SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 marzo 2009 *

Nel procedimento C-345/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria), con decisione 26 luglio 2006, pervenuta in cancelleria il 10 agosto 2006, nella causa

Gottfried Heinrich

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans (relatore), A. Rosas, K. Lenaerts e M. Ilešič, presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

* Lingua processuale: il tedesco.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 novembre 2007,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo austriaco, dal sig. G. Eberhard, in qualità di agente;

— per il governo ceco, dai sigg. T. Boček e M. Smolek, in qualità di agenti;

— per il governo danese, dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma e dalla sig.ra C. Schulze-Bahr, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, dalle sig.re G. Alexaki e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A'L. Hare, in qualità di agenti;

— per il governo ungherese, dalla sig.ra J. Fazekas, in qualità di agente;

— per il governo polacco, dalle sig.re E. Ośniecka-Tamecka e M. Kapko, in qualità di agenti;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra E. Bygglin e dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agenti;

— per il governo svedese, dalla sig.ra A. Falk, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalle sig.re C. Gibbs e J. Stratford, in qualità di agenti;

— per il Parlamento europeo, dalla sig.ra K. Bradley e dal sig. U. Rösslein, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal sig. M. Bauer e dalla sig.ra E. Karlsson, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. C. Ladenburger e R. Vidal Puig, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 aprile 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, dell'art. 2, n. 3, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), e, dall'altro, dell'art. 254, n. 2, CE in combinato disposto con la normativa comunitaria in materia di sicurezza dell'aviazione civile.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dal sig. Heinrich contro le autorità austriache, dopo che queste ultime gli avevano rifiutato l'accesso a bordo di un aereo in quanto trasportava racchette da tennis nel suo bagaglio a mano, poiché tali oggetti erano considerati, da dette autorità, articoli vietati da un allegato non pubblicato di un regolamento nel settore della sicurezza dell'aviazione civile.

Contesto normativo

La normativa comunitaria relativa all'accesso ai documenti

3 L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione ha un diritto di consultare i documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite in tale regolamento.

4 L'art. 2, n. 3, di detto regolamento precisa che il medesimo «riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea».

5 Il termine «documento» è definito dall'art. 3, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 come «qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

La normativa comunitaria relativa alla sicurezza dell'aviazione civile

6 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 2320, istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile (GU L 355, pag. 1).

7 Secondo l'art. 1, n. 1, di tale regolamento, l'obiettivo principale del medesimo è istituire e attuare utili misure comunitarie al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile.

8 L'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2320/2002 dispone:

«1. Le norme fondamentali comuni relative alle misure di sicurezza aerea sono basate sulle raccomandazioni figuranti attualmente nel documento 30 della conferenza europea per l'aviazione civile (CEAC) e sono riportate nell'allegato.

2. Le misure necessarie per l'attuazione e per l'adeguamento tecnico di tali norme fondamentali comuni sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 2, tenendo nella debita considerazione i diversi tipi di operazioni e la sensibilità delle misure relative a:

a) criteri di rendimento e prove di accettazione delle apparecchiature;

b) procedure particolareggiate contenenti informazioni sensibili;

c) criteri particolareggiati di esenzione dalle misure di sicurezza».

9 L'art. 6 del regolamento n. 2320/2002 dispone:

«Gli Stati membri hanno la facoltà di applicare, nel rispetto del diritto comunitario, misure più severe di quelle disposte dal presente regolamento. Non appena possibile dopo l'applicazione delle stesse, gli Stati membri comunicano alla Commissione la natura di tali misure».

10 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 2320/2002, relativo alla diffusione delle informazioni, prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo il diritto di accesso del pubblico ai documenti sancito dal regolamento (CE) n. 1049/2001 (…),

a) le misure relative a:

i) criteri di rendimento e prove di accettazione delle apparecchiature;

ii) procedure particolareggiate contenenti informazioni sensibili;

iii) criteri particolareggiati di esenzione dalle misure di sicurezza,

di cui all'articolo 4, paragrafo 2;

(…)

c) (…) sono segrete e non sono pubblicate. Esse sono unicamente messe a disposizione delle autorità di cui all'articolo 5, paragrafo 2, che le comunicano solo alle parti interessate, in base alle esigenze conoscitive di queste ultime, in conformità delle disposizioni nazionali applicabili in materia di diffusione di informazioni sensibili».

11 I punti 4.1 e 4.3 dell'allegato, cui l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2320/2002 fa riferimento, contengono le norme fondamentali comuni relative al controllo sui passeggeri in partenza e sul loro bagaglio a mano. Tali disposizioni mirano ad impedire che articoli vietati vengano introdotti nelle aree sterili o nell'aeromobile.

12 A termini di detto punto 4.3, sub 1, «[i]l bagaglio a mano di tutti i passeggeri in partenza (…) è controllato prima di poter essere introdotto nelle aree sterili e a bordo dell'aeromobile. Tutti gli articoli vietati devono essere confiscati oppure deve essere negato al passeggero l'accesso all'area sterile o, se del caso, all'aeromobile (…)».

13 La nozione di «articolo vietato» è definita al punto 1.18 dell'allegato al regolamento n. 2320/2002 come «oggetto che può essere utilizzato per commettere un atto di interferenza illecita e che non è stato debitamente dichiarato e assoggettato alle leggi e ai regolamenti vigenti». Un elenco indicativo degli articoli vietati figura nell'appendice di tale allegato, contenente orientamenti per la classificazione degli articoli vietati. Al punto (iii) di detta appendice figura la categoria: «Oggetti contundenti: manganelli, sfollagente, mazze da baseball e strumenti simili».

14 L'attuazione del regolamento n. 2320/2002 e, in particolare, del suo art. 4, n. 2, è disciplinata dal regolamento (CE) della Commissione 4 aprile 2003, n. 622, che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione (GU L 89, pag. 9), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 15 gennaio 2004, n. 68 (GU L 10, pag. 14; in prosieguo: il «regolamento n. 622/2003»).

15 I primi due 'considerando' del regolamento n. 622/2003 recitano così:

«(1) La Commissione ha l'obbligo di adottare talune misure per l'applicazione di norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione in tutta l'Unione europea. A tal fine il regolamento è lo strumento più adatto.

(2) Conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 2320/2002 e al fine di prevenire atti illeciti, le misure contenute nell'allegato del presente regolamento sono segrete e non possono essere pubblicate».

16 L'art. 3 del regolamento n. 622/2003, intitolato «Riservatezza», enuncia che le misure di cui trattasi sono contenute nell'allegato e che «[t]ali misure devono essere riservate e non devono essere pubblicate, rimanendo a disposizione soltanto delle persone debitamente autorizzate da uno Stato membro o dalla Commissione».

17 L'art. 1 del regolamento n. 68/2004 conferma la riservatezza delle misure contenute nell'allegato.

18 I 'considerando' secondo, terzo e quarto del regolamento n. 68/2004 dispongono:

«(2) A norma del regolamento n. 2320/2002 e al fine di prevenire atti illeciti, le misure stabilite nell'allegato al regolamento (CE) n. 622/2003 devono restare segrete e non essere pubblicate. La stessa regola si applica necessariamente a tutti gli atti che recano modifiche a detto regolamento.

(3) Esiste tuttavia l'esigenza di disporre di un elenco armonizzato, accessibile al pubblico, che identifichi separatamente gli articoli che i passeggeri non possono introdurre nelle aree sterili e nella cabina di un aeromobile e quelli non ammessi nei bagagli trasportati nella stiva dell'aeromobile.

(4) Si riconosce che tale elenco non può essere esaustivo ed occorre quindi consentire all'autorità competente di vietare altri articoli oltre a quelli elencati. È opportuno comunicare chiaramente ai passeggeri, prima e durante la registrazione dei bagagli, quali sono tutti gli articoli proibiti».

Causa principale e questioni pregiudiziali

19 In data 25 settembre 2005, il ricorrente nella causa principale si è sottoposto ai controlli di sicurezza presso l'aeroporto di Vienna-Schwechat. In tale occasione è stato costatato che il medesimo portava con sé nel bagaglio a mano alcune racchette da tennis. Poiché tali racchette, secondo le autorità nazionali, facevano parte degli articoli vietati di cui ai punti 4.1 e 4.3 dell'allegato al regolamento n. 2320/2002 ed elencati nell'allegato al regolamento n. 622/2003, il ricorrente non ha superato i controlli di sicurezza. Quando quest'ultimo è salito ugualmente sull'aeromobile con le racchette da tennis nel bagaglio a mano, egli è stato invitato a scendere dal velivolo.

20 Dal fascicolo del procedimento principale emerge che, con il suo ricorso dinanzi al giudice nazionale, il ricorrente intende ottenere una dichiarazione di illegittimità dei provvedimenti adottati nei suoi confronti.

21 Nell'esaminare tale ricorso, l'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Tribunale amministrativo regionale indipendente dell'Austria inferiore) ha ritenuto che il contenuto del regolamento n. 622/2003 non si riferisse solo agli organi statali ma anche ai privati. Esso sottolinea, tuttavia, che questi ultimi si trovano nell'impossibilità di conformarsi a tale regolamento, perché l'allegato al medesimo non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

22 Secondo il giudice del rinvio, l'omessa comunicazione di regole di condotta che devono essere rispettate dai soggetti di diritto costituisce una lesione talmente grave dei principi più elementari di uno Stato di diritto, i quali devono essere rispettati anche dalla Comunità europea, che i regolamenti o le parti di regolamenti non pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, in contrasto con il disposto dell'art. 254, nn. 1 e 2, CE, non hanno alcuna esistenza giuridica e non possono quindi avere efficacia vincolante.

23 Il giudice del rinvio sostiene, poi, che da ciò consegue parimenti che la facoltà di limitare il diritto del cittadino dell'Unione di «accedere a documenti delle istituzioni comunitarie», ai sensi del regolamento n. 1049/2001, facoltà di cui, a suo avviso, la Commissione voleva manifestamente avvalersi nella fattispecie, non può essere riferita agli atti che vincolano giuridicamente la persona e che, proprio per tale motivo, devono essere pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

24 Ciò premesso, l'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se, nella nozione di documento di cui all'art. 2, n. 3, del [regolamento n. 1049/2001], debbano considerarsi compresi anche quegli atti i quali necessitano di una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, in osservanza dell'art. 254 CE.

2) Se i regolamenti, o parti di essi, acquistino efficacia vincolante qualora essi non vengano pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, in contrasto con il disposto dell'art. 254, n. 2, CE».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

25 I governi tedesco, francese e del Regno Unito sostengono che il rinvio pregiudiziale è irricevibile in quanto la decisione di rinvio non precisa né le condizioni in cui il sig. Heinrich ha adito il giudice del rinvio né l'oggetto della controversia. Dato che il contesto di fatto e di diritto delle questioni pregiudiziali non sarebbe sufficientemente chiaro, non sarebbe possibile determinare se le medesime siano obiettivamente necessarie ai fini della soluzione della controversia principale.

26 Due tra tali governi esprimono, inoltre, dubbi quanto alla rilevanza delle questioni proposte per la soluzione della controversia.

27 Il governo tedesco considera che il fondamento normativo delle sanzioni controverse si trova nel diritto austriaco e non nei regolamenti citati dal giudice del rinvio. Quest'ultimo non ha spiegato in che modo una eventuale nullità di tali regolamenti possa comportare una nullità della legge austriaca sulla sicurezza aerea.

28 Secondo il governo francese, la prima questione è in ogni caso irricevibile, poiché i giudici nazionali non dispongono di alcuna competenza quanto alle domande di accesso ai documenti coperti dal regolamento n. 1049/2001. La seconda questione sarebbe irricevibile dato che, anche qualora l'elenco figurante nell'allegato al regolamento n. 622/2003 fosse inopponibile ai privati, le autorità austriache continuerebbero ad essere competenti a vietare l'introduzione di taluni articoli a bordo di aeromobili.

29 Senza sollevare esplicitamente la questione della ricevibilità, il governo svedese sostiene di avere difficoltà a valutare la questione se l'omessa pubblicazione dell'allegato al regolamento n. 622/2003 presentasse una qualsiasi rilevanza diretta per quanto attiene alla possibilità per il ricorrente di venire a conoscenza dei suoi obblighi, in quanto la decisione di rinvio non rivela nulla in merito alle pretese del ricorrente o alle possibili conseguenze giuridiche.

30 Occorre anzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate, o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (v., in particolare, sentenza 23 marzo 2006, causa C-237/04, Enirisorse, Racc. pag. I-2843, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

31 Le informazioni contenute nelle decisioni di rinvio pregiudiziale devono non solo consentire alla Corte di fornire risposte utili, ma altresì dare ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia. Spetta alla Corte vigilare affinché tale possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, a norma della suddetta

disposizione, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio (v., in particolare, sentenza Enirisorse, cit., punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

32 A tale riguardo, dal fascicolo del procedimento principale emerge che il sig. Heinrich chiede una dichiarazione di illegalità del comportamento dei funzionari nazionali addetti alla sicurezza i quali, prima, non gli hanno fatto superare il controllo di sicurezza e poi, una volta che egli era ugualmente salito a bordo dell'aeromobile, gli hanno intimato di scendere da quest'ultimo.

33 Nella sua decisione il giudice del rinvio precisa, inoltre, che la decisione delle autorità competenti di non far superare al sig. Heinrich il controllo di sicurezza con le sue racchette da tennis è stata basata sui regolamenti nn. 2320/2002 e 622/2003. Esso osserva che detti regolamenti non si rivolgono solo alle autorità nazionali, ma impongono anche obblighi ai privati. Tuttavia, questi ultimi non sarebbero in grado di conformarsi a detti obblighi in mancanza di pubblicazione dell'allegato al regolamento n. 622/2003.

34 Ne consegue che il giudice del rinvio ha definito in modo sufficiente sia il contesto di fatto sia il contesto di diritto in cui esso formula la sua domanda di interpretazione del diritto comunitario, e che ha fornito alla Corte tutte le informazioni necessarie per metterla in condizione di risolvere utilmente tale questione.

35 Inoltre, emerge dalle osservazioni presentate conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dai governi soprammenzionati e dalle altre parti interessate che le informazioni contenute nella decisione di rinvio hanno consentito loro di prendere utilmente posizione su dette questioni.

36 Per quanto attiene alla rilevanza delle questioni sollevate, occorre ricordare la costante giurisprudenza secondo cui, nell'ambito di un procedimento ex art. 234 CE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve

assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale ai fini dell'emanazione della propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (v., in particolare, sentenza 15 novembre 2007, causa C-162/06, International Mail Spain, Racc. pag. I-9911, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

37 La dichiarazione d'irricevibilità, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che la richiesta interpretazione del diritto comunitario non ha alcun rapporto con la realtà concreta o l'oggetto della causa principale, o qualora la questione sia di tipo teorico (v., in particolare, sentenza 8 novembre 2007, causa C-379/05, Amurta, Racc. pag. I-9569, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

38 La prima questione proposta dal giudice del rinvio risulta dalla constatazione effettuata da quest'ultimo che l'assenza di pubblicazione dell'allegato al regolamento n. 622/2003 si fonda sull'art. 8, n. 1, del regolamento n. 2320/2002, il quale, per motivi attinenti alla protezione della sicurezza aerea, esclude la pubblicazione di talune categorie di provvedimenti e di informazioni, fatto salvo il diritto di accesso del pubblico ai documenti sancito dal regolamento n. 1049/2001. La rilevanza per la soluzione della controversia di tale questione, con cui il giudice del rinvio si interroga, sostanzialmente, sulla possibilità di giustificare, con riferimento a quest'ultimo regolamento, l'omessa pubblicazione di atti comunitari che devono essere pubblicati in virtù dell'art. 254 CE, non può essere messa in dubbio.

39 La seconda questione riguarda l'efficacia vincolante di regolamenti o parti di regolamenti che non siano stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e, quindi, l'opponibilità degli obblighi previsti da tali regolamenti nei confronti dei privati. Dato che rientra nella responsabilità del giudice del rinvio definire il contesto normativo applicabile alla controversia principale, e che quest'ultimo ha accertato che le autorità austriache hanno invocato i regolamenti di cui trattasi per giustificare il loro rifiuto al sig. Heinrich di superare il controllo di sicurezza dell'aeroporto di Vienna-Schwechat, il rapporto di tale questione con l'oggetto della controversia principale non può essere contestato.

40 Ciò premesso, la domanda di pronuncia pregiudiziale dev'essere considerata ricevibile.

Nel merito

Sulla seconda questione

41 Con la sua seconda questione, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se l'allegato al regolamento n. 622/2003, che non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, abbia efficacia vincolante nella parte in cui mira ad imporre obblighi ai privati.

42 Occorre innanzitutto ricordare che, in virtù dell'art. 254, n. 2, CE, i regolamenti del Consiglio e della Commissione sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ed entrano in vigore alla data che essi stabiliscono ovvero, in mancanza di data, il ventesimo giorno seguente la loro pubblicazione. Dal tenore letterale stesso delle disposizioni di tale articolo emerge che un regolamento comunitario può produrre effetti giuridici soltanto se è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (v. sentenza 11 dicembre 2007, causa C-161/06, Skoma-Lux, Racc. pag. I-10841, punto 33).

43 Inoltre, un atto proveniente da un'istituzione comunitaria non può essere opposto alle persone fisiche e giuridiche in uno Stato membro prima che queste ultime abbiano la possibilità di prenderne conoscenza tramite regolare pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (sentenza Skoma-Lux, cit., punto 37).

44 In particolare, il principio di certezza del diritto esige che una normativa comunitaria consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa

impone loro. Infatti, i soggetti dell'ordinamento devono poter conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza 21 giugno 2007, causa C-158/06, ROM-projecten, Racc. pag. I-5103, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

45 L'osservanza di questi principi è necessaria con le stesse conseguenze quando una regolamentazione comunitaria obbliga gli Stati membri ad adottare, ai fini della sua attuazione, provvedimenti che impongano obblighi ai privati. Infatti, i provvedimenti adottati dagli Stati membri in esecuzione del diritto comunitario devono rispettare i principi generali di tale ordinamento (v., in tal senso, sentenze 20 giugno 2002, causa C-313/99, Mulligan e a., Racc. pag. I-5719, punti 35 e 36, nonché 11 gennaio 2007, causa C-384/05, Piek, Racc. pag. I-289, punto 34). Di conseguenza, i provvedimenti nazionali che, in esecuzione di una regolamentazione comunitaria, impongono obblighi ai privati devono essere pubblicati affinché gli interessati possano prenderne conoscenza (v., in tal senso, sentenza Mulligan e a., cit., punti 51 e 52).

46 Inoltre, in una tale situazione, gli interessati devono avere anche la possibilità di informarsi sulla fonte dei provvedimenti nazionali che impongono loro obblighi, dato che gli Stati membri hanno adottato tali provvedimenti in esecuzione di un obbligo imposto dal diritto comunitario.

47 Ciò è tanto più necessario, per quanto riguarda i regolamenti comunitari, in quanto gli interessati devono eventualmente poter far controllare ai giudici nazionali la conformità di provvedimenti nazionali di attuazione di un regolamento comunitario con quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania-Zuccherifici nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri, Racc. pag. 2749, punto 34). Devono quindi essere pubblicati, in una situazione del genere, non solo la normativa nazionale di cui trattasi, ma anche il regolamento comunitario che obbliga gli Stati membri ad adottare provvedimenti che impongano obblighi ai privati.

48 Occorre esaminare, per quanto riguarda l'elenco degli articoli vietati, se la normativa comunitaria in questione nella causa principale che non è stata oggetto di pubblicazione, vale a dire l'allegato al regolamento n. 622/2003, abbia potuto avere lo scopo di imporre obblighi ai privati.

49 Secondo l'art. 1 del regolamento n. 2320/2002, obiettivo principale del medesimo è istituire e attuare utili misure comunitarie al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile. Tale regolamento ha inoltre l'obiettivo di fornire la base per l'interpretazione uniforme delle disposizioni pertinenti della Convenzione di Chicago 7 dicembre 1944, sull'aviazione civile internazionale, e, segnatamente, dell'allegato 17 alla medesima, contenente norme minime aventi lo scopo di assicurare la sicurezza dell'aviazione civile. Gli strumenti per conseguire tali obiettivi sono, da una parte, la definizione di norme fondamentali comuni sulle misure di sicurezza aerea e, dall'altra, l'istituzione di procedure adeguate per controllare l'applicazione delle norme.

50 A termini dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2320/2002, dette norme fondamentali comuni sono basate sulle raccomandazioni figuranti attualmente nel documento n. 30 della Conferenza europea per l'aviazione civile e sono riportate nell'allegato a detto documento. Ad eccezione di una sezione dedicata alle definizioni, detto allegato prevede misure di sicurezza, controllo ed ispezione relative, in particolare, ai passeggeri e ai bagagli a mano.

51 Dai punti 4.1. e 4.3. di detto allegato deriva che tutti i passeggeri in partenza, nonché il loro bagaglio a mano, sono sottoposti ad un controllo per impedire che articoli vietati vengano introdotti nelle aree sterili o a bordo degli aeromobili. Tutti gli articoli vietati sono confiscati; in caso contrario, se del caso, al passeggero dev'essere negato l'accesso alla zona sterile o all'aeromobile. Un elenco indicativo di tali articoli vietati figura in appendice al detto allegato. Anche se tali disposizioni sembrano riferirsi in primo luogo alle autorità competenti degli Stati membri, non si può contestare che esse mirano ad ogni modo ad imporre obblighi ai privati.

52 Il regolamento n. 2320/2002 conferisce, mediante l'art. 4, n. 2, una competenza esecutiva alla Commissione per adottare, secondo la procedura di cui all'art. 9 di tale regolamento, le misure necessarie per l'attuazione e per l'adeguamento tecnico delle norme fondamentali comuni menzionate al punto 49 della presente sentenza.

53 Nell'esercizio di tale competenza, la Commissione ha adottato il regolamento n. 622/2003, che stabilisce le misure necessarie per l'applicazione e l'adeguamento tecnico delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione. Tali misure sono contenute nell'allegato a tale regolamento e non sono pubblicate. Tale allegato è stato modificato conformemente all'allegato al regolamento n. 68/2004 e nemmeno quest'ultimo allegato è stato pubblicato.

54 Risulta da quanto precede che non si può escludere che le misure previste dal regolamento n. 622/2003 riguardino anche l'elenco degli articoli vietati figuranti in appendice all'allegato al regolamento n. 2320/2002.

55 Costituisce perlomeno un indizio in tal senso il fatto che il regolamento n. 68/2004, al suo terzo 'considerando', precisa che è necessario redigere un elenco armonizzato, accessibile al pubblico, che identifichi separatamente gli articoli che i passeggeri non possono introdurre nelle aree sterili e nella cabina di un aeromobile. Infatti, la necessità sottolineata in tale 'considerando' del regolamento n. 68/2004, di redigere un elenco armonizzato, implica che l'elenco allegato al regolamento n. 2320/2002 sia stato effettivamente oggetto di modifiche.

56 Peraltro, se così fosse, occorre sottolineare la manifesta incoerenza della normativa di esecuzione della Commissione a tal proposito, in quanto quest'ultima, da una parte, ritiene necessario mantenere segrete le misure relative agli articoli vietati e, dall'altra, proclama la necessità di redigere un elenco armonizzato di tali articoli accessibile al pubblico.

57 Ad ogni modo, le eventuali modifiche soprammenzionate nell'elenco allegato al regolamento n. 2320/2002 non sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

58 Occorre rilevare, poi, che il regolamento n. 2320/2002 definisce con precisione, all'art. 8, il regime di riservatezza elencando le categorie di provvedimenti e di informazioni che sono qualificate segrete e che non sono pubblicate. Come ha ammesso la stessa Commissione in udienza in risposta ad un quesito posto dalla Corte, è giocoforza constatare che l'elenco degli articoli vietati nelle aree sterili o a bordo di aeromobili non rientra in alcuna di tali categorie. Tale elenco non rientra dunque nel regime di riservatezza previsto dall'art. 8 del regolamento n. 2320/2002, circostanza peraltro confermata dal fatto che l'elenco indicativo di tali articoli, che figura in appendice all'allegato a detto regolamento, è stato pubblicato senza alcuna restrizione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

59 Il regolamento n. 2320/2002 e, in particolare, l'art. 4, n. 2, del medesimo, non fornisce quindi alcun fondamento normativo che consenta alla Commissione, nell'esercizio della propria competenza esecutiva in virtù di tali disposizioni, di applicare il regime di riservatezza previsto dall'art. 8 di tale regolamento a misure di adeguamento dell'elenco degli articoli vietati, allegato al regolamento n. 2320/2002.

60 Ne risulta che, nel caso in cui il regolamento n. 622/2003 apportasse effettivamente adeguamenti a detto elenco degli articoli vietati, premessa su cui si è basato il giudice del rinvio, tale regolamento sarebbe in tali limiti necessariamente invalido.

61 Inoltre, senza che occorra risolvere la questione se l'obbligo di pubblicazione di un regolamento in virtù dell'art. 254, nn. 1 e 2, CE possa essere soggetto a deroghe, siffatte misure di adeguamento, in quanto mirano a imporre obblighi ai privati, devono in ogni caso essere pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La questione se tali misure e le regole che esse riguardano impongano direttamente obblighi ai privati o

obblighino gli Stati membri a farlo, è irrilevante a tal proposito, come risulta dai punti 42-47 della presente sentenza. Infatti, in entrambi i casi, è necessaria la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.*

62 Ne consegue che, poiché l'allegato al regolamento n. 622/2003 non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, le misure di adeguamento dell'elenco degli articoli vietati figuranti in tale allegato non possono essere opposte ai privati.

63 Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione nel senso che l'allegato al regolamento n. 622/2003, che non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea,* non ha efficacia vincolante nella parte in cui mira ad imporre obblighi ai privati.

Limitazione degli effetti nel tempo

64 Nel caso in cui la Corte dovesse dichiarare invalido il regolamento n. 622/2003, i governi austriaco e polacco, nonché il governo del Regno Unito, chiedono che, in applicazione dell'art. 231, secondo comma, CE, tutte le misure comprese nell'allegato a tale regolamento, nonché le misure adottate in virtù di detto regolamento, siano considerate definitive sino all'adozione di nuove misure da parte della Commissione.

65 A tal proposito, occorre innanzitutto rilevare che, nella presente sentenza, la Corte non procede ad una dichiarazione di invalidità integrale o parziale del regolamento n. 622/2003.

66 Occorre aggiungere che una dichiarazione di assenza di efficacia vincolante dell'allegato al regolamento n. 622/2003, nella parte in cui tale allegato mira ad imporre obblighi ai privati, non incide sugli obblighi imposti agli Stati membri dal regolamento n. 2320/2002 nel settore della sicurezza dell'aviazione civile, in particolare su quelli relativi alla prevenzione dell'introduzione degli articoli vietati nelle aree sterili dell'aeroporto e a bordo degli aeromobili.

67 Inoltre, gli orientamenti figuranti in appendice all'allegato al regolamento n. 2320/2002 forniscono indicazioni dettagliate a tal proposito, per cui le autorità nazionali sono in grado di assicurare la sicurezza dell'aviazione civile, conformemente agli obiettivi del regolamento n. 2320/2002.

68 Infine, è in contrasto con le esigenze di certezza del diritto lasciar sussistere gli effetti dell'allegato al regolamento n. 622/2003, nella parte in cui tale allegato mira ad imporre obblighi ai privati, in attesa dell'adozione da parte della Commissione di misure eventualmente necessarie per conferir loro un'efficacia vincolante nei confronti dei medesimi.

69 Ciò premesso, non occorre limitare nel tempo gli effetti della presente sentenza.

Sulla prima questione

70 Alla luce della soluzione data alla seconda questione, non occorre risolvere la prima questione.

Sulle spese

71 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'allegato al regolamento (CE) della Commissione 4 aprile 2003, n. 622, che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 15 gennaio 2004, n. 68, che non è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, non ha efficacia vincolante nella parte in cui mira ad imporre obblighi ai privati.

Firme