Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

26 ottobre 2023 *

«Ricorso di annullamento – Diritto istituzionale – Piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania – Assenza di atto impugnabile – Mancato raggiungimento dell'unanimità richiesta – Irricevibilità manifesta parziale – Richiesta di un termine idoneo a consentire la ripresa del ricorso – Incompetenza manifesta parziale»

Nella causa T-48/23,

Eugen Tomac, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentato da R. Duta, avvocato,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea,

convenuto,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da R. da Silva Passos (relatore), presidente, S. Gervasoni e I. Reine, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, il sig. Eugen Tomac, ricorrente, chiede, da un lato, l'annullamento della «decisione» del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2022 che ha comportato la mancata adozione del progetto n. 15218/22 di decisione del Consiglio relativa alla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Bulgaria e Romania (in prosieguo: il «progetto n. 15218/22»), e, dall'altro, nel caso in cui non gli sia riconosciuta la qualità di ricorrente privilegiato, la concessione di un termine idoneo a consentire la ripresa del ricorso, se del caso, dal Parlamento europeo o da un'altra istituzione dell'Unione europea o nazionale che agisca in tale qualità.

* Lingua processuale: il francese.

Fatti

2 L'acquis di Schengen, menzionato all'articolo 1, che rinvia all'allegato A, della decisione 1999/435/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis (GU 1999, L 176, pag. 1), è un corpus normativo volto alla graduale eliminazione dei controlli alle frontiere comuni negli Stati membri dello spazio Schengen.

3 Il Trattato di Amsterdam ha allegato al Trattato UE e al Trattato CE il protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (GU 1997, C 340, pag. 93). Successivamente, il protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato UE (GU 2008, C 115, pag. 290), è stato allegato al Trattato di Lisbona (GU 2010, C 83, pag. 290).

4 In particolare, per quanto riguarda la Romania, l'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 29; in prosieguo: il «protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione»), dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 203), prevede quanto segue:

«1. Le disposizioni dell'acquis di Schengen (...) integrato nell'ambito dell'Unione europea e gli atti basati su detto acquis o ad esso altrimenti connessi, elencati nell'allegato II così come gli altri atti di tale tipo adottati prima dell'adesione sono vincolanti e si applicano [nella Repubblica di Bulgaria] e [in] Romania dalla data di adesione.

2. Le disposizioni dell'acquis di Schengen integrate nell'ambito dell'Unione europea e gli atti basati su detto acquis o ad esso altrimenti connessi non rientranti nel paragrafo 1, pur essendo vincolanti per la [Repubblica di] Bulgaria e la Romania dalla data di adesione, si applicano in ciascuno di tali Stati solo in virtù di una decisione europea, adottata dal Consiglio a tal fine, dopo aver verificato, conformemente alle procedure di valutazione Schengen applicabili, il rispetto dei necessari requisiti per l'applicazione di tutte le parti dell'acquis in questione in tale Stato.

Il Consiglio adotta la sua decisione, previa consultazione del Parlamento europeo, deliberando all'unanimità dei suoi membri che rappresentano i governi degli Stati membri in relazione ai quali sono già state attuate le disposizioni di cui al presente paragrafo e del rappresentante del governo dello Stato membro in relazione al quale occorre attuare tali disposizioni. (…)».

5 A seguito della sua adesione all'Unione, il 1º gennaio 2007, la Romania ha adottato, tra il 2009 e il 2011, una serie di misure nell'ambito delle procedure di valutazione Schengen, con l'obiettivo di soddisfare i criteri necessari ai fini della piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen.

6 Il 29 settembre 2010 e l'8 luglio 2011 la Presidenza del Consiglio ha elaborato, e successivamente modificato, un primo progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania, vale a dire il progetto n. 14142/10, divenuto progetto n. 14142/1/10 (in prosieguo: il «progetto n. 14142/10»).

7 Con risoluzione dell'8 giugno 2011 sul progetto n. 14142/10 (GU 2012, CE 380, pag. 160), il Parlamento ha preso posizione a favore di tale progetto.

8 Con conclusioni del 9 giugno 2011 sul completamento del processo di valutazione dello stato di preparazione della Romania ad attuare tutte le disposizioni dell'acquis di Schengen (9166/3/11 REV 3), la formazione «Valutazione Schengen» del Gruppo di lavoro del Consiglio per gli affari Schengen ha preso atto del completamento delle procedure di valutazione Schengen relativamente alla Romania. Constatando che in Romania erano soddisfatti i requisiti in tutti i settori dell'acquis di Schengen, esso ha concluso che il Consiglio poteva adottare la decisione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione.

9 Sebbene il 24 giugno 2011 fosse stato concordato che la decisione relativa all'adesione della Romania allo spazio Schengen avrebbe dovuto essere adottata entro settembre 2011, il Consiglio ha tuttavia rinviato il voto sull'adozione di tale decisione a una riunione del 22 settembre 2011.

10 Con risoluzione del 13 ottobre 2011 sull'adesione della Bulgaria e della Romania a Schengen (GU 2013, CE 94, pag. 13), il Parlamento ha ribadito il suo sostegno all'adesione della Romania all'area Schengen. Esso ha invitato il Consiglio ad adottare le misure necessarie a tal fine.

11 Il progetto n. 14302/3/11 di decisione del Consiglio, del 7 dicembre 2011, elaborato dalla Presidenza del Consiglio, non è stato oggetto di votazione del Consiglio in una riunione del 9 dicembre 2011.

12 Con risoluzione dell'11 dicembre 2018 sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Bulgaria e Romania: abolizione dei controlli alle frontiere interne terrestri, marittime e aeree (GU 2020, C 388, pag. 18), il Parlamento ha esortato il Consiglio, da un lato, a presentare quanto prima un nuovo progetto di decisione sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania, sulla base del progetto n. 14142/2010 e, dall'altro, ad adottare, mediante un unico atto giuridico, una decisione immediata ai fini dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

13 Successivamente, la Commissione europea ha confermato che la Romania soddisfaceva i requisiti necessari affinché le disposizioni dell'acquis di Schengen fossero considerate applicabili in tale Stato e ha invitato il Consiglio ad adottare le misure necessarie a tal fine, in una prima comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2 giugno 2021, intitolata «Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente» [COM(2021) 277 final], e poi in una seconda comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 maggio 2022, intitolata «Relazione sullo stato di Schengen 2022» [COM(2022) 301 final].

14 Con risoluzione del 18 ottobre 2022 sull'adesione della Romania e della Bulgaria allo spazio Schengen (GU 2023, C 149, pag. 11), il Parlamento ha nuovamente invitato il Consiglio a compiere tutti i passi necessari per adottare una decisione sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania entro la fine del 2022.

15 Una relazione di esperti del 21 ottobre 2022, elaborata, sotto l'egida della Commissione, nell'ambito di una missione di accertamento su base volontaria in Bulgaria e Romania sull'applicazione dell'acquis di Schengen e dei suoi sviluppi dal 2011 (13906/22), ha confermato le conclusioni delle procedure di valutazione completate nel 2011. In tale relazione è stato altresì dichiarato che la Romania aveva attuato l'acquis e i suoi strumenti e ne aveva perfino rafforzato

l'applicazione in tutti i settori. In una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 16 novembre 2022, intitolata «Rafforzare Schengen con la piena partecipazione della Bulgaria, della Romania e della Croazia allo spazio senza controlli alle frontiere interne» [COM(2022) 636 final], la Commissione ha rinnovato l'invito al Consiglio ad ammettere l'adesione della Romania allo spazio Schengen.

16 Il 29 novembre 2022, sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione, la Presidenza del Consiglio ha elaborato il progetto n. 15218/22.

17 L'8 dicembre 2022 la formazione «Giustizia e affari interni» (GAI) del Consiglio si è riunita al fine di deliberare, nell'ambito della governance politica dello spazio Schengen (vale a dire del Consiglio Schengen) e delle attività non legislative, sul progetto n. 15218/22 iscritto al punto 3, lettera a), dell'ordine del giorno della riunione, che prevedeva la possibilità di chiedere una votazione ai fini di un'eventuale adozione. Nel corso di detta riunione, in mancanza dell'unanimità dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riguardo al progetto n. 15218/22, tale progetto non è stato adottato.

18 Il ricorrente è un deputato europeo di nazionalità rumena.

19 Con messaggio di posta elettronica del 15 dicembre 2022, il ricorrente ha chiesto alla direttrice generale GAI del Segretariato generale del Consiglio se potesse comunicargli i risultati della votazione sulla piena applicazione dell'acquis di Schengen in Romania, iscritta all'ordine del giorno della riunione del Consiglio dell'8 dicembre 2022, nonché il verbale di tale riunione o la relazione ad essa relativa.

20 Con messaggio di posta elettronica del 16 dicembre 2022, la direttrice generale GAI del Segretariato generale del Consiglio ha risposto al ricorrente che, effettivamente, nel corso di tale riunione, il progetto n. 15218/22 non era stato adottato e che, ai sensi degli articoli 8 e 9 del regolamento interno del Consiglio, trattandosi di deliberazioni su un atto non legislativo non accessibili al pubblico, i risultati delle votazioni non erano oggetto di divulgazione. Ella ha aggiunto che non era divulgato nemmeno il verbale relativo a tale procedura.

Conclusioni del ricorrente

21 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la «decisione» del Consiglio dell'8 dicembre 2022 che comporta la mancata adozione del progetto n. 15218/22;

– nel caso in cui non gli venga riconosciuta la qualità di ricorrente privilegiato, concedere un termine idoneo a consentire che il ricorso sia ripreso, se del caso, a nome del Parlamento o di un'altra istituzione dell'Unione o nazionale che agisca in tale qualità;

– condannare il Consiglio alle spese.

In diritto

22 Ai sensi dell'articolo 126 del regolamento di procedura del Tribunale, quando è manifestamente incompetente a conoscere di un ricorso o quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

23 Nel caso di specie il Tribunale ritiene di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa e decide, ai sensi di tale articolo, di statuire senza proseguire il procedimento.

24 In limine, occorre rammentare che, poiché la ricevibilità del ricorso è un motivo di ordine pubblico che deve essere sollevato d'ufficio dal Tribunale, l'adozione di un'ordinanza sul fondamento dell'articolo 126 del regolamento di procedura non è subordinata alla contestazione, da parte del convenuto, della ricevibilità del ricorso. Pertanto, nel caso di specie, è irrilevante, ai fini della valutazione del carattere manifesto dell'irricevibilità, che l'atto introduttivo non sia stato notificato al convenuto e che quest'ultimo non abbia quindi potuto eccepire il carattere manifestamente irricevibile del ricorso (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2020, Credito Fondiario/CRU, C-69/19 P, EU:C:2020:178, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

25 Dalla costante giurisprudenza relativa alla ricevibilità dei ricorsi di annullamento si evince che occorre riferirsi alla sostanza stessa degli atti impugnati nonché all'intenzione dei loro autori per qualificare gli atti medesimi. A tal riguardo, costituiscono atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro forma, che stabiliscono in modo definitivo la posizione di un'istituzione al termine di una procedura amministrativa e che sono intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42; del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 52, e del 19 novembre 2013, Commissione/Consiglio, C-63/12, EU:C:2013:752, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

26 È alla luce di tali principi che si deve verificare se, nella specie, la mancata adozione del progetto n. 15218/22 da parte del Consiglio costituisca un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

27 È vero che, come sottolinea il ricorrente, dall'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione risulta che l'adozione di una decisione del Consiglio relativa alla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania può avvenire solo dopo che sia stato verificato, conformemente alle procedure di valutazione Schengen, il rispetto in tale Stato dei necessari requisiti per l'applicazione di tutte le parti dell'acquis in questione (v. punto 4 *supra*). È altresì vero che, nella specie, tale verifica è sfociata nell'adozione, il 9 giugno 2011, delle conclusioni della formazione «Valutazione Schengen» del Gruppo di lavoro del Consiglio per gli affari Schengen (v. punto 8 *supra*).

28 Tuttavia, occorre sottolineare che, secondo le medesime disposizioni, il completamento delle procedure di valutazione Schengen, e di detta verifica, costituisce solo una fase della procedura, che deve essere accompagnata dalla consultazione del Parlamento, seguita a sua volta dall'adozione di una decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania.

29 Soprattutto, dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione risulta che una siffatta decisione può essere adottata dal Consiglio solo all'unanimità dei suoi membri che rappresentano i governi degli Stati membri in relazione ai quali sono già state attuate le disposizioni dell'acquis di Schengen e del rappresentante del governo della Romania in relazione al quale occorre attuare tali disposizioni.

30 Pertanto, la decisione del Consiglio, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione, può essere adottata, nonostante il completamento delle procedure di valutazione Schengen, e quindi produrre effetti giuridici vincolanti per il ricorrente, solo all'unanimità alle condizioni ricordate al punto 29 *supra* (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 luglio 2004, Commissione/Consiglio, C-27/04, EU:C:2004:436, punto 30).

31 Orbene, nella specie, occorre sottolineare che, nonostante il completamento delle procedure di valutazione Schengen e l'adozione delle risoluzioni del Parlamento dell'8 giugno e del 13 ottobre 2011 nonché dell'11 dicembre 2018 e del 18 ottobre 2022, non è stata raggiunta in seno al Consiglio l'unanimità richiesta dei rappresentanti dei governi degli Stati membri in questione relativamente alla votazione sul progetto n. 15218/22 (v. punto 17 *supra*).

32 Inoltre, si deve rilevare che l'articolo 4 del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione non fissa alcun termine alla scadenza del quale la decisione del Consiglio di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo deve essere adottata o deve essere considerata adottata.

33 Sarebbe quindi in contrasto con la formulazione di detto articolo, il quale prevede espressamente una procedura a più fasi e senza fissare alcun termine a tal fine, far discendere dalla conclusione delle fasi precedenti la decadenza del potere del Consiglio di adottare, all'unanimità dei rappresentanti dei governi degli Stati membri in questione, una decisione ai sensi dell'articolo citato. Pertanto, l'esito di tali fasi, o qualunque altra presa di posizione di un'istituzione dell'Unione, non può vincolare i suddetti rappresentanti, o fondare la presunzione di una presa di posizione da parte loro, prima dell'adozione formale di una decisione siffatta alle condizioni ricordate al punto 29 supra.

34 Di conseguenza, è ancora sempre possibile per il Consiglio riscrivere il progetto n. 15218/22 all'ordine del giorno di una nuova riunione o per la Presidenza del Consiglio elaborare un nuovo progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen in Romania. In tal caso, la votazione sul progetto n. 15218/22 non implica una retrocessione dalla conclusione delle fasi precedenti all'adozione di una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione, vale a dire, in altri termini, un nuovo inizio dell'intera procedura prevista in detto articolo.

35 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che, in mancanza dell'unanimità richiesta, non è stata adottata alcuna decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione e che la votazione che comporta la mancata adozione del progetto n. 15218/22 non equivale, di per sé, a un rifiuto del Consiglio di adottare successivamente una simile decisione.

36 Pertanto, non si può ritenere che la mancata adozione del progetto n. 1518/22 dia luogo a un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE (v., per analogia, sentenza del 13 luglio 2004, Commissione/Consiglio, C-27/04, EU:C:2004:436, punto 34).

37 Inoltre, tale conclusione non è in contrasto con il diritto a un ricorso effettivo, enunciato nell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto da una giurisprudenza costante risulta che l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali non è inteso a modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione [v. sentenza del 30 aprile 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione, C-560/18 P, EU:C:2020:330, punto 62 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza del 20 maggio 2021, LG e a./Commissione, T-482/20, non pubblicata, EU:T:2021:290, punto 64 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso e per analogia, ordinanza del 27 aprile 2021, Macías Chávez e a./Spagna e Parlamento, T-719/20, EU:T:2021:216, punto 37 (non pubblicata)]. Infatti, dal momento che, come spiegato sopra, la votazione che comporta la mancata adozione del progetto n. 15218/22 non è una decisione adottata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo dell'atto di adesione della Romania all'Unione e non costituisce un atto impugnabile, il diritto del ricorrente a un ricorso effettivo non può essere fatto valere per impedire l'applicazione delle regole di ricevibilità al presente ricorso (v., in tal senso, ordinanza del 20 maggio 2021, LG e a./Commissione, T-482/20, non pubblicata, EU:T:2021:290, punto 64).

38 Di conseguenza, il primo capo delle conclusioni, volto all'annullamento della «decisione» del Consiglio dell'8 dicembre 2022 che comporta la mancata adozione del progetto n. 15218/22, deve essere respinto in quanto manifestamente irricevibile, senza che sia necessario esaminare gli argomenti attinenti al merito presentati dal ricorrente a tale riguardo.

39 Inoltre, per quanto riguarda il secondo capo delle conclusioni, diretto ad ottenere che il Tribunale, nel caso in cui non sia riconosciuta al ricorrente la qualità di ricorrente privilegiato, conceda un termine per consentire che il ricorso sia ripreso dal Parlamento o da un'altra istituzione dell'Unione o nazionale che agisca in tale qualità, da un lato, si deve sottolineare che, secondo l'articolo 263, secondo comma, TFUE, la qualità di ricorrente privilegiato è riconosciuta esclusivamente a uno Stato membro, al Parlamento, al Consiglio o alla Commissione. In tali circostanze, detta qualità non può essere accordata, nella specie, al ricorrente.

40 Dall'altro lato, occorre rilevare che il Tribunale non è competente a «concedere un termine» al Parlamento, a un'altra istituzione dell'Unione o alla Romania affinché propongano un ricorso avverso la «decisione» del Consiglio dell'8 dicembre 2022 che comporta la mancata adozione del progetto n. 15218/22. A tale proposito, si deve ricordare che i termini di ricorso, essendo stati istituiti al fine di garantire la chiarezza e la certezza delle situazioni giuridiche e di evitare qualsiasi discriminazione, sono di ordine pubblico e non sono rimessi alla disponibilità né delle parti né del giudice (v. ordinanza del 25 ottobre 2007, Estaser El Mareny/Commissione, T-274/06, non pubblicata, EU:T:2007:323, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

41 Pertanto, occorre respingere tale domanda e, conseguentemente, il secondo capo delle conclusioni, per manifesta incompetenza.

42 Ne consegue che il ricorso deve essere respinto in parte in quanto manifestamente irricevibile e in parte per manifesta incompetenza, senza che sia necessario notificarlo al Consiglio.

Sulle spese

43 Poiché la presente ordinanza è adottata prima della notifica dell'atto introduttivo del ricorso al Consiglio e prima che quest'ultimo possa aver sostenuto spese, è sufficiente decidere che il ricorrente si farà carico delle proprie spese, ai sensi dell'articolo 133 del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto in parte in quanto manifestamente irricevibile e in parte per manifesta incompetenza.

2) Il sig. Eugen Tomac si farà carico delle proprie spese.

Lussemburgo, 26 ottobre 2023

Il cancelliere
V. Di Bucci

Il presidente
R. da Silva Passos