SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

26 ottobre 2010 *

Nella causa C-482/08,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 35, n. 6, UE, proposto il 6 novembre 2008,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalle sig.re V. Jackson e I. Rao, in qualità di agenti, assistite dal sig. T. Ward, barrister,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J. Schutte e R. Szostak, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuto da:

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. J.M. Rodríguez Cárcamo, in qualità di agente,

Commissione europea, rappresentata dai sigg. M. Wilderspin e B. D. Simon, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (relatore) e A. Arabadjiev, presidenti di sezione, dai sigg. G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, dalla sig.ra P. Lindh, e dal sig. T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 aprile 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 giugno 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiede alla Corte, da un lato, di annullare la decisione del Consiglio 23 giugno 2008, 2008/633/GAI, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi (GU L 218, pag. 129), e, d'altro lato, di conservare gli effetti di tale decisione, tranne che per la parte in cui essa esclude la partecipazione di detto Stato membro alla sua applicazione.

Contesto normativo

Il protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea

2 A norma dell'art. 1 del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato dal Trattato di Amsterdam al Trattato UE e al Trattato CE (in prosieguo: il «protocollo di Schengen»), tredici Stati membri dell'Unione europea sono autorizzati ad instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nell'ambito di applicazione dell'acquis di Schengen, quale definito nell'allegato del detto protocollo.

3 In particolare, rientrano nell'acquis di Schengen così definito l'Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen (Lussemburgo) il 14 giugno 1985 (GU 2000, L 239, pag. 13; in prosieguo: l'«accordo di Schengen»), nonché la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 (GU 2000, L 239, pag. 19). Questi due atti costituiscono congiuntamente gli «accordi di Schengen».

4 L'art. 4 del protocollo di Schengen così recita:

«L'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, i quali non sono vincolati dall'acquis di Schengen, possono, in qualsiasi momento, chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni di detto acquis.

Il Consiglio decide in merito a tale richiesta all'unanimità dei suoi membri di cui all'articolo 1 e del rappresentante del governo dello Stato interessato».

5 L'art. 5, n. 1, del protocollo di Schengen così dispone:

«Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen sono soggette alle pertinenti disposizioni dei trattati.

In tale contesto, laddove l'Irlanda o il Regno Unito, o entrambi, non abbiano notificato per iscritto al presidente del Consiglio, entro un congruo periodo di tempo, che desiderano partecipare, l'autorizzazione di cui all'articolo 11 [CE] o all'articolo 40 [UE] si considera concessa agli Stati membri di cui all'articolo 1 nonché all'Irlanda e al Regno Unito, laddove uno di essi desideri partecipare ai settori di cooperazione in questione».

La decisione 1999/437/CE

6 Ai sensi dell'art. 1 della decisione del Consiglio 17 maggio 1999, 1999/437/CE, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 176, pag. 31):

«Le procedure definite nell'accordo del 18 maggio 1999 concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen

(...) saranno applicate alle proposte ed iniziative intese a sviluppare ulteriormente le disposizioni per le quali il protocollo Schengen ha autorizzato una cooperazione rafforzata e che rientrano in uno dei seguenti settori:

(...)

B. Visti per i soggiorni di breve durata, in particolare norme riguardanti il visto uniforme, l'elenco dei paesi i cui cittadini sono soggetti a obbligo di visto per gli Stati interessati e dei paesi i cui cittadini sono esonerati da tale obbligo, nonché procedure e condizioni di rilascio dei visti uniformi, cooperazione e consultazione tra i servizi competenti per detto rilascio (...)».

Le decisioni 2000/365/CE e 2004/926/CE

7 L'art. 1 della decisione del Consiglio 29 maggio 2000, 2000/365/CE, riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen (GU L 131, pag. 43), enumera gli articoli della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen che si riferiscono alle disposizioni dell'acquis di Schengen alle quali partecipa il Regno Unito. Nel loro novero rientrano, in particolare, una parte di quelle che riguardano il settore della cooperazione di polizia, che compaiono al titolo III, ma non quelle concernenti l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e la circolazione delle persone, compresa la politica comune in materia di visti, che compaiono al titolo II di detta convenzione.

8 In forza della decisione del Consiglio 22 dicembre 2004, 2004/926/CE, relativa all'attuazione di parte delle disposizioni dell'acquis di Schengen da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU L 395, pag. 70), le disposizioni della decisione 2000/365 sono state attuate nel Regno Unito a decorrere dal 1º gennaio 2005.

La decisione 2004/512/CE

9 La decisione del Consiglio 8 giugno 2004, 2004/512/CE, che istituisce il sistema di informazione visti (VIS), (GU L 213, pag. 5) ha creato il VIS in quanto sistema di scambio, tra gli Stati membri, di dati sui visti.

Il regolamento (CE) n. 767/2008

10 Il ventinovesimo «considerando» del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 9 luglio 2008, n. 767, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS) (GU L 218, pag. 60; in prosieguo: il «regolamento VIS») enuncia quanto segue:

«Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen al quale il Regno Unito non partecipa, in conformità della decisione 2000/365 (...) e della successiva decisione 2004/926 (...). Il Regno Unito non partecipa

pertanto all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolato né è soggetto alla sua applicazione».

11 Ai sensi dell'art. 1, del regolamento VIS, intitolato «Oggetto e ambito d'applicazione»:

«Il presente regolamento definisce lo scopo e le funzionalità del sistema d'informazione visti (VIS) istituito dall'articolo 1 della decisione 2004/512/CE, nonché le relative responsabilità. Esso definisce le condizioni e le procedure per lo scambio di dati tra Stati membri in ordine alle domande di visto per soggiorni di breve durata e alle decisioni adottate al riguardo, incluse le decisioni di annullamento, revoca o proroga del visto, al fine di agevolare l'esame di tali domande e le relative decisioni».

12 Ai termini dell'art. 2 del regolamento VIS:

«Il VIS ha lo scopo di migliorare l'attuazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e la consultazione tra le autorità centrali competenti per i visti, agevolando lo scambio di dati tra Stati membri in ordine alle domande di visto e alle relative decisioni, al fine di:

a) agevolare la procedura relativa alla domanda di visto;

b) evitare l'elusione dei criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda;

c) agevolare la lotta contro la frode;

d) agevolare i controlli ai valichi di frontiera esterni e all'interno del territorio degli Stati membri;

e) contribuire all'identificazione di qualsiasi persona che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso, soggiorno o residenza nel territorio degli Stati membri;

f) agevolare l'applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 [del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50, pag. 1)];

g) contribuire a prevenire minacce alla sicurezza interna degli Stati membri».

13 L'art. 3, del regolamento VIS, intitolato «Disponibilità dei dati al fine di prevenire, individuare e investigare reati di terrorismo e altri reati gravi», così dispone:

«1. Le autorità designate degli Stati membri possono, in casi specifici e previa richiesta motivata scritta o in formato elettronico, accedere ai dati conservati nel VIS di cui agli articoli da 9 a 14 qualora esistano fondati motivi per ritenere che la consultazione dei dati VIS contribuisca in misura sostanziale alla prevenzione, all'individuazione o all'investigazione di reati di terrorismo e di altri reati gravi. L'Europol può accedere al

VIS entro i limiti delle sue competenze e laddove ciò sia necessario per l'adempimento delle sue funzioni.

2. La consultazione di cui al paragrafo 1 è effettuata attraverso punti di accesso centrali, responsabili di garantire il rigoroso rispetto delle condizioni di accesso e delle procedure stabilite nella decisione 2008/633 (…)».

La decisione 2008/633

14 I «considerando» primo, secondo, terzo, quarto e quinto, della decisione 2008/633, che è l'atto impugnato nel presente ricorso, sono formulati nei termini seguenti:

«(1) La decisione 2004/512/CE (…), ha istituito il VIS in quanto sistema per lo scambio di dati sui visti tra gli Stati membri. L'istituzione del VIS costituisce una delle iniziative fondamentali delle politiche dell'Unione europea volte a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il VIS dovrebbe mirare a migliorare la realizzazione della politica comune in materia di visti e dovrebbe anche contribuire alla sicurezza interna e alla lotta contro il terrorismo in circostanze precisamente definite e controllate.

(2) Nella sessione del 7 marzo 2005, il Consiglio ha adottato delle conclusioni in cui ha dichiarato che, "per conseguire pienamente l'obiettivo del miglioramento della sicurezza interna e della lotta al terrorismo", dovrebbe garantire l'accesso al VIS alle autorità degli Stati membri responsabili per la sicurezza interna "nel quadro dell'esercizio delle loro competenze nel settore della prevenzione

e dell'individuazione dei reati e delle relative indagini, inclusi gli atti o le minacce terroristici", "nel pieno rispetto delle normative sulla protezione dei dati personali".

(3) Nella lotta contro il terrorismo e altri reati gravi è essenziale che i servizi competenti dispongano di informazioni il più esaustive e aggiornate possibile nei rispettivi settori. I servizi nazionali competenti degli Stati membri necessitano di informazioni per assolvere adeguatamente le loro funzioni. Le informazioni contenute nel sistema VIS possono essere necessarie ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo e altri reati gravi e dovrebbero pertanto essere disponibili per la consultazione da parte delle autorità designate, alle condizioni stabilite nella presente decisione.

(4) Inoltre, il Consiglio europeo ha dichiarato che l'Europol svolge un ruolo fondamentale nell'ambito della cooperazione tra le autorità degli Stati membri nel settore dell'investigazione di reati transfrontalieri contribuendo alla prevenzione, all'analisi e all'investigazione di attività criminali su scala europea. Pertanto, anche l'Europol dovrebbe aver accesso ai dati VIS nell'ambito dell'espletamento delle sue funzioni e in conformità della convenzione del 26 luglio 1995 che istituisce un Ufficio europeo di polizia [GU C 316, pag. 2].

(5) La presente decisione integra il regolamento [VIS], in quanto fornisce una base giuridica a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea che autorizza le autorità designate e l'Europol ad accedere al VIS».

15 I «considerando» tredicesimo e quindicesimo di detta decisione sono formulati nei termini seguenti:

«(13) La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa, ai sensi della decisione 2000/365/CE (…); il Regno Unito non partecipa pertanto alla sua adozione e non è vincolato da essa o tenuto ad applicarla.

(…)

(15) Tuttavia, in conformità della decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge [GU L 386, pag. 89], le informazioni conservate nel VIS possono essere fornite al Regno Unito e all'Irlanda dalle competenti autorità degli Stati membri le cui autorità designate hanno accesso al VIS in virtù della presente decisione. Le informazioni conservate nei registri nazionali dei visti del Regno Unito e dell'Irlanda possono essere fornite alle competenti autorità degli altri Stati membri incaricate dell'applicazione delle leggi. Ogni forma di accesso diretto da parte delle autorità centrali del Regno Unito e dell'Irlanda al sistema VIS richiederebbe, allo stato attuale della loro partecipazione all'acquis di Schengen, un accordo tra la Comunità e tali Stati membri, eventualmente da integrare con altre norme che specificassero le condizioni e procedure per tale accesso».

16 Ai termini del sedicesimo «considerando» della decisione 2008/633, quest'ultima costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro

associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, che rientrano nel settore di cui all'art 1, lett. B, della decisione 1999/437.

17 Ai sensi del diciassettesimo «considerando» della decisione 2008/633, tale decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, la cui firma è stata approvata con la decisione del Consiglio 25 ottobre 2004, 2004/849/CE (GU L 368, pag. 26), e che rientrano nel settore di cui all'art. 1, lett. B, della decisione 1999/437 in combinato disposto con l'art. 4, n 1, della decisione 2004/849.

18 L'art. 1 della decisione 2008/633 così dispone:

«La presente decisione definisce le condizioni per l'accesso al sistema di informazione visti (VIS), a scopo di consultazione, delle autorità designate degli Stati membri e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e di altri reati gravi».

19 L'art. 2 di tale decisione, intitolato «Definizioni», enuncia al suo n. 1, lett. e), che le «autorità designate» ai sensi di detta decisione sono le autorità competenti in materia di prevenzione, individuazione e investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi e designate dagli Stati membri a norma dell'art. 3 della stessa direttiva.

20 L'art. 3, nn. 3 e 5, della decisione 2008/633 così dispone:

«3. Ciascuno Stato membro può designare il punto/i punti di accesso centrale attraverso cui si effettua l'accesso. (…)

5. A livello nazionale, ciascuno Stato membro conserva un elenco delle unità operative in seno alle autorità designate che possono accedere al VIS attraverso il punto/i punti di accesso centrale».

21 Ai termini dell'art. 4 della decisione 2008/633:

«1. Quando le condizioni dell'articolo 5 sono soddisfatte, le unità operative di cui all'articolo 3, paragrafo 5, presentano una richiesta motivata scritta o elettronica al punto/ai punti di accesso centrale di cui all'articolo 3, paragrafo 3, per accedere al sistema VIS. Dopo ricezione di una richiesta, il punto/i punti di accesso centrale verificano se le condizioni di accesso di cui all'articolo 5 sono soddisfatte. Se tutte le condizioni di accesso sono soddisfatte, il personale debitamente autorizzato del punto/dei punti di accesso centrale tratta le richieste. I dati VIS consultati sono trasmessi alle unità operative di cui all'articolo 3, paragrafo 5, in modo da non compromettere la sicurezza dei dati.

2. In un caso eccezionale d'urgenza, il punto/i punti di accesso centrale possono ricevere richieste scritte, elettroniche od orali. In tali casi il punto/i punti di accesso centrale trattano le richieste immediatamente e verificano solo a posteriori se tutte le condizioni di cui all'articolo 5 sono soddisfatte, compresa la sussistenza di un caso eccezionale d'urgenza. La verifica a posteriori ha luogo senza indebiti ritardi previo trattamento della richiesta».

22 Conformemente all'art. 5, n. 1, di tale decisione:

«L'accesso al VIS per la consultazione è accordato alle autorità designate entro i limiti delle loro competenze e a condizione che:

a) l'accesso per la consultazione sia necessario ai fini della prevenzione, dell'individuazione o dell'investigazione di reati di terrorismo o di altri reati gravi;

b) l'accesso per la consultazione sia necessario in un caso specifico;

c) esistano fondati motivi per ritenere che la consultazione dei dati VIS contribuisca in misura sostanziale alla prevenzione, all'individuazione o all'investigazione di qualsiasi dei reati in questione».

23 L'art. 7 della detta decisione fissa le condizioni per l'accesso ai dati VIS da parte dell'Europol.

I fatti

24 Il 30 novembre 2005, la Commissione delle Comunità europee ha presentato al Consiglio una proposta di decisione [COM (2005) 600 def.] che permette l'accesso ai dati del VIS ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di atti terroristici e di altre gravi forme di criminalità.

25 Nel corso delle discussioni dinanzi al Consiglio, l'Irlanda e il Regno Unito hanno dichiarato che essi ritenevano di aver diritto a partecipare all'adozione ed all'applicazione della decisione relativa all'accesso ai dati del VIS, in particolare ritenevano che tale misura non potesse essere considerata come fondata sull'acquis di Schengen. Essi hanno altresì dichiarato di ritenere, anche nell'ipotesi in cui tale misura dovesse essere considerata tale, che la base giuridica non rientrasse nell'ambito dell'acquis di Schengen in materia di visti per soggiorni di breve durata e che ciò non giustificasse il fatto che essi fossero esclusi da tale misura. Essi hanno dichiarato che, di conseguenza, ad essi dovesse essere accordato un accesso diretto e integrale al VIS.

26 Il 23 giugno 2008 il Consiglio ha adottato la decisione 2008/633 senza che il Regno Unito fosse ammesso a partecipare all'adozione.

27 Ritenendo che detta esclusione costituisse una violazione di forme sostanziali e/o una violazione del Trattato UE, il Regno Unito ha proposto il ricorso in esame, ai sensi dell'art. 35, n. 6, UE.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

28 Il Regno Unito chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione 2008/633;

— conservare gli effetti di tale decisione, tranne che per la parte in cui essa esclude la partecipazione di tale Stato membro alla sua applicazione, e

— condannare il Consiglio alle spese.

29 Il Consiglio conclude chiedendo il rigetto del ricorso e la condanna del Regno Unito alle spese del procedimento.

30 Con ordinanze del presidente della Corte 16 aprile e 14 luglio 2009, la Commissione e il Regno di Spagna, rispettivamente, sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

31 Per chiedere l'annullamento della decisione 2008/633 il Regno Unito sostiene che quest'ultima costituisce non uno sviluppo di disposizioni dell'acquis di Schengen al quale esso non partecipa, vale a dire uno sviluppo della politica comune in materia di visti, bensì una misura di cooperazione di polizia, come peraltro è evidenziato dalla scelta, ad opera del Consiglio, del fondamento normativo, ossia gli artt. 30, n. 1, lett. b), UE e 34, n. 2, lett. c), UE. Il Regno Unito rileva altresì che, nella sua proposta iniziale, la Commissione aveva considerato che il progetto di decisione non rientrasse nell'ambito della politica comune in materia di visti, ma avesse altri fini, e che essa

aveva quindi previsto la partecipazione dell'Irlanda e del Regno Unito all'elaborazione di tale decisione.

32 Il Regno Unito sostiene che nella decisione 2008/633 non sono individuate le disposizioni dell'acquis di Schengen che essa sarebbe intesa a sviluppare. Né la finalità, né il contenuto di tale decisione — ai quali occorrerebbe far riferimento, secondo la giurisprudenza della Corte, per qualificare un atto come proposta o iniziativa fondata su detto acquis ai sensi dell'art. 5, n. 1, del protocollo di Schengen — dimostrerebbero che detta decisione potrebbe essere qualificata come uno sviluppo delle disposizioni di tale acquis relative alla politica comune in materia di visti. Risulterebbe infatti dall'art. 1 che la sua finalità è quella di definire le condizioni per l'accesso al VIS, a scopo di consultazione, delle autorità designate e dell'Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e di altri reati gravi, il che non avrebbe alcun nesso con la politica comune in materia di visti. In particolare, dai «considerando» secondo e terzo, nonché dagli artt. 5, n. 1, lett. a) e 7, risulterebbe che la decisione 2008/633 mira a contribuire alla sicurezza interna e alla lotta contro il terrorismo, mediante la condivisione, con le autorità incaricate dell'applicazione della legge e l'Europol, di informazioni inserite nel VIS ad opera delle autorità responsabili dei visti. Quanto al suo contenuto, peraltro, tale decisione riguarderebbe la procedura d'accesso al VIS e non si riferirebbe in alcun modo alla politica comune in materia di visti.

33 A parere del Regno Unito, pur se il regolamento VIS e la decisione 2008/633 possono essere complementari, essi sono giuridicamente distinti e ciascuno di essi deve essere valutato separatamente alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte per stabilire se si tratti di un atto fondato sull'acquis di Schengen. L'applicazione di tali criteri servirebbe di per sé a garantire la coerenza di tale acquis. Benché la decisione 2008/633 miri a completare il regolamento VIS, non si può per ciò stesso presumere che essa sia un atto fondato sull'acquis di Schengen.

34 Inoltre, il fondamento giuridico della decisione 2008/633 sarebbe costituito da disposizioni rientranti nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, che riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Tale decisione non può dunque costituire nel contempo uno sviluppo della politica comune in materia di visti rientrante nel titolo IV del Trattato CE. Tuttavia, se così fosse, si dovrebbe in tal caso annullare tale decisione per l'erroneità dei suoi fondamenti normativi.

35 Infine, il Regno Unito tiene a precisare che non esiste alcuna difficoltà pratica o giuridica ad una sua partecipazione parziale al VIS, che il suo accesso ai dati del VIS ai fini previsti dalla decisione non costituisce una minaccia per la coerenza del sistema maggiore rispetto all'accesso di cui gode l'Europol e che, con il suo ricorso, esso non tenta affatto di opporsi alla partecipazione della Repubblica d'Islanda, del Regno di Norvegia e della Confederazione Svizzera alla decisione riguardante l'accesso al VIS delle autorità di polizia.

36 Il Consiglio sostiene di aver a giusto titolo qualificato la decisione 2008/633 come uno sviluppo di un settore dell'acquis di Schengen, che è stato descritto in termini relativamente ampi all'art. 1, lett. B, della decisione 1999/437, il che non costituisce di per sé una risposta alla questione se il fondamento normativo adeguato per la sua approvazione sia rinvenibile nel titolo IV del Trattato CE oppure nel titolo VI del Trattato UE.

37 Risulterebbe, in effetti, tanto dai «considerando» primo, terzo e quinto quanto dall'art. 1 della decisione 2008/633 che quest'ultima ha lo scopo di completare il regolamento VIS definendo le condizioni in base alle quali, ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi, le autorità designate possono accedere ai dati precedentemente inseriti e già immagazzinati nel VIS ad opera delle autorità competenti in materia di visti. Quanto al contenuto di detta decisione, le sue disposizioni esigerebbero che gli Stati membri designino le autorità che avranno accesso al VIS, nonché i punti centrali a partire dai quali saranno effettuate le consultazioni del VIS. Esse definirebbero le procedure

applicabili nonché le condizioni che devono essere soddisfatte per poter autorizzare tale consultazione.

38 Il Consiglio sostiene quindi che il fondamento normativo che corrisponde a tale scopo e a tale contenuto è l'art. 30, n. 1, lett. b), UE poiché la decisione 2008/633 concerne il trattamento e l'analisi, da parte delle autorità designate, delle informazioni contenute nel VIS, senza riguardare tuttavia lo scambio, la raccolta o l'immagazzinamento dei dati. La decisione non riguarderebbe né procedure, né condizioni relative al rilascio dei visti regolate dal titolo IV del Trattato CE e neppure la cooperazione tra i servizi competenti indicati a detto titolo e non potrebbe quindi rientrare nell'ambito delle disposizioni dell'art. 62, n. 2, lett. b), sub ii), CE, né nell'ambito delle disposizioni di cui all'art. 66 CE. Non sussisterebbe quindi una violazione dell'art. 47 UE. L'approccio seguito nella fattispecie sarebbe anche conforme alla prassi abituale.

39 Per quanto riguarda il fatto che la decisione 2008/633 è qualificata come costitutiva di uno sviluppo dell'acquis di Schengen nel settore dei visti, il Consiglio sottolinea l'importanza del nesso che intercorre tra tale decisione e il regolamento VIS, che ha istituito un sistema integrato unico contenente dati di un solo tipo, che ha lo scopo di attuare in modo coerente la politica dell'Unione in materia di visti e che designa un utente principale, vale a dire le autorità competenti in materia di visti e di controlli alle frontiere degli Stati membri che partecipano a detta politica. Pur se tale sistema comporta finalità secondarie, quale il fatto di contribuire a prevenire minacce alla sicurezza interna degli Stati membri, il regolamento VIS garantirebbe che l'accesso delle autorità di polizia alle informazioni sia compatibile con la finalità generale del sistema. La decisione 2008/633 si inserirebbe pertanto nel contesto giuridico di tale regolamento, con il quale formerebbe un tutt'uno che costituirebbe uno sviluppo, per preservarne la coerenza, dell'acquis di Schengen nel settore dei visti, come descritto all'art. 1, lett. B, della decisione 1999/437.

40 Il Consiglio sostiene inoltre che, pur se il criterio che la Corte ha elaborato nella sua giurisprudenza per qualificare un atto come sviluppo dell'acquis di Schengen è

analogo a quello che è utilizzato per determinare il fondamento giuridico di un atto dell'Unione, esso non è però identico, giacché deve prendere in considerazione la necessità di preservare la coerenza di detto acquis. Ponendo l'accento sul criterio utilizzato per la scelta del fondamento giuridico dell'atto, imperniato esclusivamente sulla finalità e il contenuto dell'atto stesso, il Regno Unito non terrebbe in alcun modo conto di tale necessità.

41 Dal canto suo, la Commissione sottoscrive l'analisi del Consiglio relativa alla scelta del fondamento giuridico e la sua argomentazione atta a dimostrare che la decisione 2008/633 è così intimamente connessa al regolamento VIS da dover essere qualificata come sviluppo dell'acquis di Schengen in materia di visti, poiché amplia e completa tale regolamento, consentendo l'accesso al VIS, per la consultazione, delle autorità designate e dell'Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. Essa ricorda che l'art. 3 del regolamento VIS, che permette la consultazione dei dati VIS ai fini summenzionati e che fa rinvio alla decisione 2008/633, non è applicabile al Regno Unito. Ne conseguirebbe quindi che neppure detta decisione sarebbe applicabile al Regno Unito.

Giudizio della Corte

Sul motivo principale

42 È pacifico che il Regno Unito, in conformità dell'art. 4 del protocollo di Schengen, ha chiesto e, in forza della decisione 2000/365, ottenuto di partecipare a talune disposizioni dell'acquis di Schengen. In proposito, è del pari pacifico che pur se il Regno Unito partecipa ad una parte delle disposizioni dell'acquis di Schengen riguardanti

la cooperazione di polizia, esso non partecipa invece alle disposizioni di tale acquis riguardanti l'eliminazione dei controlli alle frontiere e la circolazione delle persone, compresa la politica comune in materia di visti.

43 Risulta dal tredicesimo «considerando» della decisione 2008/633 che il Consiglio ha ritenuto che essa costituisse uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa e che, di conseguenza, tale Stato membro non dovesse partecipare all'adozione di detta decisione. Per chiedere l'annullamento della decisione di cui trattasi il Regno Unito sostiene, in via principale, che, adottando tale qualificazione, il Consiglio ha commesso un errore di diritto.

44 Occorre pertanto determinare se la decisione 2008/633 rientri nel novero delle «proposte e [del]le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen» di cui all'art. 5, n. 1, primo comma, del protocollo di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa.

45 Affinché un atto dell'Unione possa essere qualificato come proposta o iniziativa fondata sull'acquis di Schengen, ai sensi dell'art. 5, n. 1, primo comma, del protocollo di Schengen, la Corte ha considerato che, per analogia con i principi vigenti in materia di scelta del fondamento normativo di siffatto atto, esso deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale, tra i quali rientrano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenza 18 dicembre 2007, causa C-77/05, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-11459, punto 77).

46 Nondimeno, come espressamente rilevato dalla Corte, tale ragionamento vale solo per analogia e trova quindi i suoi limiti nella specificità della cooperazione rafforzata in forza dell'acquis di Schengen, la quale comporta che sia preso in considerazione, nel suo complesso, il sistema nel quale si iscrive.

47 Il sistema della cooperazione rafforzata a titolo dell'acquis di Schengen si applica solo ad una parte degli Stati membri e comporta che qualsiasi proposta o iniziativa basata su tale acquis, ai sensi dell'art. 5, n. 1, primo comma, del protocollo di Schengen deve essere conforme alle disposizioni cui dà attuazione o di cui costituisce uno sviluppo, motivo per cui essa presuppone l'accettazione tanto di tali disposizioni quanto dei principi che ne costituiscono il fondamento (sentenza Regno Unito/Consiglio, cit., punto 61).

48 Ne consegue che, nel qualificare un atto come rientrante nell'ambito dell'acquis di Schengen o come costitutivo di uno sviluppo di quest'ultimo, occorre tener conto della necessaria coerenza di tale acquis e dell'esigenza di preservare tale coerenza nella sua possibile evoluzione.

49 Deve quindi rilevarsi, in particolare, che la coerenza dell'acquis di Schengen e dei suoi futuri sviluppi comporta che gli Stati che partecipano a tale acquis, quando lo fanno evolvere e rendono più profonda la cooperazione rafforzata che essi sono autorizzati ad attuare ex art. 1 del protocollo di Schengen, non sono obbligati a prevedere misure speciali di adattamento per gli altri Stati membri che non hanno partecipato all'adozione delle misure riguardanti fasi precedenti di tale evoluzione.

50 Per quanto riguarda la finalità della decisione 2008/633, risulta dai «considerando» secondo, terzo, quarto e sesto della stessa, nonché dagli artt. 1 e 5, n. 1, che essa ha lo scopo di consentire l'accesso al VIS delle autorità degli Stati membri che sono competenti in materia di sicurezza interna, nonché dell'Europol, ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. Solo a tale titolo la decisione di cui trattasi persegue finalità che, in quanto tali, rientrano nell'ambito della cooperazione di polizia.

51 Per quanto attiene al contenuto della decisione 2008/633, esso verte tanto sulle modalità di designazione, da parte degli Stati membri, delle autorità, competenti in materia di sicurezza interna, autorizzate a consultare il VIS quanto sulle condizioni di accesso, di comunicazione e di conservazione dei dati utilizzati per i summenzionati fini. Così facendo, le disposizioni di tale decisione possono, in linea di principio, essere considerate come tese ad organizzare una forma di cooperazione di polizia.

52 È tuttavia pacifico che tali disposizioni contengono altrettante condizioni restrittive all'accesso al VIS, quanto quelle enumerate all'art. 5, n. 1, della decisione 2008/633 e all'art. 3 del regolamento VIS, che segnalano il fatto che esse organizzano essenzialmente l'uso accessorio di una banca dati relativa ai visti la cui prima finalità è connessa al controllo delle frontiere e degli ingressi nel territorio e che è quindi aperta, per mera consultazione, alla cooperazione di polizia solo in via secondaria, e unicamente nei limiti in cui quest'ultima non ne metta in discussione l'uso principale.

53 Va inoltre rilevato che la decisione 2008/633 è strettamente connessa al regolamento VIS, di cui costituisce l'applicazione riguardo a tale punto, e quindi alla politica comune in materia di visti fondata sul titolo IV del Trattato CE.

54 La cooperazione istituita dalla decisione 2008/633, da un punto di vista tanto funzionale, quanto sostanziale, non potrebbe esistere indipendentemente dal VIS, del quale è pacifico che rientri — al pari della decisione 2004/512 e del regolamento VIS che sono ad esso sottesi — nell'acquis di Schengen riguardante la politica comune in materia di visti.

55 In questo contesto, si deve inoltre constatare che l'accesso diretto al VIS autorizzato dalla decisione 2008/633 a favore delle autorità competenti in materia di sicurezza interna è materialmente possibile solo per gli Stati membri che dispongono dei punti

centrali di accesso al VIS menzionati all'art. 3, n. 2, del regolamento VIS, vale a dire le autorità dei soli Stati membri che partecipano alle disposizioni dell'acquis di Schengen riguardanti la politica comune in materia di visti.

56 Nella fattispecie, la partecipazione del Regno Unito mediante un accesso diretto al meccanismo di consultazione consentito dal regolamento VIS e organizzato dalla decisione 2004/512 necessiterebbe, come risulta anche dal quindicesimo «considerando» della decisione 2008/633, di misure particolari per tale Stato membro in quanto esso non ha partecipato al VIS e non dispone dell'interfaccia nazionale che consente a ciascuno Stato membro partecipante al VIS di comunicare con detto sistema.

57 Di conseguenza, la decisione 2008/633 deve essere considerata una misura rientrante nell'ambito dell'acquis di Schengen concernente la politica comune in materia di visti.

58 Se, peraltro, la decisione 2008/633 dovesse essere considerata non un elemento di tale politica comune, bensì una mera misura di cooperazione di polizia, essa permetterebbe a tutti gli Stati membri di partecipare così alla determinazione delle modalità di consultazione del VIS, pur se alcuni di essi non hanno partecipato alla definizione dei principi che hanno presieduto all'attuazione di detta banca dati in materia di visti, non sono tenuti ad inserire nel sistema i dati di tutte le domande di visto da essi ricevute e non contribuiscono neppure alla gestione e al finanziamento di tale sistema. Siffatto approccio condurrebbe inoltre ad escludere la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera dal dispositivo di consultazione del VIS ai fini menzionati dalla decisione 2008/633, benché tali Stati partecipino all'attuazione, dopo averne accettato i principi, e contribuiscano al finanziamento della banca dati. Tale decisione deve essere pertanto considerata intrinsecamente connessa alla politica comune in materia di visti e non può avere un'altra qualificazione senza rimettere in discussione la coerenza stessa del VIS.

59 Da tutto quel che precede consegue che, anche se è incontestabile che la decisione 2008/633 persegua finalità di cooperazione di polizia, tale circostanza non impedisce, tenuto conto di tutti gli altri elementi oggettivi che la caratterizzano, di considerare che essa costituisce una misura di sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen relative alla politica comune in materia di visti.

60 È peraltro pacifico, come già rilevato al punto 42 della presente sentenza, che il Regno Unito non partecipa alle disposizioni dell'acquis di Schengen relative all'eliminazione dei controlli alle frontiere e alla circolazione delle persone, compresa la politica comune in materia di visti.

61 La partecipazione di uno Stato membro all'adozione di una misura presa in applicazione dell'art. 5, n. 1, del protocollo di Schengen, alla luce del sistema di cooperazione rafforzata ai sensi dell'acquis di Schengen come descritto dal punto 47 della presente sentenza, è ipotizzabile soltanto a condizione che tale Stato abbia aderito al settore dell'acquis di Schengen nel quale si inserisce la misura da adottare o del quale quest'ultima costituisce uno sviluppo (sentenza Regno Unito/Consiglio, cit., punto 62).

62 Di conseguenza, il Consiglio non ha commesso errori di diritto nel considerare che la decisione 2008/633 costituiva uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen alle quali il Regno Unito non partecipava e nel rifiutare che tale Stato membro partecipasse alla sua adozione.

Sul motivo in subordine

63 Nel suo ricorso, il Regno Unito deduce, in subordine, nell'ipotesi in cui la decisione 2008/633 dovesse essere considerata uno sviluppo della politica comune in materia di visti, che essa dovrebbe essere comunque annullata, in quanto sarebbe stata, in tal caso, erroneamente adottata sul fondamento degli artt. 30, n. 1, lett. b), UE e 34, n. 2, lett. c), UE che, nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, disciplinano l'azione comune in materia di cooperazione di polizia.

64 Nondimeno la questione se una misura costituisca uno sviluppo dell'acquis di Schengen è diversa dalla questione relativa a quale fondamento giuridico debba essere legittimamente posto alla base di tale sviluppo. Ogni atto dell'Unione deve essere infatti fondato su una disposizione dei trattati che conferisce alle istituzioni dell'Unione il potere di adottarlo.

65 Secondo una giurisprudenza consolidata, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-9097, punto 61, e 10 febbraio 2009, causa C-301/06, Irlanda/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-593, punto 60).

66 In proposito, l'argomento dedotto dal Regno Unito a sostegno del suo motivo presentato in subordine potrebbe essere accolto solo laddove i criteri così utilizzati per determinare il fondamento normativo di un atto dell'Unione corrispondessero esattamente a quelli che servono per qualificare siffatto atto come proposta o iniziativa fondata sull'acquis di Schengen. Le cose non starebbero tuttavia così, come risulta da quanto è stato rilevato ai punti 47-49 della presente sentenza.

67 Ne consegue che il Consiglio, poiché intendeva sviluppare l'acquis di Schengen, permettendo, a condizioni ben precise, l'utilizzo del VIS a fini di cooperazione di polizia, doveva, a tal fine, fondarsi sulle disposizioni del Trattato UE che gli consentivano di legiferare in tale ambito della cooperazione di polizia.

68 Di conseguenza, come risulta dai punti 50 e 51 della presente sentenza, tenuto conto della finalità e del contenuto della decisione 2008/633, non risulta che il Consiglio abbia errato nel considerare, per quanto riguarda specificamente la scelta del fondo normativo di tale decisione, che essa rientrasse nell'ambito della cooperazione di polizia. Peraltro l'argomento avanzato dal Regno Unito, a sostegno del motivo che ha presentato in via principale, corrobora la fondatezza di tale scelta.

69 Pertanto, in considerazione del solo argomento dedotto a sostegno del motivo presentato in subordine dal Regno Unito, anche tale motivo deve essere respinto.

70 Di conseguenza, le conclusioni del Regno Unito intese ad ottenere l'annullamento della decisione 2008/633 non possono essere accolte e non vi è pertanto luogo per una pronuncia della Corte sulla domanda del detto Stato membro riguardante il mantenimento degli effetti di tale regolamento.

71 Alla luce di tali premesse, occorre respingere il ricorso proposto dal Regno Unito.

Sulle spese

72 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, il Regno Unito, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti in giudizio sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.

3) Il Regno di Spagna e la Commissione europea, sopportano le proprie spese.

Firme