Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 6 marzo 2012[1]

Causa C-364/10

Ungheria
contro

Repubblica slovacca

«Inadempimento di uno Stato — Articolo 259 TFUE — Articolo 21, paragrafo 1, TFUE — Direttiva 2004/38/CE — Diritto dei cittadini dell'Unione di circolare sul territorio degli Stati membri — Divieto di ingresso nel territorio della Repubblica slovacca opposto al presidente dell'Ungheria — Applicazione del diritto dell'Unione ai capi di Stato — Abuso del diritto dell'Unione»

I – Il contesto giuridico e fattuale del ricorso

1. Il presente ricorso per inadempimento è stato proposto dall'Ungheria l'8 luglio 2010 in forza dell'articolo 259 TFUE. Tale Stato membro chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica slovacca è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE[2], nonché dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, per non avere consentito, il 21 agosto 2009, l'ingresso nel proprio territorio del sig. Sólyom, presidente dell'Ungheria, facendo valere la direttiva 2004/38, ma senza rispettarne le disposizioni;

— dichiarare che è incompatibile con il diritto dell'Unione, e più in particolare con gli articoli 3, paragrafo 2, TUE, e 21, paragrafo 1, TFUE, la posizione sostenuta dalla Repubblica slovacca fino alla proposizione del presente ricorso, consistente nel considerare conforme alla direttiva 2004/38 il fatto di vietare l'ingresso nel territorio slovacco ad un rappresentante dell'Ungheria, quale il presidente di tale Stato membro, conservando così la possibilità di reiterare tale comportamento illecito;

— dichiarare che la Repubblica slovacca ha abusivamente applicato la normativa dell'Unione là dove le sue autorità hanno vietato l'ingresso del presidente Sólyom nel suo territorio il 21 agosto 2009 e,

— ammesso che l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva 2004/38 possa essere limitato da una specifica disposizione di diritto internazionale, definire la portata e l'effetto di una tale deroga.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 158, pag. 77, e rettifica in GU L 229, pag. 35.

2. I fatti all'origine della controversia che oppone l'Ungheria alla Repubblica slovacca possono essere così riassunti.

3. Su invito di un'associazione avente sede in Slovacchia, il sig. Sólyom, presidente dell'Ungheria, aveva previsto di recarsi, in data 21 agosto 2009, nella città di Komárno (Slovacchia) per partecipare alla cerimonia di inaugurazione di una statua di Santo Stefano.

4. Per comprendere le circostanze di tale visita, occorre rammentare in particolare che, da un lato, il 20 agosto è un giorno di festa nazionale in Ungheria, in commemorazione di Santo Stefano, fondatore e primo re dello Stato ungherese. Dall'altro, il 21 agosto è una data delicata in Slovacchia, dato che il 21 agosto 1968 ebbe luogo l'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe del Patto di Varsavia, delle quali facevano parte le truppe ungheresi.

5. In seguito a vari scambi diplomatici tra le ambasciate dei due Stati membri in merito alla prevista visita del presidente Sólyom, i tre massimi rappresentanti della Repubblica slovacca, vale a dire il presidente della Repubblica, sig. Gašparovič, il primo Ministro, sig. Fico, e il presidente del Parlamento, sig. Paška, adottavano una dichiarazione comune con la quale indicavano che la visita del presidente Sólyom era ritenuta inopportuna, tenuto conto, in particolare, del fatto che egli non aveva espresso alcuna intenzione di incontrarsi con personalità slovacche e che la data del 21 agosto era particolarmente delicata.

6. In seguito ad ulteriori contatti diplomatici, il presidente Sólyom esprimeva l'intenzione di confermare la propria visita.

7. Con nota verbale del 21 agosto 2009, il ministro degli Affari esteri slovacco informava l'ambasciatore di Ungheria a Bratislava (Slovacchia) che le autorità slovacche avevano deciso di non consentire l'ingresso del presidente Sólyom nel territorio slovacco alla medesima data, per ragioni attinenti a rischi per la sicurezza, sul fondamento delle disposizioni della direttiva 2004/38 nonché di disposizioni di diritto interno relative al soggiorno degli stranieri e alla polizia nazionale.

8. Il presidente Sólyom, informato del contenuto di tale nota mentre era in viaggio verso la Slovacchia, ne accusava ricevuta alla frontiera e rinunciava ad entrare nel territorio slovacco.

9. Con nota del 24 agosto 2009, le autorità ungheresi contestavano, in particolare, che la direttiva 2004/38 potesse costituire un valido fondamento normativo atto a giustificare il rifiuto della Repubblica slovacca di concedere al presidente Sólyom l'ingresso nel proprio territorio. Esse constatavano inoltre che la decisione di non consentire l'ingresso non era sufficientemente motivata. Per tali ragioni, la Repubblica slovacca avrebbe adottato tale provvedimento in violazione del diritto dell'Unione.

10. Nel corso di un incontro svoltosi il 10 settembre 2009 a Szécsény (Ungheria), i primi Ministri ungherese e slovacco adottavano una dichiarazione comune nella quale confermavano le rispettive tesi in ordine agli aspetti giuridici della decisione controversa, pur deplorando le circostanze del viaggio del presidente Sólyom. Nella stessa occasione veniva adottato un «promemoria» inteso a chiarire, per il futuro talune modalità pratiche delle visite ufficiali e non ufficiali nei due Stati.

11. Con nota del 17 settembre 2009, le autorità slovacche rispondevano alla nota del 24 agosto 2009 indicando che, considerate le circostanze dell'incidente, l'applicazione della direttiva 2004/38 era l' «ultima possibilità» di impedire al presidente Sólyom l'ingresso nel territorio della Repubblica slovacca e affermavano di non avere commesso alcuna violazione del diritto dell'Unione.

12. Nel frattempo, il 3 settembre 2009 il Ministro degli Affari esteri ungherese inviava una lettera al sig. Barrot, vicepresidente della Commissione europea, nella quale chiedeva il parere della Commissione in merito all'eventuale violazione del diritto dell'Unione da parte della Repubblica slovacca.

13. Nella sua lettera di risposta del 10 settembre 2009, il sig. Barrot riconosceva che, conformemente alla direttiva 2004/38, qualsiasi restrizione al diritto di libera circolazione deve rispettare il principio di proporzionalità, basarsi, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, di tale direttiva, sul comportamento personale dell'interessato ed essere notificata a quest'ultimo nelle forme prescritte dall'articolo 30 della medesima direttiva con una motivazione precisa e completa. Egli osservava inoltre che spetta in primo luogo ai giudici nazionali assicurare il rispetto delle regole della direttiva 2004/38. Sottolineava che occorreva fare il possibile per evitare che tali situazioni si ripetessero e si è dichiarato fiducioso che un dialogo bilaterale costruttivo tra i due Stati membri avrebbe consentito di risolvere la controversia.

14. Il 12 ottobre 2009 il Ministro degli Affari esteri ungherese inviava una denuncia, a nome dell'Ungheria, al presidente della Commissione e chiedeva che quest'ultima valutasse l'opportunità di avviare un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE contro la Repubblica slovacca, per violazione dell'articolo 21 TFUE e della direttiva 2004/38.

15. Con lettera dell'11 dicembre 2009, la Commissione confermava che i «cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri in forza dell'articolo 21 TFUE e della direttiva 2004/38». Tuttavia, essa precisava che, «in base al diritto internazionale, gli Stati membri si riservano il diritto di controllare l'ingresso di un capo di Stato estero nel proprio territorio, a prescindere dalla circostanza che tale capo di Stato sia o meno un cittadino dell'Unione». A suo parere, gli Stati membri dell'Unione europea continuano ad organizzare le visite ufficiali tramite i canali politici bilaterali, sicché tale materia esula dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Secondo la Commissione, un capo di Stato può certamente decidere di visitare un altro Stato membro in qualità di persona privata, conformemente all'articolo 21 TFUE e alla direttiva 2004/38, ma dai documenti allegati alla denuncia del Ministro degli Affari esteri ungherese risulta che l'Ungheria e la Repubblica slovacca sono in disaccordo circa la natura, privata o ufficiale, della prevista visita. La Commissione riteneva quindi di non poter concludere che la Repubblica slovacca avesse violato le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, pur avendo la Repubblica slovacca invocato erroneamente, nella sua nota verbale del 21 agosto 2009, la direttiva 2004/38 e gli atti adottati per la sua attuazione nell'ordinamento giuridico interno.

16. Il 16 dicembre 2009 il Ministro degli Affari esteri slovacco commentava la presa di posizione della Commissione affermando che, «[d]al punto di vista della [Repubblica slovacca], ciò significa che abbiamo ragione, che, quando agiamo, lo facciamo in maniera ponderata e non denunciamo pubblicamente una violazione delle norme europee senza sapere di cosa parliamo». Egli sottolineava che «sarebbe opportuno che [la Repubblica di] Ungheria, così come noi stessi e la Commissione (…), considerasse chiuso questo caso». Aggiungeva poi che per Bratislava la lettera della Commissione era da ritenersi una conferma che la sua posizione era corretta.

17. Il 15 marzo 2010 il sig. Fico, primo Ministro slovacco, rispondendo ad un parere espresso dal presidente Sólyom in merito all'insegnamento delle lingue nella scuola primaria, rendeva una dichiarazione pubblica in cui affermava che, «[i]n tali circostanze, vietare al sig. (…) Sólyom l'ingresso nel territorio il 21 agosto 2009 costituiva per noi un atto del tutto giustificato. A nostro parere, lo è oggi ancor più di allora».

18. Il 30 marzo 2010 l'Ungheria ha adito la Commissione, conformemente all'articolo 259 TFUE. Il 30 aprile 2010 la Repubblica slovacca ha comunicato le proprie osservazioni. Infine, il 12 maggio 2010 le osservazioni orali dei due Stati membri sono state sentite nel corso di un'audizione organizzata dalla Commissione.

19. Nel suo parere motivato del 24 giugno 2010, la Commissione ha ritenuto che le disposizioni dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e della direttiva 2004/38 non siano applicabili alle visite effettuate dal capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e che, pertanto, l'asserito inadempimento non sussista.

20. L'8 luglio 2010 l'Ungheria ha proposto il presente ricorso. La Repubblica slovacca chiede il rigetto del ricorso e la condanna dell'Ungheria alle spese.

21. Con ordinanza del presidente della Corte del 28 gennaio 2011, la Commissione è stata autorizzata ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica slovacca.

22. L'Ungheria, la Repubblica slovacca e la Commissione sono state sentite dalla Corte nell'udienza dibattimentale del 1º febbraio 2012.

II – Principali argomenti delle parti

23. La Repubblica slovacca afferma, anzitutto, di dubitare della competenza della Corte a conoscere della presente controversia, in ragione dell'inapplicabilità del diritto dell'Unione ad una situazione come quella del caso di specie.

24. L'Ungheria, sostenuta su questo punto dalla Commissione, ritiene invece che la Corte sia competente in via esclusiva a conoscere di una controversia tra due Stati membri vertente sull'interpretazione del diritto dell'Unione, poiché gli Stati membri si sono impegnati, a termini dell'articolo 344 TFUE, 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. In particolare, uno Stato membro il quale ritenga che un altro Stato membro abbia violato il diritto dell'Unione, potrebbe chiedere alla Commissione di proporre un ricorso per inadempimento conformemente all'articolo 258 TFUE, oppure adire direttamente la Corte con un tale ricorso, in applicazione dell'articolo 259 TFUE.

25. Nel merito, l'Ungheria formula quattro censure nei confronti della Repubblica slovacca.

26. Con la sua prima censura, l'Ungheria sostiene che la Repubblica slovacca, vietando al presidente Sólyom l'ingresso nel proprio territorio, ha violato l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE e la direttiva 2004/38.

27. Al fine di decidere in ordine all'applicabilità nel caso di specie del diritto dell'Unione, l'Ungheria sostiene in particolare che la direttiva 2004/38 si applica a tutti i cittadini dell'Unione, compresi i capi di Stato, e a tutti i tipi di visite, vale a dire sia ufficiali sia private.

28. Essa aggiunge che se il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea avessero voluto subordinare l'esercizio del diritto alla libera circolazione a norme di diritto internazionale l'avrebbero previsto, come hanno fatto, ad esempio, all'articolo 3, paragrafo 2, lettera f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [3]. Peraltro, tali norme di diritto internazionale che disciplinano l'ingresso di un capo di Stato nel territorio di un altro Stato non esisterebbero. Infatti, tenuto conto della giurisprudenza della Corte secondo cui il legislatore dell'Unione deve rispettare il diritto

3 — GU 2004, L 16, pag. 44.

internazionale [4], se norme siffatte esistessero, la direttiva 2004/38 ne avrebbe tenuto conto. In ogni caso, anche supponendo che tali norme esistano, l'Ungheria ritiene che la loro applicazione non possa compromettere l'efficacia di una normativa dell'Unione, quale la direttiva 2004/38, introducendo una deroga al suo ambito soggettivo di applicazione [5].

29. L'Ungheria osserva che i capi degli Stati membri sono anche cittadini dell'Unione per la durata del loro mandato e considera quindi che il mero fatto che il diritto internazionale conceda privilegi e immunità alle persone che esercitano le funzioni di capo di Stato al fine di facilitare l'esercizio di tali funzioni non implica né la cessazione né la sospensione dei diritti e dei doveri afferenti, ai sensi del Trattato FUE, alla cittadinanza dell'Unione. Al contrario, l'Ungheria ritiene che tali privilegi ed immunità costituiscano diritti complementari dei capi di Stato, che, anziché limitarli, si sommano ai diritti e ai doveri connessi alla cittadinanza dell'Unione.

30. L'Ungheria sostiene inoltre che la portata del diritto di ogni cittadino dell'Unione di circolare liberamente all'interno dell'Unione non può essere interpretata restrittivamente, sicché tale diritto può essere soggetto solo alle limitazioni eccezionalmente previste dalla direttiva 2004/38. Tuttavia, dette limitazioni sono applicabili solo qualora sussistano le condizioni sostanziali e procedurali previste da tale direttiva.

31. Orbene, per quanto riguarda le condizioni sostanziali, l'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 ammetterebbe la possibilità per gli Stati membri di adottare misure restrittive per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza ove tali misure si basino esclusivamente sul comportamento personale dell'interessato, nel rispetto del principio di proporzionalità. Inoltre, tali restrizioni sarebbero applicabili solo qualora il comportamento dell'interessato rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società. Quanto alle condizioni procedurali, l'articolo 30 della medesima direttiva enuncerebbe le garanzie di cui gode ogni cittadino dell'Unione il cui diritto alla libera circolazione venga limitato, concernenti, in particolare, la comunicazione dei motivi di qualsiasi misura restrittiva e dei mezzi di ricorso a sua disposizione.

32. Secondo l'Ungheria, la Repubblica slovacca non avrebbe rispettato né le condizioni sostanziali né le condizioni procedurali previste dalla direttiva 2004/38 al fine di vietare al sig. Sólyom l'ingresso nel territorio slovacco. Infatti, da un lato, il sig. Sólyom non avrebbe rappresentato una minaccia per un interesse fondamentale della società e, in ogni caso, un divieto di ingresso sarebbe una misura sproporzionata. Dall'altro, non sarebbe stata inviata alcuna comunicazione al sig. Sólyom per informarlo dei motivi della decisione di cui trattasi e dei mezzi di ricorso a sua disposizione.

33. La Repubblica slovacca, al pari della Commissione, precisa anzitutto che la visita programmata dal sig. Sólyom era una visita pubblica e non una visita a titolo privato e che, pertanto, la questione fondamentale di cui alla controversia è se il diritto dell'Unione e, in particolare, l'articolo 21 TFUE e la direttiva 2004/38 siano applicabili ai capi di Stato degli Stati membri.

4 — A tal riguardo, l'Ungheria cita le sentenze del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation (C-286/90, Racc. pag. I-6019, punto 9), e del 16 giugno 1998, Racke (C-162/96, Racc. pag. I-3655, punto 45).

5 — L'Ungheria si basa sulle sentenze del 6 aprile 1995, RTE e ITP/Commissione (C-241/91 P e C-242/91 P, Racc. pag. I-743, punto 84), e del 22 ottobre 2009, Bogiatzi (C-301/08, Racc. pag. I-10185, punto 19), nelle quali la Corte ha statuito che «le disposizioni di una convenzione conclusa prima dell'entrata in vigore del Trattato non possono essere invocate nei rapporti intracomunitari». Detto Stato membro sostiene che tale conclusione vale anche per le norme del diritto internazionale consuetudinario.

34. A tal riguardo, la Repubblica slovacca ritiene che, tenuto conto del ruolo dei capi di Stato, i loro spostamenti all'interno dell'Unione rientrino nell'ambito delle relazioni diplomatiche tra gli Stati membri, quali disciplinate dal diritto internazionale consuetudinario e dalle convenzioni [6]. Infatti, il principio di attribuzione delle competenze risultante dagli articoli 4, paragrafo 1, TUE e 5 TUE escluderebbe le relazioni diplomatiche bilaterali tra gli Stati membri dalla sfera di applicazione del diritto dell'Unione. Ciò sarebbe confermato, anzitutto, dalla sentenza del 22 marzo 2007, Commissione/Belgio [7], secondo cui gli Stati membri conserverebbero la facoltà di disciplinare le loro relazioni diplomatiche anche dopo l'adesione all'Unione europea. Oltre a ciò, nessuna disposizione dei Trattati attribuirebbe espressamente all'Unione la competenza a disciplinare le relazioni diplomatiche tra gli Stati membri. Inoltre, un capo di Stato, in quanto titolare della sovranità dello Stato da lui diretto, potrebbe recarsi in un altro Stato sovrano solo qualora quest'ultimo ne sia stato informato e vi abbia acconsentito. A tale proposito, la Repubblica slovacca rammenta che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dispone che l'«Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale» e che il principio di libera circolazione non può in alcun caso comportare un modifica dell'ambito di applicazione del Trattato FUE o delle disposizioni di diritto derivato.

35. Per quanto riguarda gli argomenti dell'Ungheria relativi all'applicabilità nel caso di specie del diritto dell'Unione, la Repubblica slovacca replica, in primo luogo, che il fatto che la direttiva 2004/38 non preveda deroghe relativamente alla circolazione dei capi di Stato non significa che detta direttiva sia loro applicabile, posto che l'applicazione del diritto dell'Unione ai capi di Stato è esclusa dai Trattati stessi. In secondo luogo, la Repubblica slovacca, così come la Commissione, contesta il confronto tra la direttiva 2004/38 e la direttiva 2003/109, poiché questi due testi hanno oggetti diversi. In terzo luogo, le citate sentenze Poulsen e Diva Navigation nonché Racke non creerebbero un obbligo a carico del legislatore dell'Unione di indicare, per ogni atto di diritto derivato, l'ambito di applicazione ratione materiae e ratione personae dei Trattati nel contesto del diritto internazionale. Infine, in quarto luogo, le citate sentenze RTE e ITP/Commissione e Bogiatzi sarebbero pertinenti solo laddove la competenza dell'Unione non sia oggetto di contestazione, il che non si sarebbe appunto verificato nel caso in esame.

36. Inoltre, se si ammettesse l'applicazione del diritto dell'Unione in circostanze come quelle della fattispecie, il capo di Stato di uno Stato membro beneficerebbe in un altro Stato membro di privilegi sul fondamento di tale diritto e sarebbe al contempo tutelato dalle immunità previste dal diritto internazionale contro l'applicabilità delle decisioni amministrative adottate da detto Stato in forza del diritto dell'Unione. Ne conseguirebbe che uno Stato membro non potrebbe né negare l'ingresso nel proprio territorio a tale persona né, tenuto conto delle sue immunità, allontanarla successivamente.

37. In ogni caso, anche supponendo che il diritto dell'Unione sia applicabile nel caso di specie, la Repubblica slovacca nega di avere applicato tale diritto e, in particolare, la direttiva 2004/38. Essa rileva, a tale proposito, che la nota verbale del 21 agosto 2009 contenente il riferimento alla direttiva 2004/38 si collocava nell'ambito degli scambi diplomatici concernenti l'organizzazione della prevista visita del sig. Sólyom e non costituiva quindi una «decisione» ai sensi della detta direttiva. Ciò vale a maggior ragione in quanto tale nota sarebbe stata elaborata non da un agente di polizia dei servizi di controllo alle frontiere, bensì dal Ministro degli Affari esteri, vale a dire un organo manifestamente incompetente ad adottare siffatta decisione in applicazione della direttiva 2004/38 e delle pertinenti norme nazionali. Inoltre, anziché essere indirizzata al sig. Sólyom, la nota in questione sarebbe stata trasmessa per via diplomatica all'Ungheria.

6 — La Repubblica slovacca fa riferimento, in particolare, alla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna del 1961»); alla Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari; alla Convenzione di Vienna del 14 marzo 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, nonché alla Convenzione sulle missioni speciali, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1969 (in prosieguo: la «Convenzione sulle missioni speciali»), e alla Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, allegata alla risoluzione 3166 (XXVIII) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 14 dicembre 1973.

7 — C-437/04, Racc. pag. I-2513.

38. La Repubblica slovacca sostiene altresì che l'infelice formulazione e il riferimento giuridicamente irrilevante alla direttiva 2004/38 contenuto nella nota verbale del 21 agosto 2009 non determinano l'applicazione ratione materiae alla presente causa della direttiva citata. Secondo tale Stato membro, il rinvio a detta direttiva contenuto nella nota in questione, inteso a segnalare alle autorità ungheresi l'esistenza di una potenziale minaccia per la pubblica sicurezza, non era pertinente.

39. Con la sua seconda censura, l'Ungheria sostiene che sussiste il rischio che la Repubblica slovacca reiteri in futuro la violazione degli articoli 3 TUE e 21 TFUE, nonché della direttiva 2004/38. Tale rischio sarebbe confermato in particolare da varie dichiarazioni delle autorità slovacche – tra cui, segnatamente, quelle del 16 dicembre 2009 del Ministro degli Affari esteri slovacco e del 15 marzo 2010 del primo Ministro slovacco – secondo le quali il loro comportamento nei confronti del presidente dell'Ungheria non avrebbe violato il diritto dell'Unione.

40. Dal momento che la Repubblica slovacca nega qualsiasi violazione del diritto dell'Unione a motivo, essenzialmente, della sua inapplicabilità nel caso di specie, essa considera che, come logica conseguenza, non sussiste alcun rischio di reiterazione. In ogni caso, la seconda censura riguarderebbe solo un comportamento eventuale e futuro delle autorità slovacche. Inoltre, gli elementi invocati dall'Ungheria a sostegno di tale censura sarebbero dichiarazioni rese posteriormente alla nota del 21 agosto 2009, la cui presa in considerazione nel presente procedimento violerebbe il diritto della difesa della Repubblica slovacca. Infine, quest'ultima, riferendosi ad un netto miglioramento dei rapporti tra i due Stati membri nel periodo successivo ai fatti contestati, esclude che simili malintesi possano ripetersi in futuro.

41. Con la sua terza censura, l'Ungheria sostiene che non solo la prassi seguita dalle autorità slovacche ha violato la direttiva 2004/38, ma che il fatto stesso di fondare la nota verbale del 21 agosto 2009 su tale direttiva rientra nella nozione di abuso di diritto, quale definita dalla giurisprudenza della Corte (segnatamente, sentenza del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke) [8]. In realtà, tali autorità si sarebbero avvalse della detta direttiva per perseguire finalità politiche.

42. Orbene, secondo l'Ungheria, il ricorso al diritto dell'Unione per esprimere un'ostilità sul piano politico attraverso misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini è in contrasto con i valori fondamentali dell'Unione. Del pari, non si potrebbero invocare l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza menzionati dalla direttiva 2004/38 per perseguire scopi politici. L'Ungheria aggiunge che, se tale comportamento fosse considerato compatibile con il diritto dell'Unione, nulla impedirebbe in futuro agli altri Stati membri di comporre le loro controversie bilaterali invocando il diritto dell'Unione, il che sarebbe palesemente in contrasto con gli obiettivi di tale diritto.

43. La Repubblica slovacca replica che non ha avuto luogo alcun abuso del diritto dell'Unione, dato che tale diritto non è applicabile al caso di specie.

44. In ogni caso, secondo la giurisprudenza della Corte (in particolare citata sentenza Emsland-Stärke), la constatazione di un abuso di diritto presupporrebbe l'esistenza di due elementi, vale a dire un elemento oggettivo, consistente nell'utilizzo della normativa dell'Unione per scopi diversi da quelli che le sono propri, e un elemento soggettivo, consistente nella volontà di ottenere un vantaggio dal diritto dell'Unione creando artificiosamente le condizioni necessarie per conseguirlo. La Repubblica slovacca contesta che questi due elementi sussistano nel caso di specie, poiché il diritto dell'Unione non sarebbe applicabile ed essa non mirerebbe ad ottenere alcun vantaggio.

8 — C-110/99, Racc. pag. I-11569.

45. Con la sua quarta ed ultima censura, l'Ungheria sostiene che, qualora la Corte dovesse concludere che nel caso di specie sono applicabili le norme del diritto internazionale, e non il diritto dell'Unione, essa dovrebbe allora precisare l'ambito soggettivo di applicazione di tali norme, al fine di chiarire i limiti all'applicazione dell'articolo 21 TFUE e della direttiva 2004/38 per quanto concerne le relazioni bilaterali tra gli Stati membri. In particolare, la Corte dovrebbe precisare se tali limiti riguardino solo i capi di Stato o anche altre categorie di cittadini dell'Unione.

46. La Repubblica slovacca ritiene che la questione relativa a quali persone, oltre ai capi di Stato, siano sottratte all'applicazione dell'articolo 21 TFUE e della direttiva 2004/38 non abbia alcuna incidenza sulla soluzione della controversia.

III – Valutazione

47. Preciso anzitutto che, a mio avviso, la Corte è perfettamente competente a conoscere del presente ricorso per inadempimento, dato che la controversia che oppone l'Ungheria alla Repubblica slovacca verte su un'asserita violazione del diritto dell'Unione. Nell'ambito di tale ricorso, la Corte è chiamata a definire la portata delle norme in materia di cittadinanza dell'Unione e, in particolare, a decidere se il capo di Stato di uno Stato membro possa essere considerato come un cittadino dell'Unione nei suoi spostamenti pubblici sul territorio degli altri Stati membri. Conformemente all'articolo 344 TFUE, le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni del Trattato FUE concernenti la cittadinanza dell'Unione devono essere risolte dalla Corte nell'ambito di una delle procedure previste da tale Trattato, nella specie l'articolo 259 TFUE.

48. Nel merito, rilevo innanzi tutto che, viste le circostanze oggettive della visita programmata dal sig. Sólyom, quali risultano dalle osservazioni presentate alla Corte, tale visita dev'essere considerata di carattere pubblico. Infatti, è pacifico che il sig. Sólyom intendeva recarsi nella città di Komárno per partecipare all'inaugurazione di un monumento che costituisce un simbolo legato alla storia dello Stato ungherese e che, in tale occasione, egli avrebbe dovuto ivi pronunciare un discorso. Nella specie non si tratta quindi di una visita limitata ad interessi puramente privati, né di una visita effettuata in incognito, dato che le autorità slovacche ne erano state avvisate a più riprese, per via diplomatica.

49. Ne consegue che il sig. Sólyom intendeva recarsi nella città di Komárno nell'esercizio delle sue funzioni di presidente dell'Ungheria, e non soltanto in qualità di cittadino dell'Unione.

50. Orbene, se è vero che la circolazione dei cittadini dell'Unione tra gli Stati membri è disciplinata dal diritto dell'Unione, in particolare dall'articolo 21 TFUE e dalla direttiva 2004/38, non può dirsi lo stesso per le visite effettuate dai capi di Stato negli Stati membri.

51. Come previsto dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE, «[i]n virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri» [9]. A fronte del silenzio dei Trattati quanto alla questione dell'ingresso dei capi di Stato nel territorio degli Stati membri, concludo che essa rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri.

9 — V., nello stesso senso, articolo 4, paragrafo 1, TUE.

52. Osservo peraltro che, nella citata sentenza Commissione/Belgio, la Corte ha rilevato, a proposito della Convenzione di Vienna del 1961, che quest'ultima «è un accordo di diritto internazionale concluso tra gli Stati membri e Stati terzi *nell'esercizio delle loro competenze in materia di relazioni diplomatiche* [10]» [11] e che essa «concerne, in via di principio, le relazioni bilaterali tra gli Stati» [12]. Ne consegue che il settore delle relazioni diplomatiche resta di competenza degli Stati membri, nel rispetto del diritto internazionale. Lo stesso vale, a mio parere, per gli spostamenti dei capi di Stato degli Stati membri, compreso il loro ingresso nel territorio di altri Stati membri in circostanze come quelle in discussione nella presente causa.

53. Non condivido la tesi sostenuta dall'Ungheria secondo cui lo status di cittadino dell'Unione nonché i diritti e gli obblighi che ne derivano dovrebbero prevalere sullo status di cui godono i capi di Stato degli Stati membri, sicché questi ultimi dovrebbero essere sempre liberi di circolare all'interno dell'Unione. Tale interpretazione estensiva delle implicazioni della cittadinanza dell'Unione equivarrebbe ad estendere le competenze dell'Unione in un modo incompatibile con il principio di attribuzione delle competenze.

54. Inoltre, si tratta di una visione che non tiene conto della specificità della posizione dei capi di Stato, consistente in sostanza nella loro qualità di organo supremo dello Stato che rappresenta, personifica ed impegna quest'ultimo a livello internazionale [13]. Tale posizione particolare implica che, quando un capo di Stato si sposta nell'ambito di una visita pubblica, non può mai farlo a titolo del tutto personale, dato che è anzitutto la collettività da lui rappresentata ad essere accolta dallo Stato che lo riceve.

55. Sebbene attualmente non esista alcuna convenzione internazionale diretta a disciplinare in generale lo status dei capi di Stato in diritto internazionale e, in particolare, la questione del loro ingresso nel territorio degli Stati, resta il fatto che i capi di Stato godono incontestabilmente, in forza del diritto internazionale, di una posizione che non è comparabile a nessun'altra, e certamente non a quella di un cittadino che intenda recarsi in un altro Stato a titolo puramente privato.

56. Lo specifico trattamento riservato dal diritto internazionale ai capi di Stato risulta in larga parte dalla consuetudine internazionale nonché, in misura minore e per taluni aspetti particolari, da convenzioni internazionali [14]. Tale trattamento specifico riguarda la protezione, le facilitazioni, i privilegi e le immunità che vengono loro concesse [15].

57. La qualità di massimo rappresentante dello Stato propria di un capo di Stato nonché il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati militano, a mio parere, a favore della tesi contrapposta a quella sostenuta dall'Ungheria, vale a dire che le visite dei capi di Stato negli Stati membri dell'Unione dipendono dal consenso dello Stato ospitante [16] e dalle modalità definite dallo stesso nell'ambito della sua competenza, e non possono essere comprese in termini di libertà di circolazione.

10 — Il corsivo è mio.

11 — Punto 33.

12 — Idem.

13 — V. Salmon, J., «Représentativité internationale et chef d'État», *Le chef d'État et le droit international* – colloque de Clermont-Ferrand/Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Parigi, 2002, pag. 155.

14 — V., segnatamente, Convenzione sulle missioni speciali e Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, citata alla nota 6 delle presenti conclusioni.

15 — V., a tale proposito, Watts, A., «Heads of State», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punti 12-20; *Oppenheim's International Law,* 9ª ed., vol. 1, Peace, § 451 e segg., e Cosnard, M., «Les immunités du chef d'État», *Le chef d'État et le droit international,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, op. cit., pag. 189.

16 — Tale riferimento al «consenso» si ritrova in varie convenzioni internazionali, in particolare all'articolo 2 della Convenzione di Vienna del 1961; all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della Convenzione di Vienna, del 24 aprile 1963, sulle relazioni consolari, nonché agli articoli 1, lettera a), 2-6 e 18 della Convenzione sulle missioni speciali.

58. Ciò premesso, come per qualsiasi competenza esclusiva degli Stati membri, questi ultimi non dovrebbero esercitare le loro competenze in materia diplomatica in un modo che possa condurre ad una rottura prolungata delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri. Siffatta rottura sarebbe infatti incompatibile con il processo di integrazione diretto a creare, secondo il tenore del preambolo del Trattato UE, «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa» e costituirebbe un ostacolo al conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione, compreso quello di promuovere la pace.

59. Solo una situazione di persistente paralisi delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri, contraria all'impegno assunto dagli stessi di intrattenere relazioni di buon vicinato che è inerente alla loro decisione di aderire all'Unione, rientrerebbe nel diritto dell'Unione, se non altro perché, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, ultimo comma, TUE, gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

60. È evidente che non siamo qui in presenza di una situazione del genere, come dimostra, in particolare, l'incontro tenutosi il 10 settembre 2009, ossia pochi giorni dopo l'incidente all'origine del presente procedimento, tra il primo Ministro ungherese e quello slovacco [17]. In tale occasione essi hanno peraltro ribadito il loro impegno a rispettare ed applicare tutti gli articoli del Trattato sui rapporti di buon vicinato e sull'amichevole cooperazione tra la Repubblica di Ungheria e la Repubblica slovacca, firmato a Parigi il 19 marzo 1995 [18].

61. Poiché il diritto dell'Unione non è inteso, dunque, a disciplinare l'incidente verificatosi il 21 agosto 2009, ritengo che non si possa constatare alcuna violazione dell'art. 259 TFUE.

62. L'esame della censura secondo cui la Repubblica slovacca avrebbe commesso un errore di diritto nel basarsi, in particolare, sulla direttiva 2004/38, nella sua nota verbale del 21 agosto 2009, per negare l'ingresso del presidente Sólyom nel proprio territorio non può, a mio parere, modificare tale conclusione.

63. La posizione della Repubblica slovacca è costante su questo punto. Essa riconosce che il riferimento alla direttiva 2004/38 nella suddetta nota verbale non era pertinente e, tenuto conto delle suesposte considerazioni, non posso che essere d'accordo. Non posso quindi desumerne che si tratti di un abuso di diritto ai sensi della giurisprudenza della Corte, la quale richiede che sussistano simultaneamente un elemento oggettivo e un elemento soggettivo [19].

64. Dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che tale nota verbale ha rappresentato per la Repubblica slovacca l'ultima possibilità, dopo vari tentativi per via diplomatica, di esprimere il suo dissenso in ordine alla visita programmata dal sig. Sólyom a una data che tale Stato membro considerava delicata. Sembra che all'origine del riferimento alla direttiva 2004/38 contenuto nella suddetta nota vi fossero motivi di pubblica sicurezza [20]. Poiché tali motivi sono contemplati dalla citata direttiva, in particolare dall'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, della stessa, e dal momento che la visita programmata dal sig. Sólyom poteva ragionevolmente richiedere, tenuto conto del suo contesto politico, una valutazione dei rischi in materia di pubblica sicurezza, non mi sembra provato che, riferendosi alla direttiva 2004/38 nella nota verbale del 21 agosto 2009, la Repubblica slovacca abbia commesso un abuso di diritto.

17 — V. paragrafo 10 delle presenti conclusioni.

18 — Il testo di tale Convenzione può essere consultato sulla *Revue générale de droit international public,* Éditions A. Pedone, Parigi, 1995, pag. 525.

19 — V. sentenza Emsland-Stärke, cit. (punti 52 e 53).

20 — V. punto 57 del controricorso della Repubblica slovacca e il testo stesso della nota verbale del 21 agosto 2009, da cui risulta che sono stati presi in considerazione i rischi per la sicurezza.

65. Rilevo infine, in risposta all'ultima censura formulata dall'Ungheria, che la presente controversia verte unicamente sulla visita di un capo di Stato e che non occorre quindi esaminare ulteriormente, nell'ambito del presente procedimento, quale sarebbe la situazione dei cittadini dell'Unione che esercitano altre funzioni ufficiali.

IV – Conclusione

66. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

— respingere il ricorso;

— condannare l'Ungheria alle spese.