

Il caso Segi: verso l'interpretazione estensiva delle competenze della Corte di giustizia nel terzo pilastro dell'Unione europea

di Valentina Bazzocchi

Dopo la celebre sentenza *Pupino*¹, la Corte di giustizia è tornata ad occuparsi degli atti del terzo pilastro, interpretando in maniera estensiva le proprie competenze pregiudiziali in un settore così delicato come quello della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Nel caso *Segi*, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 35 par. 1 TUE, la Corte ha considerato passibili di ricorso in via pregiudiziale anche le posizioni comuni che, in forza del loro contenuto, hanno una portata che supera quella attribuita dal Trattato UE, producendo effetti nei confronti di terzi².

Per poter comprendere meglio le ragioni che hanno spinto i giudici di Lussemburgo ad adottare questa soluzione, è opportuno fare un passo indietro e ripercorrere le fasi del giudizio.

La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso presentato dalla Segi³ contro l'ordinanza emessa dal Tribunale di primo grado.

La ricorrente si era rivolta a quest'ultimo per chiedere il risarcimento del danno derivante dalla sua iscrizione nell'elenco dei gruppi e delle entità coinvolti in atti terroristici contenuto nella posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo⁴. Tale atto era stato adottato dal Consiglio dell'UE sulla base dell'art. 15, che rientra nel titolo V TUE relativo alla PESC, e dell'art. 34 TUE, che rientra nel titolo VI TUE relativo alla GAI, per attuare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵. Più in particolare, la Segi era soggetta all'art. 4 della posizione comune che obbliga gli Stati a prestarsi la massima assistenza in relazione alle indagini o ai procedimenti giudiziari in materia di finanziamento o di supporto ad atti terroristici.

Prima di rivolgersi al Tribunale di Primo grado la Segi aveva presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la violazione di alcuni diritti garantiti dalla CEDU, quali la presunzione d'innocenza, il diritto ad equo processo e ad un ricorso giurisdizionale effettivo davanti ad un giudice imparziale, la libertà di

¹ Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 2006, *Pupino*, causa C-105/03, in www.curia.europa.eu.

² Corte di giustizia, sentenza del 27 febbraio 2007, *Segi*, C-355/04 P, in www.curia.europa.eu.

³ La Segi è un'organizzazione il cui scopo consiste nella tutela delle rivendicazioni della gioventù basca, dell'identità, della cultura e della lingua basche.

⁴ Cfr. posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, in *GUE*, L 344 del 28 dicembre 2001, pag. 93.

⁵ Sussiste dunque una doppia base giuridica. La posizione comune 2001/931 rientra infatti nel quadro della politica estera e di sicurezza comune per gli obiettivi che persegue, mentre alcune misure specifiche in essa contenute, come quella prevista all'art. 4, sono invece riconducibili, in quanto strumenti operativi, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

espressione e la libertà di associazione. La Segi si considerava vittima diretta e potenziale delle disposizioni adottate in ambito dell'UE e aveva pertanto chiamato in giudizio tutti gli Stati membri dell'UE. La Corte di Strasburgo ha dichiarato il ricorso irricevibile, trattandosi di una violazione solo potenziale, e non attuale, dei diritti riconosciuti dalla CEDU⁶. L'articolo 4 della posizione comune 2001/931/PESC contiene, infatti, un obbligo di cooperazione per gli Stati che non incide direttamente sulla ricorrente. Quest'ultima avrebbe potuto dirsi direttamente coinvolta e sarebbe stata legittimata ad agire di fronte alle giurisdizioni nazionali o internazionali solo nel caso in cui fossero state adottate misure concrete di applicazione della norma richiamata.

Nel rivolgersi al Tribunale di primo grado, la Segi aveva lamentato anche uno sviamento di procedura perpetrato dal Consiglio dell'UE. Quest'ultimo, secondo la ricorrente, aveva scelto in maniera fraudolenta il fondamento normativo dell'atto in esame allo scopo di evitare il pieno controllo democratico e giurisdizionale assicurato, invece, nell'ambito del pilastro comunitario. L'elenco dei soggetti oggetto della cooperazione giudiziaria era inserito, infatti, nella posizione comune, a differenza di quello dei soggetti coinvolti in atti terroristici, contenuto in un regolamento comunitario. La ricorrente aveva pertanto invocato un'illecita discriminazione a suo danno.

Il Tribunale di primo grado ha respinto il ricorso affermando che l'unico fondamento normativo per gli atti all'origine del danno lamentato, ovvero quelli relativi all'art. 4 della posizione comune, era costituito dall'art. 34 TUE, che rientra nel titolo VI TUE. Ha quindi ricordato che i soli rimedi giurisdizionali previsti nell'ambito del terzo pilastro sono quelli indicati all'art. 35 parr. 1,6,7 TUE. Si tratta del ricorso in via pregiudiziale di validità e di interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, del ricorso in via pregiudiziale di interpretazione delle convenzioni e di validità e di interpretazione delle misure di applicazione e del ricorso di legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni. Infine, i giudici di Lussemburgo sono competenti a statuire sulle controversie tra Stati sull'interpretazione o l'applicazione di tutti gli atti del terzo pilastro e sulle controversie tra Stati e Commissione sull'interpretazione o l'applicazione delle convenzioni. Come si evince da questa rapida carrellata, il ricorso per il risarcimento dei danni non è previsto tra quelli esperibili nel terzo pilastro. Il Tribunale si è quindi dichiarato incompetente a statuire su tale ricorso.

Il Tribunale, inoltre, ha sostenuto che la Segi non poteva nemmeno contestare la legalità della sua iscrizione nell'elenco allegato alla posizione comune in forza di un rinvio pregiudiziale di validità promosso da un giudice nazionale, poiché il Consiglio aveva adottato, come atto del terzo pilastro, una posizione comune anziché una decisione. Pur avendo riconosciuto dunque che i ricorrenti non avevano a disposizione alcuna tutela giurisdizionale effettiva, né dinnanzi ai giudici comunitari né dinnanzi ai

⁶ Corte europea, decisione del 23 maggio 2002, Segi, in www.echr.coe.int/echr.

giudici nazionali, il Tribunale ha concluso che «l'assenza di tutela giurisdizionale non può costituire, di per sé, un titolo di competenza comunitaria autonomo in un sistema giuridico basato sul principio delle competenze di attribuzione quale risulta dall'art. 5 TUE»⁷.

Per contro, il Tribunale si è dichiarato competente a giudicare sul ricorso col quale la Segi aveva rilevato lo sviamento di procedura commesso dal Consiglio. A tale riguardo, il Tribunale ha escluso l'illiceità dell'atto. La cooperazione giudiziaria e di polizia prevista dall'art. 4 della posizione comune non violava infatti le disposizioni del Trattato CE. Quest'ultime sono infatti dirette ad attuare atti adottati nel settore del pilastro PESC e non quelli del terzo pilastro. Il contenuto dell'art. 4 della posizione comune rientrava nel titolo VI TUE e il fondamento normativo non poteva quindi che essere l'art. 34 TUE.

La Segi ha impugnato l'ordinanza davanti alla Corte di giustizia. L'Avvocato generale Mengozzi, pur escludendo la competenza del giudice comunitario a statuire sul risarcimento dei danni causati da una norma avente come base giuridica l'art 34 TUE, ha ritenuto invece ingiustificata la valutazione del Tribunale circa l'assenza di una tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito del terzo pilastro. L'Avvocato generale ha infatti sostenuto che, se si accogliesse l'assunto secondo il quale i singoli non godono di una tutela giurisdizionale effettiva contro gli atti del terzo pilastro, si creerebbe «una gravissima e flagrante incoerenza di sistema sul piano interno dell'Unione». Una tale conclusione esporrebbe ciascuno Stato membro dell'Unione ad una censura sul piano esterno da parte della Corte europea. Una tale situazione porterebbe i giudici nazionali a sentirsi legittimati ad effettuare un controllo di conformità ai diritti fondamentali degli atti adottati dal Consiglio. L'utilizzo dei controlimiti troverebbe dunque un terreno assai fertile.

L'Avvocato generale ha quindi ritenuto che fosse necessario attribuire al giudice nazionale il potere di assicurare la tutela giurisdizionale effettiva del singolo. L'art. 35 par. 1 TUE mostrerebbe infatti che i giudici nazionali operano come giudici di diritto comune anche nell'ambito del terzo pilastro. Secondo l'Avvocato generale, il sistema giurisdizionale dell'Unione non è dunque costituito solo dalle vie di ricorso esperibili davanti alla Corte di giustizia, ma anche da quelle azionabili davanti ai giudici nazionali. Per evitare di sacrificare le esigenze di tutela giurisdizionale effettiva, egli ha quindi concluso che la tutela risarcitoria possa essere assicurata dai giudici nazionali. Anche se questa soluzione può creare disomogeneità nell'applicazione degli atti del terzo pilastro, un tale rischio rappresenterebbe il male minore.

Non vi è dubbio che la soluzione preferibile sarebbe quella di riformare le disposizioni del Trattato UE, estendendo le competenze della Corte, così come previsto

⁷ Punto 38 dell'ordinanza del Tribunale di Primo grado del 7 giugno 2004, *Segi*, causa T-338/02 in www.curia.europa.eu

dal Trattato-Costituzione, ma, in mancanza di tali riforme o dell'entrata in vigore del Trattato-Costituzione, l'Avvocato generale ha concluso che agli individui deve comunque essere garantito il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, anche attraverso il ricorso ai giudici nazionali.

La Corte di giustizia, seguendo la posizione assunta dal Tribunale e dall'Avvocato generale, si è dichiarata incompetente a pronunciarsi sul ricorso per risarcimento dei danni, mancando nel terzo pilastro una base giuridica.

In relazione al motivo vertente sulla violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, i giudici di Lussemburgo hanno sostenuto che la Segi non poteva fondatamente dirsi priva di qualsiasi tutela giurisdizionale effettiva. La conclusione cui sono giunti corrisponde a quella dell'Avvocato generale. Risulta però diverso il ragionamento che ne è alla base. Pur avendo riconosciuto che le proprie competenze risultano meno estese nelle materie regolate dal Titolo VI TUE e che spetterebbe agli Stati riformare il sistema vigente attraverso la procedura prevista dall'art. 48 TUE, la Corte ha sostenuto che la tutela giurisdizionale effettiva è garantita da un'interpretazione estensiva dell'art. 35 par. 1 TUE, che individua gli atti idonei a formare oggetto di un ricorso pregiudiziale nell'ambito del terzo pilastro, ovvero quelli destinati a produrre un effetto giuridico nei confronti di terzi. Tra questi ultimi la Corte ha fatto rientrare anche le posizioni comuni che, in forza del loro contenuto, hanno una portata che supera quella attribuita dal Trattato UE, producendo effetti nei confronti di terzi. Un'interpretazione restrittiva dell'art. 35 par. 1 TUE sarebbe, a giudizio della Corte, in contrasto con l'obiettivo perseguito dallo stesso procedimento in via pregiudiziale, che è quello di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato.

La Corte ha, quindi, concluso che, se un giudice nazionale nutre un fondato dubbio circa gli effetti prodotti nei confronti di terzi da una posizione comune, può chiedere alla stessa di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione di tale atto. In tale circostanza i giudici di Lussemburgo, dopo aver chiarito se la posizione comune è dotata di tali effetti, dovrebbero restituirle la sua vera qualificazione giuridica e pronunciarsi in via pregiudiziale.

La Corte ha infine affermato di essere competente anche a riesaminare la legittimità di tali atti quando un ricorso è presentato dalla Commissione o dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 35 par. 6 TUE.

Sulla base di tali considerazioni, i giudici di Lussemburgo hanno concluso, nel caso specifico, che la Segi non poteva fondatamente sostenere che la posizione comune impugnata l'avesse privata della possibilità di ricorso né che l'ordinanza del Tribunale avesse pregiudicato il suo diritto a tale tutela.

La sentenza in esame rappresenta senza dubbio un importante passo verso l'estensione delle competenze della Corte di giustizia nel terzo pilastro. In assenza di

riforme attuate secondo la procedura prevista dal Trattato, la Corte interviene infatti per via giurisdizionale a colmare le lacune presenti nel terzo pilastro.