

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

20 febbraio 2018 (*)

«Impugnazione – Tutela dei consumatori – Servizi di gioco d’azzardo on-line – Tutela dei consumatori e degli utenti nonché prevenzione dell’accesso dei minori ai giochi di cui trattasi – Raccomandazione 2014/478/UE della Commissione – Atto dell’Unione giuridicamente non vincolante – Articolo 263 TFUE»

Nella causa C-16/16 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 6 gennaio 2016,

Regno del Belgio, rappresentato da L. Van den Broeck, M. Jacobs e J. Van Holm, in qualità di agenti, assistite da P. Vlaeminck, B. Van Vooren, R. Verbeke e J. Auwerx, advocaten,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da F. Wilman e H. Tserepa-Lacombe, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský ed E. Levits, presidenti di sezione, E. Juhász, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader (relatore), C. Lycourgos e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 26 giugno 2017,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 12 dicembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la presente impugnazione, il Regno del Belgio chiede l’annullamento dell’ordinanza del Tribunale dell’Unione europea del 27 ottobre 2015, Belgio/Commissione (T-721/14; in prosieguo: l’«ordinanza impugnata», EU:T:2015:829), mediante la quale quest’ultimo ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto all’annullamento della raccomandazione 2014/478/UE della Commissione, del 14 luglio 2014, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d’azzardo on line e per la prevenzione dell’accesso dei minori ai giochi d’azzardo on line (GU 2014, L 214, pag. 38; in prosieguo: la «raccomandazione controversa»).

Contesto normativo

2 L'articolo 263, primo comma, del Trattato TFUE così dispone:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio [dell'Unione europea], della Commissione [europea] e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi».

3 Nella sezione intitolata «Atti giuridici dell'Unione», l'articolo 288 TFUE così dispone:

«Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti».

4 L'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 1 del Consiglio, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU 1958, 17, pag. 385), come modificato dal regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1»), dispone quanto segue:

«Le lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni dell'Unione sono la lingua bulgara, la lingua ceca, la lingua croata, la lingua danese, la lingua estone, la lingua finlandese, la lingua francese, la lingua greca, la lingua inglese, la lingua irlandese, la lingua italiana, la lingua lettone, la lingua lituana, la lingua maltese, la lingua neerlandese, la lingua polacca, la lingua portoghese, la lingua rumena, la lingua slovacca, la lingua slovena, la lingua spagnola, la lingua svedese, la lingua tedesca e la lingua ungherese».

Fatti

5 Il 14 luglio 2014 la Commissione europea ha adottato, in forza dell'articolo 292 TFUE, la raccomandazione controversa.

6 Dal considerando 9 di tale raccomandazione risulta che il suo scopo consiste nel «salvaguardare la salute dei consumatori e dei giocatori, e quindi anche ridurre al minimo eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo».

7 Il punto I, intitolato «Scopo», della raccomandazione suddetta è redatto come segue:

«1. Si raccomanda agli Stati membri di adottare principi per i servizi di gioco d'azzardo on line e per le comunicazioni commerciali responsabili relative a tali servizi, allo scopo di garantire ai consumatori, ai giocatori e ai minori un elevato livello di tutela, inteso a salvaguardare la salute e a ridurre al minimo gli eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo.

2. La presente raccomandazione lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di regolamentare i servizi di gioco d'azzardo».

8 I punti da III a X della raccomandazione controversa sono relativi, rispettivamente, alle «prescrizioni relative alle informazioni», ai «minori», alla «registrazione dei giocatori e [al] conto di gioco»,

all'«attività dei giocatori e [all']assistenza», alle «pause e [all']autoesclusione», alle «comunicazioni commerciali», alle «sponsorizzazioni», nonché all'«educazione e [alla] sensibilizzazione».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 ottobre 2014, il Regno del Belgio ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della raccomandazione controversa.
- 10 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 dicembre 2014, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a titolo dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991. Il Regno del Belgio ha depositato le sue osservazioni riguardo a tale eccezione il 20 febbraio 2015.
- 11 La Commissione eccepiva l'irricevibilità del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, adducendo che la raccomandazione controversa non costituiva un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. In sostanza, essa riteneva che, sia nella sua forma che nel suo contenuto, la raccomandazione controversa fosse una raccomandazione «vera e propria» ai sensi dell'articolo 288 TFUE, che cioè non vincola e non impone alcun obbligo cogente. Ciò sarebbe attestato dalla presentazione formale di tale raccomandazione fondata sull'articolo 292 TFUE, dalla sua formulazione in termini non imperativi e condizionali. La Commissione aggiungeva che nessuno degli argomenti sollevati dal Regno del Belgio nell'atto introduttivo del ricorso era idoneo a confutare tale qualificazione della raccomandazione controversa quale atto non impugnabile.
- 12 Il Regno del Belgio replicava che il ricorso di cui trattasi era ricevibile. In sostanza, basandosi in particolare sulle sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (22/70, EU:C:1971:32), e del 13 dicembre 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), nonché sul principio di una tutela giurisdizionale effettiva, esso osservava che la raccomandazione controversa deve poter costituire l'oggetto di un controllo giurisdizionale. In primo luogo, esso affermava che tale raccomandazione esplica «effetti giuridici negativi», dal momento che, come emergeva dal primo, dal terzo e dal quarto motivo dedotti nell'atto introduttivo del ricorso, essa viola principi fondamentali del diritto dell'Unione, ossia il principio della competenza di attribuzione e l'obbligo di leale cooperazione fra istituzioni dell'Unione e fra queste e gli Stati membri. In secondo luogo, esso osservava, nell'ambito del secondo e del quinto motivo dedotti a sostegno del ricorso, che la raccomandazione controversa era il risultato dell'intento di armonizzare l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE nel settore dei giochi d'azzardo e costituiva, in realtà, una direttiva nascosta, circostanza che spetterebbe ai giudici dell'Unione verificare. In tale contesto, esso aggiungeva che la raccomandazione controversa esplicava effetti giuridici indiretti, dal momento che, da un lato, gli Stati membri sono vincolati, in forza del loro obbligo di leale cooperazione, da un obbligo di mezzo a rispettarla e, dall'altro, i giudici nazionali devono prendere in considerazione tale raccomandazione.
- 13 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 12 e il 16 gennaio 2015, la Repubblica ellenica e la Repubblica portoghese hanno chiesto di intervenire in tale procedimento a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio.
- 14 Con l'ordinanza impugnata, adottata in applicazione dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo ha accolto l'eccezione di irricevibilità senza impegnare il dibattito nel merito. Il Tribunale ha, infatti, dichiarato che la raccomandazione controversa non produce e non è destinata a produrre effetti di diritto obbligatori, cosicché non può essere qualificata come «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Conseguentemente, lo stesso ha respinto il ricorso dichiarandolo irricevibile e ha deciso che non occorre, quindi, statuire sulle domande di intervento.

Conclusioni delle parti

- 15 Con la sua impugnazione il Regno del Belgio chiede che la Corte voglia:
- annullare integralmente l'ordinanza impugnata;

- dichiarare ricevibile il ricorso di annullamento;
- statuire nel merito;
- dichiarare ricevibili le domande di intervento della Repubblica ellenica e della Repubblica portoghese, e
- condannare la Commissione alle spese.

16 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione, e
- condannare il Regno del Belgio alle spese.

Sull'impugnazione

17 A sostegno della sua impugnazione, il Regno del Belgio deduce tre motivi.

Sul primo e sul secondo motivo

Argomenti delle parti

18 Nell'ambito del primo motivo, il Regno del Belgio afferma che l'adozione di ogni atto giuridico, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, è di per sé sufficiente a produrre effetti giuridici idonei a giustificare un sindacato di legittimità a norma dell'articolo 263 TFUE. L'esclusione delle raccomandazioni dall'ambito d'applicazione di tale controllo dovrebbe fare oggetto di interpretazione restrittiva. Di conseguenza, in contrasto con quanto dichiarato dal Tribunale nell'ordinanza impugnata, dovrebbe essere possibile sottoporre al giudice dell'Unione la verifica dell'osservanza, da parte dell'istituzione che ha adottato la raccomandazione controversa, dei principi di attribuzione delle competenze, di leale cooperazione e di equilibrio istituzionale, che rivestono un'importanza fondamentale nell'ambito della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, nonché tra le istituzioni dell'Unione. Anche in presenza di una raccomandazione vera e propria, il Tribunale sarebbe quindi competente a verificare se tali principi siano stati travisati all'atto dell'adozione della raccomandazione di cui trattasi, senza che ciò richieda un controllo completo del contenuto sostanziale di quest'ultima.

19 Al riguardo, il Regno del Belgio sostiene che l'articolo 292 TFUE, alla luce del quale è stata adottata la raccomandazione controversa, non costituisce una base giuridica sostanziale, ma soltanto una base giuridica procedurale che conferisce non soltanto alla Commissione, ma anche al Consiglio, la competenza per adottare raccomandazioni. L'osservanza del principio dell'equilibrio istituzionale comporterebbe, di conseguenza, che il giudice dell'Unione possa verificare se la Commissione disponeva, nella fattispecie, di una base giuridica sostanziale ai fini dell'adozione della raccomandazione controversa.

20 Il Regno del Belgio afferma del pari che deriva dalla sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (22/70, EU:C:1971:32), che il giudice dell'Unione deve poter verificare, sin dalla fase della valutazione della ricevibilità del ricorso di annullamento, se l'atto impugnato è idoneo a produrre effetti giuridici alla luce delle prerogative delle altre istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, senza dover statuire nel merito sulla validità di tale atto.

21 Nell'ambito del secondo motivo, il Regno del Belgio sostiene che l'ordinanza impugnata, e in particolare i suoi punti da 53 a 55, genera una disparità sul piano processuale in quanto non gli sarebbe consentito sottoporre al sindacato del giudice dell'Unione l'osservanza, da parte della Commissione, del principio di leale cooperazione, mentre tale istituzione, per parte sua, avrebbe la possibilità di sottoporre a sindacato giurisdizionale la conformità a tale principio di atti giuridici, per quanto privi di effetti cogenti.

- 22 Il Regno del Belgio afferma anche che la conclusione dedotta dal Tribunale al punto 52 dell'ordinanza impugnata è inconciliabile con i precetti derivanti dalle sentenze del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), e del 22 maggio 1990, *Parlamento/Consiglio* (C-70/88, EU:C:1990:217), secondo cui un ricorso di annullamento deve essere dichiarato ricevibile, anche in assenza di disposizioni contenute nei Trattati in tal senso, qualora sia diretto a far controllare l'osservanza da parte di un'istituzione dell'Unione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico di quest'ultima.
- 23 Il Regno del Belgio osserva anche che, nella sentenza del 6 ottobre 2015, *Consiglio/Commissione* (C-73/14, EU:C:2015:663), la Corte non ha messo in dubbio la ricevibilità del ricorso di annullamento laddove lo scopo del ricorso era incentrato sulla posizione dell'Unione nell'ambito di un procedimento di parere consultivo privo di effetto vincolante.

24 La Commissione propone di respingere tali motivi.

Giudizio della Corte

25 In primo luogo, considerato che i primi due motivi, che occorre esaminare congiuntamente, vertono su un errore di diritto commesso dal Tribunale per aver dichiarato che la raccomandazione controversa non produce effetti giuridici atti a giustificare un sindacato di legittimità a norma dell'articolo 263 TFUE, si deve ricordare che, ai sensi del primo comma di tale articolo, la Corte di giustizia dell'Unione europea controlla la legittimità, segnatamente, degli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE, «che non siano raccomandazioni».

26 L'articolo 288 TFUE, nell'introdurre le raccomandazioni come categoria particolare di atti dell'Unione e nel prevedere espressamente che esse «non sono vincolanti», ha inteso investire di un potere di persuasione e di stimolo le istituzioni autorizzate ad adottarle, potere distinto da quello di adozione degli atti dotati di forza cogente.

27 In tal contesto, il Tribunale ha giustamente dichiarato, al punto 17 dell'ordinanza impugnata, basandosi su una giurisprudenza ben consolidata della Corte, che «sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall'articolo 263 TFUE tutti gli atti che non producono effetti giuridici vincolanti, quali (...) le semplici raccomandazioni».

28 Contrariamente a quanto sostenuto dal Regno del Belgio, non è sufficiente, pertanto, che un'istituzione adotti una raccomandazione in asserita inosservanza di taluni principi o regole procedurali perché tale raccomandazione possa essere assoggettata ad un ricorso di annullamento, sebbene non produca effetti giuridici cogenti.

29 Tuttavia, è eccezionalmente possibile proporre un ricorso di annullamento contro una raccomandazione qualora l'atto impugnato non costituisca, visto il suo contenuto, una raccomandazione vera e propria.

30 Al riguardo, in sede di esame del contenuto dell'atto impugnato inteso a determinare se quest'ultimo produca effetti giuridici obbligatori, si deve tener conto del fatto che, come si è ricordato al punto 25 della presente sentenza, le raccomandazioni, in conformità all'articolo 263 TFUE, sono escluse dall'ambito d'applicazione di tale disposizione e che, in forza dell'articolo 288, quinto comma, TFUE, sono prive di forza obbligatoria.

31 Ciò precisato, occorre ricordare che sono considerati «atti impugnabili» ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (v., in tal senso, sentenze del 31 marzo 1971, *Commissione/Consiglio*, detta «AETR», 22/70, EU:C:1971:32, punti 39 e 42, nonché del 25 ottobre 2017, *Romania/Commissione*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

32 Per determinare se l'atto impugnato produca effetti giuridici vincolanti occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri

dell'istituzione emanante (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 ottobre 2017, Slovacchia/Commissione, C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, punto 47).

- 33 Nella fattispecie, al punto 18 dell'ordinanza impugnata, per stabilire se la raccomandazione controversa potesse produrre tali effetti ed essere quindi oggetto di un ricorso di annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE, il Tribunale ha esaminato il suo tenore letterale e il contesto in cui si iscrive, il suo contenuto e le intenzioni del suo autore.
- 34 Più in particolare, il Tribunale ha considerato, in primo luogo, al punto 21 dell'ordinanza impugnata, che «la raccomandazione controversa è redatta sostanzialmente in termini non imperativi», come risulta dall'analisi che il medesimo ha condotto ai punti 22 e 23 dell'ordinanza impugnata. Al riguardo, esso ha precisato, ai punti 26 e 27 di tale ordinanza, che sebbene talune versioni linguistiche della raccomandazione suddetta contengano in parte termini più imperativi, sono tuttavia redatte in modo essenzialmente non vincolante.
- 35 In secondo luogo, il Tribunale ha rilevato, al punto 29 di tale ordinanza «che si evince parimenti dal contenuto della raccomandazione controversa che tale atto non è affatto destinato ad esplicare effetti giuridici vincolanti, e che la Commissione non ha affatto inteso conferirle siffatti effetti». Viene ricordato, in particolare, al punto 31 dell'ordinanza impugnata, che «al paragrafo 2 della raccomandazione controversa, viene esplicitamente precisato che essa lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di regolamentare i servizi di gioco d'azzardo». D'altra parte, al punto 32 di tale ordinanza, si sottolinea che la raccomandazione controversa non contiene alcuna indicazione esplicita secondo la quale gli Stati membri sarebbero tenuti ad adottare e ad applicare i principi da essa enunciati.
- 36 In terzo luogo, il Tribunale ha constatato, al punto 36 dell'ordinanza suddetta, con riferimento al contesto in cui la raccomandazione controversa si iscrive, che «senza che ciò venga contestato dal Regno del Belgio» risulta da un estratto della comunicazione COM(2012) 596 final della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 23 ottobre 2012, intitolata «Verso un quadro normativo europeo approfondito relativo al gioco d'azzardo on-line», che, «nel complesso, non sembra opportuno, in tale fase, proporre una normativa dell'[Unione] specifica del settore» dei giochi d'azzardo online.
- 37 È quindi in esito ad una sufficiente analisi condotta sul tenore letterale, sul contenuto e sulla finalità della raccomandazione controversa nonché sul contesto in cui essa si iscrive che il Tribunale ha potuto validamente concludere, al punto 37 dell'ordinanza impugnata, che tale raccomandazione «non esplica né è destinata ad esplicare effetti giuridici obbligatori, e non può conseguentemente essere qualificata come atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE».
- 38 L'analisi che precede non è rimessa in discussione, in primo luogo, dall'argomento del Regno del Belgio vertente sul fatto che, nella sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663), la circostanza che la Corte non abbia messo in dubbio la ricevibilità del ricorso di annullamento del Consiglio, sebbene tale ricorso riguardasse la presentazione di una posizione dell'Unione nell'ambito di un procedimento di parere consultivo privo di effetto vincolante. Infatti, è sufficiente osservare che tale ricorso era diretto non contro una raccomandazione, ai sensi dell'articolo 288, quinto comma, TFUE, ma contro una decisione della Commissione che produceva, in conformità all'articolo 288, quarto comma, TFUE, effetti giuridici vincolanti. Del resto, addurre a pretesto il fatto che tale decisione è stata adottata nell'ambito della partecipazione ad un procedimento siffatto equivale, come ha sottolineato giustamente la Commissione, a confondere erroneamente la natura degli effetti di tale decisione e la natura del procedimento di parere consultivo di cui si trattava in quel caso.
- 39 In secondo luogo, nei limiti in cui il primo motivo verte su una violazione, commessa dal Tribunale, della portata dei principi di attribuzione delle competenze, di leale cooperazione nonché di equilibrio istituzionale, va osservato che il Regno del Belgio contesta in tal modo al Tribunale di non aver dedotto l'impugnabilità della raccomandazione contestata dalla presunta inosservanza di tali principi

da parte della Commissione. Orbene, come si è sottolineato al punto 28 della presente sentenza, tale argomentazione non può essere accolta.

40 Inoltre, dato che il secondo motivo verte sull'inosservanza, da parte del Tribunale, della presunta reciprocità del principio di leale cooperazione, va osservato, da un lato, che, come ha sottolineato sostanzialmente il Tribunale al punto 55 dell'ordinanza impugnata, il ricorso per inadempimento e il ricorso di annullamento costituiscono mezzi giuridici provvisti di scopi diversi e rispondenti a condizioni di ricevibilità diverse e, dall'altro, che il principio di leale cooperazione non può condurre ad escludere le condizioni di ricevibilità espressamente previste dall'articolo 263 TFUE.

41 In terzo luogo, l'argomento del Regno del Belgio, vertente sulla circostanza che, nella sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (22/70, EU:C:1971:32), la Corte ha esaminato, al fine di pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso di annullamento, se l'atto del Consiglio su cui verteva la causa che ha dato origine a tale sentenza potesse produrre effetti giuridici rispetto alle prerogative delle altre istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, non è idoneo a confutare l'argomento figurante al punto 37 della presente sentenza.

42 Infatti, è sufficiente rilevare al riguardo che tale atto era costituito da una delibera del Consiglio contenuta in un verbale relativamente al quale la Corte, allo scopo di valutare l'impugnabilità, ha verificato se fosse destinato a produrre effetti giuridici vincolanti. Per contro, la presente controversia riguarda una raccomandazione che è espressamente esclusa, ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, dall'ambito d'applicazione del sindacato di legittimità previsto all'articolo 263 suddetto, come la Corte ha del resto ricordato ai punti 38 e 39 della sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (22/70, EU:C:1971:32), nell'ambito del precedente articolo 173 CEE (divenuto articolo 173 CE, a sua volta divenuto articolo 230 CE). Peraltro, come risulta dai punti da 33 a 37 della presente sentenza, il Tribunale ha esaminato se la raccomandazione controversa fosse destinata a produrre effetti giuridici vincolanti e ha statuito, giustamente, che tale circostanza non ricorrea.

43 In secondo luogo, dato che i primi due motivi vertono su una violazione dell'articolo 263 TFUE in quanto il Tribunale ha escluso, con l'ordinanza impugnata, che la raccomandazione controversa potesse costituire oggetto di un sindacato di legittimità a norma di tale articolo, il che contrasterebbe con i requisiti derivanti dalle sentenze del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), e del 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio (C-70/88, EU:C:1990:217), occorre sottolineare che, a differenza delle controversie sfociate in queste due sentenze, la presente causa è caratterizzata non dall'assenza, nei trattati, di una disposizione che preveda il diritto di proporre un ricorso di annullamento come quello di cui trattasi nella specie, bensì dall'esistenza di una disposizione espressa, contenuta nell'articolo 263, primo comma, TFUE, che esclude le raccomandazioni dall'ambito di applicazione del ricorso di annullamento, poiché questi atti non producono effetti giuridici vincolanti, come il Tribunale ha giustamente constatato nel caso di specie.

44 Peraltro, sebbene l'articolo 263 TFUE escluda il sindacato della Corte sugli atti aventi natura di raccomandazione, l'articolo 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 8, nonché del 13 giugno 2017, Florescu e a., C-258/14, EU:C:2017:448, punto 30).

45 Ne consegue che il primo e il secondo motivo devono essere integralmente respinti.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

46 Con il suo terzo motivo, il Regno del Belgio sostiene che il Tribunale, dopo aver constatato che la raccomandazione controversa è redatta in termini imperativi nelle sue versioni nelle lingue tedesca e neerlandese, avrebbe dovuto riconoscere che tale raccomandazione mira a produrre effetti giuridici vincolanti quanto meno nei suoi confronti.

47 Secondo la Commissione, tale motivo deve essere respinto in quanto, basandosi su una critica testuale riguardante esclusivamente talune versioni linguistiche, travisa il principio d'interpretazione uniforme delle disposizioni del diritto dell'Unione.

Giudizio della Corte

48 Come risulta dall'articolo 1 del regolamento n. 1, come modificato dal regolamento n. 517/2013, tutte le lingue ufficiali dell'Unione che tale disposizione elenca costituiscono lingue autentiche degli atti in cui sono redatti.

49 Ne consegue che a tutte le versioni linguistiche di un atto dell'Unione è, per principio, riconosciuto lo stesso valore. Per preservare l'unità d'interpretazione del diritto dell'Unione occorre quindi, in caso di divergenze fra tali versioni, interpretare la disposizione di cui trattasi in funzione dell'impianto generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, EMU Tabac e a., C-296/95, EU:C:1998:152, punto 36, e del 20 novembre 2003, Kyocera, C-152/01, EU:C:2003:623, punti 32 e 33 e giurisprudenza ivi citata).

50 Quindi, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di un atto non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di tale atto né si può attribuire ad essa, a tal riguardo, un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Tale modo di procedere sarebbe, infatti, in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto dell'Unione (v., in tal senso sentenze del 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera, C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 9 marzo 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

51 Nella fattispecie, come risulta dal punto 34 della presente sentenza, il Tribunale ha proceduto, nell'ordinanza impugnata, ad un esame comparato delle diverse versioni linguistiche della raccomandazione controversa e ne ha concluso che quest'ultima è formulata essenzialmente in termini non imperativi.

52 Inoltre, come emerge al punto 37 della presente sentenza, è al termine di un'analisi effettuata in maniera sufficientemente circostanziata riguardo al tenore letterale e al contenuto della raccomandazione controversa, nonché al contesto in cui essa si iscrive, che il Tribunale ha potuto validamente decidere, al punto 37 dell'ordinanza impugnata, che tale raccomandazione «non esplica né è destinata ad esplicitare effetti giuridici obbligatori, e non può conseguentemente essere qualificata come atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE».

53 Pertanto, il terzo motivo non può risultare efficace.

54 Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto nel suo insieme.

Sulle spese

55 L'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte dispone che, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno del Belgio, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**

* [Lingua processuale: il neerlandese.](#)