto ivi previsto né creare nuovi mezzi di ricorso non contemplati dalle stesse *****. Al pari di ogni altra istituzione dell'Unione, la Corte è tenuta ad osservare il principio di attribuzione delle competenze. In particolare, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, la Corte deve «agi[re] nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste». Spetta quindi agli Stati membri, se necessario, modificare il sistema attualmente in vigore, in conformità all'articolo 48 TUE *****.

50. Ciò detto, la competenza conferita dai Trattati alla Corte in questo settore, ancorché ridotta, non può essere ignorata. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che le disposizioni che ne escludono la competenza a pronunciarsi sulla validità e l'interpretazione degli atti dell'Unione costituiscono eccezioni e, in quanto tali, devono essere interpretate restrittivamente *****. La Corte ha quindi riconosciuto la propria competenza in relazione ad atti che, pur essendo stati adottati nel contesto della PESC, erano basati su normative orizzontali o non afferenti alla PESC, di

***** Per quanto riguarda il diritto internazionale pubblico, v. Corte permanente di giustizia internazionale, Status della Carelia orientale, Parere consultivo, 1923 P.C.I.J. (serie B) n. 5 (23 luglio), punto 27. V. altresì Shaw, M.N., *International Law*, 6^a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pag. 1014.

***** Detta disposizione enuncia: «Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai trattati stessi».

***** V., in particolare, parere 2/13 (EU:C:2014:2454, punti da 201 a 214).

***** V. articolo 19, paragrafo 1, TUE.

***** V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193, paragrafo 27).

***** Sentenza Commissione/Francia (232/78, EU:C:1979:215, punto 9).

***** Sentenza Commissione/Grecia (C-45/07, EU:C:2009:81, punto 26).

***** V., in tal senso, sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 44).

***** Sentenza Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 45).

***** V., in tal senso, sentenze Segi e a./Consiglio (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 53) e Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punto 53).

natura sostanziale***** o procedurale*****.
Inoltre, la Corte è competente a verificare, da un lato, se un atto in materia di PESC avrebbe dovuto essere adottato sulla base di una disposizione non afferente alla PESC***** e, dall'altro, se un atto in materia di PESC che risulta escluso dalla sua competenza avrebbe dovuto, per natura, portata ed effetti, essere adottato sotto forma di un atto in materia di PESC riguardo al quale, eccezionalmente, essa è competente*****.

51. In tale contesto passo ora ad esaminare i vari argomenti addotti dalla ricorrente, nell'ambito del secondo motivo di impugnazione, a sostegno della sua tesi secondo cui il Tribunale era competente a conoscere del suo ricorso.

b) Prima parte: sulle disposizioni e gli atti che esulano dalla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

52. La prima parte del secondo motivo di impugnazione solleva una questione di natura costituzionale, concernente i limiti del settore del diritto in cui è esclusa la competenza della Corte. La questione principale potrebbe essere formulata nei termini seguenti: se l'esclusione della competenza della Corte riguardi, in linea di principio, tutti gli atti in materia di PESC o soltanto alcune categorie di tali atti.

53. A tale proposito, concordo con il Consiglio che, fatte salve le specifiche eccezioni espressamente previste dai Trattati, la Corte non è competente a conoscere di ricorsi aventi a oggetto atti in materia di PESC.

54. Preliminarmente, devo sottolineare che l'articolo 24, paragrafo 1, TUE è una delle disposizioni fondamentali in materia di PESC. Esso è infatti preceduto dalla disposizione che apre il capo 2 («Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune»), sezione 1 («Disposizioni comuni») del titolo V del TUE. Mentre l'articolo 23 TUE definisce gli obiettivi della PESC, l'articolo 24 TUE ne definisce la portata, il quadro istituzionale di base e i principi orientativi.

55. In particolare, l'articolo 24, paragrafo 1, TUE definisce anzitutto la portata della PESC: essa riguarda «tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione». Detta disposizione delinea poi il quadro istituzionale di base, indicando chiaramente che la PESC è «soggetta a norme e procedure specifiche» e definendo i ruoli chiave svolti in tale settore dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dall'alto rappresentante. Infine, l'articolo 24, paragrafo 1, TUE enuncia che, salvo alcune eccezioni, la Corte «non è competente riguardo a tali disposizioni».

56. Di conseguenza, letta contestualmente, l'espressione «tali disposizioni» può riferirsi solo a tutte le disposizioni in materia di PESC contenute nel TUE, vale a dire l'intero capo 2 del titolo V del TUE. Siffatta interpretazione trova inoltre riscontro nel testo dell'articolo 275 TFUE, che esclude espressamente la competenza della Corte per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC.

57. Pertanto, né l'interpretazione letterale né quella sistematica delle pertinenti disposizioni del Trattato corroborano gli argomenti addotti dalla ricorrente e dalla Commissione, che suggeriscono di distinguere tra diverse categorie di atti in materia di PESC, in funzione della loro natura e del loro contenuto.

***** Sentenza Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punti da 41 a 50).

***** Sentenza Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punti da 69 a 74).

***** Articolo 40 TUE.

***** V., in tal senso e per analogia, sentenze Segi e a./Consiglio (C-355/04 P, EU:C:2007:116), e Gestoras Pro Amnistia e a./Consiglio (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

58. Più in particolare, per quanto riguarda gli argomenti della ricorrente, rilevo che il capo 2 del titolo V del TUE contiene non solo, da un lato, disposizioni quali gli articoli 25 TUE e 31 TUE, che riguardano l'adozione delle principali decisioni politiche in tale settore da parte del Consiglio europeo e del Consiglio, ma anche, dall'altro, disposizioni che disciplinano l'adozione, con procedure diverse, di una serie di atti (di natura esecutiva, operativa ed attuativa) da parte di altri soggetti, ossia l'alto rappresentante ***** , gli Stati membri ***** nonché il CPS (comitato politico e di sicurezza) ***** . Inoltre, la competenza della Corte deve essere considerata esclusa anche riguardo ad atti in materia di PESC adottati da altri organi dell'Unione, istituiti sul fondamento di disposizioni relative alla PESC, ai quali le istituzioni e i soggetti menzionati nel capo 2 del titolo V del TUE abbiano delegato poteri di regolamentazione. Infatti, l'articolo 275 TFUE aggiunge che la Corte non è competente per quanto riguarda «gli atti adottati in base a [disposizioni relative alla PESC]».

59. In ogni caso, mi sembra che gli atti previsti dal titolo V, capo 2, del TUE possano essere considerati per la maggior parte «amministrativi», se con tale termine si intende che essi disciplinano la condotta delle amministrazioni dell'Unione o dalle amministrazioni nazionali. Come si è già rilevato, l'Unione non è competente ad adottare atti legislativi in tale settore e, pertanto, le disposizioni relative alla PESC riguardano necessariamente ciò che dette amministrazioni possono o non possono fare. Per sua stessa natura, la PESC sembra essere una politica operativa: una politica con cui l'Unione persegue i suoi obiettivi (definiti in senso ampio) mediante una serie di azioni (definite in senso ampio), di natura principalmente esecutiva e politica. L'interpretazione estensiva della nozione di «atto amministrativo» sostenuta dalla ricorrente, per contro, ridurrebbe la portata delle eccezioni previste dall'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dall'articolo 275 TFUE fino al punto di renderla quasi inconciliabile con la formulazione ampia di dette disposizioni.

60. Per quanto riguarda, poi, gli argomenti addotti dalla Commissione, devo osservare che non ritengo convincente la distinzione proposta tra atti di politica estera sovrana (o *actes de gouvernement*) e atti di esecuzione.

61. Anzitutto, in mancanza di riferimenti nei Trattati e nella pertinente giurisprudenza della Corte, e in assenza di una spiegazione dettagliata della Commissione, non mi è del tutto chiaro come debbano essere intese queste due nozioni. Infatti, anche quando le sono stati chiesti chiarimenti sul punto in udienza, la Commissione si è dovuta sforzare molto per indicare criteri o principi utilizzabili per distinguere tra queste due categorie di atti. Inoltre, la Commissione è sembrata in difficoltà anche quando le è stato chiesto di fornire esempi concreti di atti di esecuzione adottati in un contesto analogo a quello del presente procedimento che non contengano nessun elemento di politica estera vero e proprio.

62. Ad ogni modo, devo rilevare che vi sono varie disposizioni del titolo V, capo 2, del TUE che possono costituire la base giuridica per l'adozione di atti di esecuzione ***** . Ho l'impressione che, data la natura e il funzionamento della PESC ***** , tali atti possano essere spesso di grande importanza e di profonda delicatezza a livello politico. Più in generale, anche quando riguardano aspetti di natura esecutiva od organizzativa, gli atti di esecuzione sembrano essere parte integrante dell'azione della PESC nel cui contesto vengono adottati. Mi sembra difficile determinare l'elemento amministrativo dell'atto senza tenere conto del soggiacente obiettivo di politica estera perseguito.

***** V., in particolare, articoli 27 e 34, paragrafo 4, TUE.

***** V., segnatamente, articolo 24, paragrafo 3, articolo 28, paragrafi da 2 a 5, articoli 32, 34 e 35 TUE.

***** V. articolo 38 TUE.

***** V., in particolare, le disposizioni citate supra, alle note 40 e 42.

***** V. supra, paragrafo 59.

63. La Commissione sostiene, tuttavia, che l'esclusione dalla competenza della Corte per i soli atti di politica estera sovrana corrisponde all'intenzione degli autori dei Trattati. Ciononostante, come osservato dal Consiglio, la Commissione non offre alcuna prova idonea a suffragare la sua asserzione. Invero, la genesi del Trattato di Lisbona non sembra corroborare l'interpretazione restrittiva dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE suggerita dalla Commissione *****.

64. A mio parere, se gli autori dei Trattati avessero inteso introdurre una deroga di minore portata alla competenza della Corte – limitandola sostanzialmente agli atti di politica estera sovrana – avrebbero redatto diversamente l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE. Infatti, la formulazione ampia di dette disposizioni appare in netto contrasto con la formulazione più restrittiva dell'articolo 276 TFUE, che prevede una deroga alla competenza della Corte per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia *****.

65. Giunti a questo punto, ritengo che occorra esaminare anche l'interpretazione alternativa dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE proposta dalla Commissione. Quest'ultima suggerisce che tali disposizioni potrebbero essere interpretate nel senso che limitano la competenza della Corte non riguardo agli atti aventi una determinata natura e un determinato contenuto, ma solo riguardo ad alcuni *motivi* dedotti dinanzi alla Corte stessa. In altri termini, dette disposizioni vieterebbero alla Corte di interpretare le disposizioni relative alla PESC, ma non di controllare la legittimità di un atto dell'Unione (anche se adottato nel contesto della PESC) nel caso in cui i motivi di nullità dedotti vertano su disposizioni non afferenti alla PESC.

66. Ritengo che nemmeno tale interpretazione alternativa dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE sia convincente. Ancora una volta, la Commissione sembra ignorare i termini stessi di tali disposizioni e la loro formulazione ampia. Come si è già evidenziato, l'articolo 275 TFUE esclude la competenza della Corte per quanto riguarda «gli atti adottati in base a [disposizioni relative alla PESC]». Pertanto, salvo che sia applicabile una delle eccezioni espressamente previste in tale disposizione, la Corte non è competente a interpretare o controllare la validità di un atto adottato in base a disposizioni relative alla PESC, a prescindere dai presunti motivi di nullità. Pertanto, non ravviso nessun elemento testuale che consenta di effettuare una distinzione fondata sulla natura dei motivi, come suggerisce la Commissione.

67. Ciò non significa, tuttavia, che la validità degli atti in materia di PESC non possa in alcun caso essere sottoposta a controllo qualora essi contrastino con norme non afferenti alla PESC. Infatti, la Corte è competente a verificare il rispetto della clausola di reciproca non ingerenza di cui all'articolo 40 TUE *****.

***** V., in particolare, i documenti della Convenzione CONV 734/03, *Articoli sulla Corte di giustizia e il Tribunale*, e CONV 689/1/03 REV1, *Relazione complementare sulla questione del controllo giurisdizionale relativo alla politica estera e di sicurezza comune*. Tali documenti riguardano la redazione dell'articolo III-282 del progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, che corrisponde, in sostanza, all'attuale articolo 275 TFUE.V., in proposito, presa di posizione dell'avvocato generale Kokott nel procedimento di parere 2/13 (EU:C:2014:2475, paragrafo 90).

***** Tale disposizione enuncia: «*Nell'esercizio delle attribuzioni relative alle disposizioni (...) concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la [Corte] non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*» (il corsivo è mio).

***** Tale disposizione enuncia: «L'attuazione della [PESC] lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del [TFUE]. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del [capo relativo alla PESC]».

68. Prima che entrasse in vigore il Trattato di Lisbona, la Corte aveva ripetutamente dichiarato che l'ex articolo 47 UE attribuiva al giudice dell'Unione il potere di vigilare affinché gli atti adottati nel quadro della PESC non usurpassero le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuivano alla Comunità *****. Con il Trattato di Lisbona, detta disposizione è stata abrogata e sostituita, in sostanza, con l'articolo 40 TUE. Nonostante le modifiche non trascurabili apportate alla disposizione in parola, mi sembra che il nucleo della giurisprudenza citata rimanga valido *****; la Corte può controllare se atti in materia di PESC avrebbero dovuto essere adottati sulla base di disposizioni dei Trattati concernenti altre politiche. Pertanto, la Corte deve applicare un test del «centro di gravità» per determinare la base giuridica adeguata di un atto che è stato adottato nel contesto della PESC, ma che avrebbe forse dovuto essere adottato sulla base di una disposizione sostanziale non attinente a tale politica *****.

69. Inoltre, a rischio di consentire una forte riduzione dell'ambito di applicazione e dell'importanza dell'articolo 40 TUE, ritengo che la Corte dovrebbe essere parimenti competente a verificare che un atto in materia di PESC non modifichi surrettiziamente un atto adottato sulla base di disposizioni non afferenti a tale politica. Se così fosse, ciò influirebbe evidentemente sull'applicazione delle procedure e sui limiti dei poteri conferiti alle istituzioni dai Trattati ai fini dell'esercizio di altre competenze dell'Unione *****.

70. A tal riguardo, rilevo che, fino ad ora, la Corte non ha ancora assunto una posizione definitiva sulla questione se un atto dell'Unione possa avere una duplice o molteplice base giuridica sostanziale che combini disposizioni relative alla PESC con disposizioni che non riguardano tale politica *****. Mi sembra che, quanto meno nella maggior parte dei casi, una disposizione in materia di PESC e una disposizione non afferente alla PESC non sarebbero compatibili, in quanto le procedure previste per la loro adozione sono troppo diverse per essere conciliabili. In tali circostanze, un atto in materia di PESC che comprenda elementi non attinenti alla stessa e non accessori rispetto alla componente principale inerente alla PESC, o che possa produrre effetti non meramente incidentali su altri settori del diritto dell'Unione, è presumibilmente illegittimo in quanto avrebbero dovuto essere adottati al suo posto due atti distinti.

71. Così, secondo una corretta interpretazione dell'articolo 40 TUE, la Corte potrebbe esaminare *taluni* motivi concernenti l'invalidità di un atto in materia di PESC dovuta a un eventuale conflitto con atti o disposizioni che non riguardano tale politica *****. Tuttavia, non si può ignorare la regola generale secondo cui la Corte, salvo nei casi espressamente previsti, non ha competenza nel settore della PESC. Ritengo che l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE non possano essere interpretati nel senso che consentono alla Corte di accertare un'asserita violazione di una disposizione non afferente alla PESC da parte di un atto relativo a tale politica.

***** V. sentenza Commissione/Consiglio («ECOWAS») (C-91/05, EU:C:2008:288, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

***** Per contro, è opinabile se resti valida la presunzione secondo cui, in generale, le disposizioni non afferenti alla PESC devono prevalere in caso di conflitto con disposizioni in materia di PESC. Ciò, tuttavia, è irrilevante ai fini del presente procedimento.

***** Probabilmente la Corte è attualmente competente anche a verificare la situazione opposta: se un atto adottato nel contesto di una politica diversa dalla PESC avrebbe dovuto essere adottato sulla base di una disposizione relativa alla PESC.

***** Ciò si verificherebbe, in particolare, qualora l'Unione adottasse, contravvenendo al divieto posto dagli articoli 24, paragrafo 1, e 31, paragrafo 1, TUE, atti che, a motivo dei loro effetti, avessero sostanzialmente natura normativa e potessero influire su altre politiche dell'Unione.

***** Tale questione è stata sollevata nella causa C-263/14, Parlamento/Consiglio, ancora pendente.

***** Tuttavia, come afferma la Commissione nelle sue osservazioni scritte, l'articolo 40 TUE non è applicabile al presente procedimento. Invero, nemmeno la ricorrente ha fatto valere tale disposizione.

72. In conclusione, non ravviso nei Trattati i presupposti per operare una distinzione tra categorie diverse di atti in materia di PESC, in base alla quale tali atti ricadano o meno, a seconda della loro natura e del loro contenuto, nella competenza della Corte. Né ravviso siffatti presupposti nell'argomento secondo cui gli atti relativi alla PESC potrebbero essere controllati dalla Corte ogniqualvolta possa essere occorsa una violazione di una disposizione non afferente a tale politica.

c) Seconda parte: sulla nozione di «misure restrittive»

73. Il secondo capo del secondo motivo di impugnazione solleva un'altra importante questione, relativa alla nozione di «misure restrittive» ai sensi dell'articolo 275 TFUE.

74. Non credo che la nozione di «misure restrittive», pur non essendo espressamente definita nei Trattati, possa essere intesa, come suggerito dalla ricorrente, nel senso che ricomprende tutti gli atti dell'Unione che ledano gli interessi dei singoli. Infatti, l'interpretazione letterale, sistematica e storica dell'articolo 275 TFUE rivela che detta nozione ha una portata più ristretta.

75. L'espressione «misure restrittive» compare parimenti nell'articolo 215 TFUE, che, al paragrafo 2, menziona precisamente le misure di tale natura adottate «nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali». È importante osservare che sia l'articolo 215 TFUE sia l'articolo 275 TFUE fanno riferimento a decisioni dell'Unione adottate in forza di norme in materia di PESC. Le due disposizioni in parola si riferiscono manifestamente alla medesima categoria di misure.

76. Tali misure sono, evidentemente, quelle che di norma vengono definite «sanzioni». Si tratta di strumenti che appartengono al settore dell'azione esterna dell'Unione, adottati in risposta ad atti di uno Stato, di un'entità o di un singolo che l'Unione considera illegittimi. Potrebbe trattarsi, ad esempio, della violazione di una convenzione internazionale di cui l'Unione sia parte, o di norme consuetudinarie del diritto internazionale pubblico. Potrebbe trattarsi altresì di comportamenti che costituiscono una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionali. Nel corso degli ultimi anni sono state inflitte sanzioni, tra l'altro, a paesi responsabili di violazioni reiterate di diritti fondamentali o a entità e singoli legati ad organizzazioni terroristiche.

77. Tali misure hanno natura analoga a quella di una sanzione penale: comportano una restrizione all'esercizio di taluni diritti di cui il destinatario altrimenti godrebbe. Il loro principale obiettivo è indurre o costringere l'autore della condotta anti-giuridica a cessare o modificare tale condotta *****

78. In tale contesto, la nozione di «misure restrittive» è relativamente ampia: vi rientrano sanzioni economiche e finanziarie (quali il congelamento dei beni o le restrizioni agli investimenti), misure concernenti i viaggi (inter alia, divieti di viaggio o d'ingresso), misure commerciali (quali embargo totali, restrizioni all'importazione o esportazione di taluni beni o servizi, sospensione o denuncia di accordi commerciali o di programmi di aiuti) e misure diplomatiche (ad esempio la sospensione delle relazioni diplomatiche) ***** . Tuttavia, tale nozione non può essere ulteriormente estesa, come sostenuto dalla ricorrente, ad atti dell'Unione che non presentino le caratteristiche di una «sanzione» e non siano intese a indurre o costringere all'osservanza di norme o principi asseritamente violati.

***** V., al riguardo, sentenza *National Iranian Oil Company/Consiglio* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 82).

***** Per una sintesi più precisa, v. *Beaucillon, C., Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2013, pagg. 25 e 26.

79. La genesi delle nuove disposizioni dei Trattati avvalorata tale interpretazione. Annoverando le «misure restrittive» tra gli atti soggetti a controllo di cui all'articolo 275 TFUE, gli autori del Trattato di Lisbona hanno inteso risolvere un'anomalia del sistema del precedente Trattato, che consentiva un controllo giurisdizionale delle sanzioni dell'Unione che, dopo essere state decise nel contesto della PESC, fossero eseguite mediante misure comunitarie ***** , ma non delle sanzioni decise ed applicate solo con atti relativi alla PESC ***** . Di conseguenza, secondo i Trattati attualmente vigenti, la Corte è competente a controllare la legittimità di tutte le sanzioni dell'Unione decise nel contesto della PESC nei confronti di persone fisiche o giuridiche, a prescindere dalle loro modalità di applicazione. Le sanzioni applicate mediante atti relativi alla PESC sono suscettibili di controllo solo alle condizioni previste dall'articolo 275 TFUE, mentre quelle applicate mediante atti non afferenti alla PESC sono soggette al controllo standard di legittimità secondo le norme ordinarie sulla competenza della Corte.

80. Pertanto, l'articolo 275 TFUE non è inteso a consentire il controllo giurisdizionale di tutti gli atti in materia di PESC che possano avere effetti restrittivi sui singoli, ma solo delle «sanzioni» nei confronti di singoli decise e applicate nel contesto della PESC.

81. La ricorrente non può nemmeno invocare a sostegno delle sue asserzioni la sentenza del Tribunale nella causa Sogelma. Come il Tribunale ha correttamente dichiarato ai punti da 36 a 38 dell'ordinanza impugnata, l'atto che il giudice ha ritenuto suscettibile di controllo nella causa Sogelma era stato adottato da un organismo dell'Unione istituito nell'ambito del pilastro all'epoca denominato comunitario ***** , e non in quello dell'allora secondo pilastro. Di conseguenza, il Tribunale ha interpretato (estensivamente ma, a mio avviso, correttamente) l'ex articolo 230 CE, che conferiva ai giudici dell'Unione una competenza generale a controllare la validità degli atti comunitari intesi a produrre effetti giuridici. Nel caso di specie, atteso che l'EUPM è stata istituita e opera nel settore della PESC, gli argomenti della ricorrente condurrebbero a un'interpretazione contra legem degli attuali articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE.

d) Il caso di specie

82. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che il secondo motivo di impugnazione dedotto dalla ricorrente sia parimenti infondato.

83. In primo luogo, è indubbio che le decisioni controverse rientrino pienamente nella nozione di atti adottati in base alle disposizioni relative alla PESC, ai sensi degli articoli 24 TUE e 275 TFUE. Assumendo tali decisioni, il capomissione dell'EUPM ha esercitato i poteri conferitigli dalla decisione 2009/906, atto adottato in forza dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE.

***** Dette misure erano fondate sull'allora articolo 301 CE (divenuto articolo 215 TFUE) e, in riferimento ai singoli, sull'allora articolo 308 CE (divenuto articolo 352 TFUE). Per quanto riguarda la competenza della Corte su tali misure, v. sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).

***** V. i documenti della Convenzione CONV 734/03 (pagg. 27 e 28) e CONV 689/1/03 REV1 (pagg. 3, 5 e 6), citati supra, alla nota 45.

***** Tale organismo era l'Agenzia europea per la ricostruzione (AER), istituita dal regolamento (CE) n. 2454/1999 del Consiglio, del 15 novembre 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 1628/96 relativo all'aiuto alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in particolare attraverso l'istituzione dell'Agenzia europea per la ricostruzione (GU L 299, pag. 1).

84. Ho già spiegato perché considero infondati gli argomenti secondo cui l'esclusione di atti relativi alla PESC dalla competenza della Corte non riguarderebbe gli atti amministrativi né quelli di esecuzione, nemmeno nel caso in cui siano basati su disposizioni relative alla PESC. Pertanto, le misure controverse non costituiscono atti rientranti, per loro natura o contenuto, nella competenza della Corte.

85. In ogni caso, quand'anche la Corte accogliesse gli argomenti addotti dalla ricorrente e dalla Commissione, ritengo che le decisioni controverse non possano essere considerate meri atti amministrativi o di esecuzione. Come osservato dal Consiglio e dalla Commissione, la decisione – assunta dal capomissione dell'EUPM – di coprire un posto di pubblico ministero in un ufficio regionale della missione, anziché disporre di un consigliere giuridico presso il proprio comando, è una decisione operativa e non una questione puramente amministrativa. Infatti, detta decisione influisce in misura significativa sul modo in cui l'EUPM assolve ai propri compiti e sull'efficacia della sua azione. L'elemento amministrativo delle decisioni controverse (la ripartizione delle risorse umane) è dunque solo accessorio rispetto all'elemento principale di politica estera, che riguarda la riorganizzazione delle attività dell'EUPM a livello di teatro delle operazioni. In tale contesto, non è del tutto inutile osservare che lo status giuridico ed economico della ricorrente non è stato sostanzialmente modificato dalla decisione di riassegnarla all'ufficio regionale di Banja Luka. In particolare, detta decisione non ha inciso né sul suo inquadramento professionale né sul suo trattamento economico. Inoltre, la ricorrente aveva espressamente acconsentito a prestare servizio presso l'EUPM in una posizione diversa da quella che aveva indicato nella sua domanda formale di distacco *****.

86. Nella sua impugnazione la ricorrente sostiene, tuttavia, che i veri motivi alla base della sua riassegnazione non erano di natura operativa, bensì di carattere disciplinare. Evidentemente, se le decisioni controverse dovessero essere considerate il risultato di un'azione disciplinare, potrebbe esserne contestata la legittimità, dato che il capomissione non può esercitare poteri disciplinari nei confronti del personale distaccato *****. Tuttavia, l'asserita incompetenza del capomissione ad adottare le decisioni controverse costituisce solo un motivo di annullamento ***** , che deve essere dedotto dinanzi al giudice competente a controllare dette decisioni. In altri termini, il mero fatto che l'organismo che ha adottato le decisioni controverse potesse non essere competente ad adottarle non giustifica un'attribuzione di competenza alla Corte contraria al testo dei Trattati.

87. In secondo luogo, non sembra applicabile alle decisioni controverse nessuna delle due deroghe specifiche al principio secondo cui gli atti in materia di PESC esulano dalla competenza della Corte. Da un lato, nessuna delle parti ha sostenuto – per utilizzare la terminologia dell'articolo 40 TUE – che dette decisioni possano influire sull'applicazione delle procedure e sulla rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste in settori non afferenti alla PESC che rientrano nella competenza dell'Unione. Dall'altro, e soprattutto, un provvedimento di riassegnazione del personale di una missione non può essere considerato una «misura restrittiva» ai sensi dell'articolo 275 TFUE.

88. Il secondo motivo di impugnazione deve pertanto essere respinto.

***** Si veda il modulo di domanda «Missione di polizia dell'Unione (EUPM)» firmato da H il 10 novembre 2008. V. altresì la sezione 2.6 («Riassegnazioni») del capo VI («Gestione del personale») delle Procedure operative standard, secondo cui «i membri del personale internazionale distaccato dell'EUPM manterranno prevedibilmente le loro funzioni per il periodo ordinario di un anno. Tuttavia, ove ricorrano specifici motivi operativi, personali e/o di natura medica, essi possono essere riassegnati ad altre funzioni nell'ambito dell'EUPM con decisione adottata dal [capomissione]».

***** V. articolo 6, paragrafo 5, della decisione 2009/906.

***** V. articolo 263 TFUE.

VI – Conseguenze della valutazione

89. Alla luce di quanto precede, il Tribunale ha concluso correttamente che non era competente a controllare la validità delle decisioni controverse e che, pertanto, spettava ai giudici nazionali dello Stato membro che ha proceduto al distacco (l'Italia) esaminare la legittimità delle decisioni controverse e pronunciarsi sulla relativa domanda di risarcimento dei danni*****. L'impugnazione dovrebbe pertanto essere respinta.

90. Ciò detto, non si può escludere che i giudici nazionali competenti possano avere dubbi sulla portata del loro controllo delle decisioni controverse e sulle eventuali conseguenze di tale controllo.

91. Se così fosse, ricorderei loro che hanno la facoltà – e in alcuni casi l'obbligo – di sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE. A tal riguardo, la Corte potrebbe ancora fornire chiarimenti a detti giudici per dirimere la controversia di cui sono investiti, pur restando entro i limiti fissati dagli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE. Ritengo che tali domande di pronuncia pregiudiziale dovrebbero essere accolte favorevolmente, in quanto comporterebbero due vantaggi immediatamente evidenti. In primo luogo, esse consentirebbero alla Corte di accertare se, nel contesto di un procedimento pregiudiziale, essa sia competente ad interpretare l'atto impugnato dinanzi al giudice nazionale o le pertinenti disposizioni relative alla PESC invocate dal ricorrente*****. Infatti, potrebbe non apparire chiaro al giudice nazionale se l'atto o le disposizioni dell'Unione in discussione nel procedimento principale esulino dalla competenza della Corte conformemente alla regola generale di cui agli articoli 24, paragrafo 1, TUE e 275 TFUE o, al contrario, possano ricadere in una delle deroghe a tale regola (ad esempio a motivo dell'applicabilità dell'articolo 40 TUE). In secondo luogo, e soprattutto, la Corte sarebbe in grado di interpretare le disposizioni dell'Unione di natura orizzontale (sostanziali o procedurali)***** o i principi generali del diritto dell'Unione (quale il principio di leale cooperazione o l'obbligo di diligenza)***** eventualmente applicabili anche nel procedimento principale*****. In particolare, la Corte potrebbe precisare i limiti dell'autonomia procedurale nazionale, spiegando quali conseguenze giuridiche derivino dall'obbligo del giudice nazionale di fornire, in conformità con l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva.

92. Ad ogni modo, per esaminare le censure mosse dal Consiglio all'ordinanza impugnata, e per illustrare le mie tesi su talune questioni che sono state ampiamente discusse in udienza, mi soffermerei su tre ulteriori aspetti del procedimento nazionale: i) la normativa applicabile, ii) l'identità del convenuto e iii) le competenze dei giudici nazionali.

93. In primo luogo, per quanto attiene alle norme applicabili nel procedimento principale, vorrei osservare quanto segue. Riguardo alle norme di procedura, ho già rilevato che si applicano le norme nazionali, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. Per quanto attiene invece alle norme sostanziali, devo sottolineare che la legittimità di un atto in materia di PESC può essere

***** Tale conclusione è inoltre coerente con il principio sotteso all'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2009/906, secondo cui, per quanto qui rileva, «[l]o Stato o l'istituzione dell'UE che ha distaccato un membro del personale è responsabile per eventuali ricorsi connessi al distacco, presentati dal membro del personale in questione o che lo riguardano».

***** V., per analogia, sentenze Segi e a./Consiglio (C-355/04 P, EU:C:2007:116) e Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

***** Compresa, in particolare, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

***** V. conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, paragrafo 28).

***** V., per analogia, sentenza Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

esaminata solo alla luce delle disposizioni e dei principi generali di diritto dell'Unione applicabili alla fattispecie. In tale contesto, il giudice nazionale deve inoltre tenere conto del potere discrezionale che occorre riconoscere alle istituzioni dell'Unione nel settore della PESC *****. Per contro, la validità di un atto dell'Unione non può mai essere controllata sulla base di disposizioni o principi di diritto nazionale.

94. In secondo luogo, mi sembra importante precisare il soggetto contro cui devono essere dirette le impugnazioni degli atti in materia di PESC dinanzi ai giudici nazionali. Ritengo che ciò dipenda dalla natura delle attribuzioni esercitate attraverso l'atto impugnato. Se i poteri esercitati con tale atto sono stati delegati *direttamente* dalle autorità dello Stato membro, alle quali l'organismo in questione risponde e che mantengono sul medesimo un certo grado di controllo, il convenuto dovrebbe essere tale Stato membro. Per contro, qualora le attribuzioni esercitate dall'organismo in parola traessero origine da competenze conferite all'Unione dai Trattati, il soggetto convenuto dovrebbe essere l'Unione.

95. Venendo al caso di specie, concordo con il Consiglio sul fatto che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha dichiarato, ai punti 50 e 51 dell'ordinanza impugnata, che il capomissione aveva agito nell'esercizio di poteri che gli erano stati delegati dallo Stato membro di origine della ricorrente.

96. L'EUPM, una missione di gestione civile delle crisi, costituisce un'azione operativa dell'Unione istituita ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE. Conformemente all'articolo 38 TUE, è il CPS ad esercitare, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'alto rappresentante, il controllo politico e la direzione strategica della missione. Inoltre, il Consiglio può autorizzare il CPS a prendere le decisioni appropriate in merito al controllo politico e alla direzione strategica della missione.

97. L'attuazione effettiva e l'ordinaria gestione di una missione quale l'EUPM spettano invece alla catena di comando della missione, al cui vertice si trovano il comandante delle operazioni civili della missione a livello strategico e il capomissione a livello di teatro delle operazioni *****. Entrambi sono nominati dal Consiglio e/o dal CPS, che conferiscono loro le rispettive competenze. Inoltre, riferiscono entrambi, direttamente o indirettamente, al Consiglio e al CPS *****.

98. È vero che il controllo operativo sul personale distaccato dagli Stati membri presso l'EUPM è stato delegato dagli Stati di distacco al comandante delle operazioni civili, il quale, a sua volta, lo ha assegnato al capomissione *****. Ciò non costituisce tuttavia una delega di poteri effettiva o diretta, quanto meno nel senso indicato al punto 51 dell'ordinanza impugnata.

99. Adottando le decisioni controverse, il capomissione ha agito in qualità di organismo dell'Unione, in virtù di poteri che gli sono stati conferiti dal Consiglio o dal CPS in base a norme di diritto dell'Unione. Pertanto, tali decisioni non possono essere attribuite alle autorità italiane, come dichiarato dal Tribunale al punto 50 dell'ordinanza impugnata: esse non sono state adottate per conto o a nome di detto Stato membro, bensì per conto dell'Unione. La ricorrente dovrebbe quindi agire nei confronti dell'Unione dinanzi al giudice nazionale competente, chiedendo una dichiarazione che constati l'inapplicabilità delle decisioni controverse e/o il risarcimento dei danni.

***** V., in tal senso, per analogia, sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369, punto 37).

***** V., rispettivamente, articoli 5, paragrafo 2, e 6, paragrafo 1, della decisione 2009/906.

***** V., in particolare, articoli 9 e 10 della decisione 2009/906.

***** V. articoli 5, paragrafo 4, e 6, paragrafo 2, della decisione 2009/906.

100. Dinanzi ai giudici nazionali l'Unione è rappresentata in conformità delle disposizioni dell'articolo 335 TFUE.

101. In terzo luogo, per quanto riguarda le competenze dei giudici nazionali, concordo ancora con il Consiglio sul fatto che - contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 53 dell'ordinanza impugnata - detti giudici non possono annullare un atto adottato da un'istituzione dell'Unione, o da un organismo istituito dall'Unione, a meno che l'atto non sia stato adottato in virtù di poteri delegati dallo Stato membro di cui trattasi.

102. Recentemente, nella sentenza

Schrems^{*****}, la Corte ha ribadito il principio fondamentale derivante dalla sentenza

Foto-Frost^{*****}, secondo cui i giudici nazionali sono legittimati a esaminare la validità di un atto dell'Unione, ma non sono competenti a constatare essi stessi l'invalidità di tale atto. A mio avviso, detto principio è parimenti applicabile al settore della PESC, sebbene non esista un giudice dell'Unione che possa esercitare tale competenza. Le procedure nazionali - con le proprie norme in materia di legittimazione, ricevibilità, rappresentanza processuale, termini di prescrizione, prove, riservatezza e così via - potrebbero non essere adeguate per statuire sulla validità degli atti dell'Unione. Si tratta di procedure concepite per scopi diversi che potrebbero non garantire alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri diritti procedurali comparabili a quelli di cui tali soggetti godono dinanzi alla

Corte^{*****}. A sua volta, l'impossibilità o la difficoltà per tali soggetti di presentare osservazioni nel contesto di procedimenti di controllo della validità di un atto dell'Unione impedirebbe al giudice nazionale di pronunciarsi con piena cognizione di tutte le circostanze di fatto e di diritto pertinenti. E ciò tralasciando le possibili gravi ripercussioni sulla sicurezza e la politica estera dell'Unione e degli Stati membri che potrebbero derivare dall'annullamento di un atto relativo alla PESC da parte di un giudice nazionale.

103. Pertanto, se un giudice nazionale dinanzi al quale è stato impugnato un atto dell'Unione conclude che tale atto è effettivamente illegittimo, in quanto contravviene a norme dell'Unione di rango superiore, esso può tutt'al più sospenderne l'applicazione nei confronti del ricorrente e, se del caso, riconoscere a quest'ultimo il risarcimento dei danni. In tale contesto occorre tenere presente che la Corte ha costantemente dichiarato che i giudici nazionali possono adottare provvedimenti di sospensione relativamente ad atti dell'Unione quando sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla giurisprudenza Zuckerfabrik^{*****}. Qualora la Corte non fosse competente a conoscere di un rinvio pregiudiziale di un giudice nazionale,

***** Sentenza Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 62).

***** Sentenza Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punti da 15 a 20).

***** V., in particolare, articoli 23, 40, 42 e 56 dello Statuto della Corte e articoli 37, paragrafo 1, 38, paragrafo 4, 76, paragrafo 3, e 96 del regolamento di procedura della Corte.

***** Tali condizioni sono, in sostanza, le seguenti: i) il giudice nazionale deve nutrire gravi dubbi sulla validità dell'atto dell'Unione e, nell'ipotesi in cui la Corte non sia stata già investita della questione relativa alla validità dell'atto controverso, esso deve provvedere direttamente ad effettuare un rinvio pregiudiziale; ii) devono ricorrere gli estremi dell'urgenza, nel senso che i provvedimenti provvisori devono essere necessari per evitare che la parte che li richiede subisca un danno grave e irreparabile; iii) il giudice nazionale deve tenere debitamente conto dell'interesse dell'Unione; e iv) nella valutazione di tutti questi presupposti, il giudice nazionale deve rispettare le pronunce dei giudici dell'Unione in ordine alla legittimità dell'atto dell'Unione o alla domanda di provvedimenti provvisori diretti a ottenere gli stessi effetti a livello dell'Unione. V. sentenze Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65), e Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

spetterebbe allora all'istituzione dell'Unione responsabile dell'atto trarre le necessarie conclusioni dalla decisione del giudice nazionale, annullando o modificando l'atto di cui è stata sospesa l'applicazione nei confronti del ricorrente. Beninteso, la decisione del giudice nazionale sulla legittimità di un atto dell'Unione non produce, per contro, effetti erga omnes.

104. In conclusione, i due errori di diritto contenuti nella motivazione dell'ordinanza impugnata non inficiano la validità delle conclusioni alle quali il Tribunale è giunto in detta ordinanza: conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, all'articolo 24, paragrafo 1, TUE e all'articolo 275 TFUE, la Corte non è competente a conoscere del ricorso proposto dalla ricorrente, poiché detta competenza spetta ai giudici italiani.

VII – **Sulle spese**

105. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

106. Qualora la Corte concordi con la mia valutazione dell'impugnazione, allora, in linea con gli articoli 137, 138 e 184 del regolamento di procedura, H dovrà sopportare le spese del presente procedimento, sia in primo grado sia in sede d'impugnazione.

VIII – **Conclusione**

107. Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di pronunciarsi nel modo seguente:

- respingere l'impugnazione;
- condannare H alle spese relative al procedimento di primo grado e all'impugnazione.