Corte di Giustizia Europea

Sezione Grande

Sentenza 6 maggio 2014, causa C-43/12

«Ricorso di annullamento – Direttiva 2011/82/UE – Scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale – Scelta del fondamento giuridico – Articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE – Articolo 91 TFUE – Mantenimento degli effetti della direttiva in caso di annullamento»

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte, da un lato, di annullare la direttiva 2011/82/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale (GU L 288, pag. 1), e, dall'altro, qualora essa annulli detta direttiva, di dichiarare che gli effetti di quest'ultima sono considerati definitivi.

Contesto normativo

Il trattato FUE

2 L'articolo 87 TFUE, che fa parte del capo 5, relativo alla «Cooperazione di polizia», del titolo V, intitolato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», della parte terza del trattato FUE, è del seguente tenore:

«1. L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:

a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;

(...)».

3 L'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, che fa parte del titolo VI, intitolato «Trasporti», della parte terza di tale trattato, così dispone:

«1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono:

(...)

c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;

d) ogni altra utile disposizione».

La direttiva 2011/82

4 I considerando 1, 6, 7, 8, 22, 23 e 26 della direttiva 2011/82 così recitano:

«(1) Il miglioramento della sicurezza stradale è un obiettivo primario della politica dei trasporti dell'Unione. L'Unione attua una politica tesa a migliorare la sicurezza stradale con l'obiettivo di ridurre il numero delle vittime, dei feriti e dei danni materiali. Un elemento importante di tale politica è l'applicazione coerente delle sanzioni per le infrazioni commesse nell'Unione che mettono in grave pericolo la sicurezza stradale.

(...)

(6) Per migliorare la sicurezza stradale in tutta l'Unione e assicurare pari condizioni di trattamento ai conducenti, in particolare ai trasgressori residenti e non residenti, è opportuno che l'applicazione delle sanzioni sia facilitata indipendentemente dallo Stato membro di immatricolazione del veicolo. A tal fine, si dovrebbe istituire un sistema di scambio transfrontaliero di informazioni per certe specifiche infrazioni in materia di sicurezza stradale, a prescindere dalla loro natura civile o penale ai sensi del diritto dello Stato membro interessato, che consenta allo Stato membro dell'infrazione di accedere ai dati di immatricolazione dei veicoli dello Stato membro d'immatricolazione.

(7) Uno scambio transfrontaliero più efficace dei dati di immatricolazione dei veicoli, che semplifichi l'identificazione delle persone sospettate di aver commesso un'infrazione in materia di sicurezza stradale, può accrescere l'effetto deterrente e indurre alla prudenza il conducente di un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso dallo Stato membro dell'infrazione, permettendo di ridurre in tal modo il numero di vittime dovute agli incidenti stradali.

(8) Le infrazioni in materia di sicurezza stradale contemplate dalla presente direttiva non sono soggette a un trattamento uniforme negli Stati membri. Alcuni Stati membri le qualificano, nel diritto nazionale, come illeciti "amministrativi", mentre altri come illeciti "penali". La presente direttiva dovrebbe applicarsi indipendentemente dalla qualifica di tali infrazioni ai sensi del diritto nazionale.

(...)

(22) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, detti Stati membri non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati né sono soggetti alla sua applicazione.

(23) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.

(...)

(26) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire assicurare un elevato livello di protezione a tutti gli utenti della strada nell'Unione agevolando lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale, qualora siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui è stata commessa l'infrazione, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. (...)».

5 L'articolo 1 della direttiva 2011/82, intitolato «Obiettivo», prevede quanto segue:

«La presente direttiva mira ad assicurare un elevato livello di protezione a tutti gli utenti della strada nell'Unione agevolando lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e l'applicazione di sanzioni, qualora tali infrazioni siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui è stata commessa l'infrazione».

6 L'articolo 2 della medesima direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», così dispone:

«La direttiva si applica alle seguenti infrazioni in materia di sicurezza stradale:

- a) eccesso di velocità;
- b) mancato uso della cintura di sicurezza;
- c) mancato arresto davanti a un semaforo rosso;
- d) guida in stato di ebbrezza;
- e) guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti;
- f) mancato uso del casco protettivo;
- g) circolazione su una corsia vietata;
- h) uso indebito di telefono cellulare o di altri dispositivi di comunicazione durante la guida».

7 Gli articoli 4 e 5 di detta direttiva disciplinano la procedura per lo scambio di informazioni tra Stati membri nonché la comunicazione delle infrazioni in questione.

8 Secondo l'articolo 12, paragrafo 1, della medesima direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 7 novembre 2013.

Fatti

9 Il 19 marzo 2008, la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una proposta di direttiva mirante, sostanzialmente, a facilitare lo scambio di informazioni riguardo a talune infrazioni del codice stradale nonché l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni collegate alle medesime. Questa proposta aveva come fondamento giuridico l'articolo 71, paragrafo 1, lettera c),

CE, le cui disposizioni sono state riprese nell'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE.

10 Il 25 ottobre 2011, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2011/82, individuando tuttavia quale fondamento giuridico della medesima l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE.

11 Una dichiarazione della Commissione sul fondamento giuridico di detta direttiva è stata pubblicata di seguito al testo della medesima (GU 2011, L 288, pag. 15). Questa dichiarazione è del seguente tenore:

«La Commissione prende atto del fatto che il Consiglio e il Parlamento europeo concordano in merito alla sostituzione della base giuridica proposta dalla Commissione, cioè l'articolo 91, paragrafo 1, lettera c) del TFUE con l'articolo 87, paragrafo 2 del TFUE. Pur condividendo il parere dei colegislatori circa l'importanza di perseguire gli obiettivi della direttiva proposta al fine di migliorare la sicurezza stradale, la Commissione ritiene tuttavia che, da un punto di vista giuridico ed istituzionale, l'articolo 87, paragrafo 2 del TFUE non costituisca la base giuridica appropriata e si riserva pertanto il diritto di ricorrere a tutti gli strumenti giuridici a sua disposizione».

12 Poiché riteneva che detta direttiva fosse stata adottata su un fondamento giuridico errato e che essa dovesse basarsi sull'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

13 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la direttiva 2011/82;
- dichiarare che gli effetti di detta direttiva devono essere considerati definitivi;
- condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

14 Il Parlamento chiede il rigetto del ricorso e la condanna della Commissione alle spese.

15 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- in via principale, respingere il ricorso in quanto infondato;
- in via subordinata, dichiarare che gli effetti della direttiva 2011/82 devono essere mantenuti per un periodo di sei mesi, e
- condannare la Commissione alle spese.

16 Con ordinanza del presidente della Corte del 13 giugno 2012, l'Irlanda, la Repubblica di Polonia, la Repubblica slovacca e il Regno di Svezia sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio, mentre il Regno del Belgio, l'Ungheria e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

17 La Commissione chiede l'annullamento della direttiva 2011/82 in quanto quest'ultima, essendo basata sull'articolo 87, paragrafo 2, TFUE, sarebbe stata adottata su un fondamento giuridico errato. Questa disposizione, che concerne la cooperazione di polizia tra i servizi competenti nell'ambito della prevenzione o dell'individuazione dei «reati» e delle relative indagini, potrebbe essere considerata come fondamento giuridico solo per le misure riguardanti specificamente la prevenzione o l'individuazione dei «reati». Dal mero carattere punitivo della nozione di infrazione o dallo scopo repressivo perseguito da quest'ultima non potrebbe dedursi che questa nozione possa essere automaticamente assimilata a quella di «reato», di cui all'articolo 87 TFUE.

18 È certo che, nel contesto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, siglata a Roma il 4 novembre 1950, con particolare riferimento all'articolo 6 di quest'ultima, la nozione di materia «penale» avrebbe necessariamente una «portata materiale» più ampia, tale da comprendere infrazioni di natura diversa, come le infrazioni di natura amministrativa. Viceversa, nel contesto specifico dei capi 4 e 5 del titolo V della parte terza del trattato FUE, questa nozione fisserebbe i limiti in materia di adozione di misure legislative e pertanto dovrebbe essere definita alla luce della competenza di cui dispone l'Unione ad agire in materia penale. Di conseguenza, tenuto conto, da un lato, della valenza sistematica del titolo V della parte terza del trattato FUE e, dall'altro, delle implicazioni istituzionali derivanti dalla scelta dell'articolo 87 TFUE quale fondamento giuridico di un atto legislativo, occorrerebbe fare riferimento a una nozione più «formale» di reato.

19 Ciò posto, la Commissione ritiene che sia lo scopo che il contenuto della direttiva 2011/82 rientrino nell'ambito della politica dei trasporti e, in particolare, dell'articolo 91 TFUE, il quale, di conseguenza, doveva essere individuato come fondamento giuridico di questa direttiva.

20 Infatti, istituendo un sistema di scambio di informazioni tra Stati membri per quanto concerne le infrazioni in materia di sicurezza stradale, tanto di natura amministrativa quanto di natura penale, la direttiva 2011/82 avrebbe lo scopo di migliorare la sicurezza stradale. Per quanto concerne il suo contenuto, questa direttiva si limiterebbe a organizzare uno scambio di informazioni relative a determinati comportamenti in materia di sicurezza stradale, senza procedere a nessuna armonizzazione di questi comportamenti e, soprattutto, senza obbligare gli Stati membri a far rientrare detti comportamenti nell'ambito penale.

21 Qualora la Corte dovesse decidere di annullare la direttiva 2011/82, la Commissione chiede nondimeno che, in forza dell'articolo 264 TFUE, per esigenze di certezza del diritto gli effetti di quest'ultima siano mantenuti e considerati come definitivi.

22 Di parere contrario, pur sviluppando argomenti parzialmente differenti, il Parlamento e il Consiglio nonché il Regno del Belgio, l'Irlanda, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica slovacca, il Regno di Svezia e il Regno Unito sostengono che l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE costituiva davvero il fondamento giuridico appropriato per l'adozione della direttiva 2011/82.

23 Il Parlamento sostiene che il ricorso all'articolo 87, paragrafo 2, TFUE per fondare l'adozione di un atto dell'Unione non può essere limitato alle sole ipotesi in cui sia in discussione l'adozione di misure rientranti nella nozione di «materia penale», dato che il capo 5 del titolo V della parte terza del trattato FUE, relativo alla «Cooperazione di polizia», in cui si inserisce detta disposizione, non contiene nessuna indicazione o precisazione in tal senso. Ad ogni modo, l'applicazione di questa disposizione non può essere esclusa sulla base della tesi sostenuta dalla Commissione, la quale si basa a torto su un'interpretazione troppo restrittiva di tale nozione.

24 Ciò premesso, il Parlamento, col sostegno a tal riguardo della maggior parte degli Stati membri intervenienti, ritiene che, dato che la direttiva 2011/82 persegue, in via principale, lo scopo di istituire un sistema di scambio di informazioni e solo indirettamente alcune finalità concernenti la sicurezza stradale, questa direttiva non potesse fondarsi sull'articolo 91 TFUE.

25 Il Consiglio sostiene che la direttiva 2011/82 prevede norme relative all'esecuzione di sanzioni concernenti determinate infrazioni in materia di sicurezza stradale. Ebbene, benché tale infrazioni possano essere di natura amministrativa o di natura penale, secondo l'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, la procedura di esecuzione di dette sanzioni dovrebbe essere considerata come rientrante, in ogni caso, nella categorie delle norme di procedura penale. Tuttavia, il problema di cosa rientri o meno nella «materia penale» dovrebbe essere risolto in modo autonomo nell'ambito del diritto dell'Unione, a prescindere dall'organizzazione interna di ciascuno Stato membro e dalla corrispondente terminologia nazionale.

26 A questo proposito, il Consiglio precisa che dovrebbero essere considerate «penali» ai sensi del trattato FUE, e segnatamente del titolo V della terza parte di quest'ultimo, tutte le norme che hanno lo scopo di difendere i beni giuridici tradizionalmente difesi dal diritto penale ossia, in particolare, la vita e l'integrità fisica nonché l'integrità morale delle persone, e la proprietà. In quest'ambito, disposizioni come quelle della direttiva 2011/82, aventi lo scopo di migliorare la sicurezza stradale mediante la repressione di comportamenti considerati pericolosi, rientrerebbero necessariamente nella materia «penale» e non potrebbero essere classificate come norme concernenti la sicurezza stradale, ai sensi dell'articolo 91 TFUE.

27 Pertanto, questa direttiva perseguirebbe obiettivi previsti dall'articolo 87, paragrafo 2, TFUE. Infatti, in primo luogo, anche se il miglioramento della sicurezza stradale, secondo il Consiglio, rientra nell'ambito della politica dei trasporti, la misura prevista mirerebbe concretamente ad agevolare l'individuazione degli autori di infrazioni transfrontaliere in materia di sicurezza stradale. In secondo luogo, detta direttiva avrebbe effettivamente lo scopo di raccogliere informazioni relative ad infrazioni al fine di agevolare la loro repressione, misure per le quali l'Unione sarebbe competente in forza dell'articolo 87 TFUE. In terzo luogo, il riferimento a «tutte le autorità competenti» di cui all'articolo 87, paragrafo 1, TFUE, confermerebbe che è irrilevante, ai fini della determinazione dell'applicabilità di quest'articolo, che i servizi coinvolti abbiano, in ciascuno Stato membro interessato, carattere amministrativo oppure penale.

28 Nel caso in cui la Corte decidesse di annullare la direttiva 2011/82, il Consiglio, sostenuto segnatamente dall'Irlanda, dalla Repubblica slovacca, dal Regno di Svezia e dal Regno Unito, chiede, in subordine, il mantenimento degli effetti di quest'ultima per un periodo di sei mesi, affinché venga nuovamente presentato un testo al fine di un negoziato basato sull'articolo 91 TFUE. A questo proposito, l'Irlanda e il Regno Unito precisano nondimeno che l'eventuale mantenimento degli effetti di questa direttiva sino all'adozione di un nuovo testo su un fondamento giuridico diverso dovrebbe riguardare non gli Stati membri che hanno diritto di avvalersi dei protocolli n. 21, sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda riguardo lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché n. 22, sulla posizione della Danimarca, allegati al trattato UE e al trattato FUE, bensì unicamente quelli che sono già vincolati da detta direttiva.

Giudizio della Corte

29 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta del fondamento giuridico di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto di tale atto (sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio, C-411/06, EU:C:2009:518, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, nonché

Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

30 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue un duplice scopo o che possiede una doppia componente e se uno di questi scopi o di queste componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altro è solo accessorio, l'atto deve basarsi su un solo fondamento giuridico, ossia quello richiesto dallo scopo o dalla componente principale o preponderante (sentenza Commissione/ Consiglio, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

31 Al fine di valutare la fondatezza del presente ricorso occorre esaminare, di conseguenza, la finalità nonché il contenuto della direttiva 2011/82, al fine di determinare se sia stato possibile adottare validamente quest'ultima, come sostengono il Consiglio e il Parlamento, sul fondamento dell'articolo 87, paragrafo 2, TFUE, in sostituzione dell'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE, invocato dalla Commissione come fondamento giuridico appropriato.

32 Nel caso di specie, per quanto concerne la finalità della direttiva 2011/82, l'articolo 1 di quest'ultima, intitolato «Obiettivo», che riprende la formulazione del considerando 26 della stessa, enuncia espressamente che questa direttiva «mira ad assicurare un elevato livello di protezione a tutti gli utenti della strada nell'Unione agevolando lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale».

33 Come si evince dai considerando 1 e 6 di detta direttiva, un siffatto scopo di miglioramento della sicurezza stradale nell'insieme dell'Unione dev'essere perseguito proprio mediante l'istituzione di un sistema di scambio transfrontaliero di dati relativi all'immatricolazione dei veicoli, allo scopo di agevolare l'identificazione delle persone che abbiano commesso alcune specifiche infrazioni in materia di sicurezza stradale, a prescindere dal fatto che queste ultime siano di natura amministrativa oppure penale alla luce della legge dello Stato membro interessato.

34 Come rileva il considerando 2 della direttiva 2011/82, quest'ultima si fonda sulla constatazione del legislatore dell'Unione secondo la quale le sanzioni pecuniarie previste per determinati tipi di infrazioni stradali spesso non vengono applicate quando dette infrazioni sono commesse in uno Stato membro diverso da quello in cui il veicolo è immatricolato.

35 In un tale contesto, un siffatto sistema di scambio di informazioni, come precisa il considerando 7 della direttiva 2011/82, può accentuare l'effetto dissuasivo in materia di infrazioni stradali e incitare alla prudenza i conducenti di veicoli immatricolati in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui l'infrazione è stata commessa, circostanza che consentirebbe di ridurre il numero di vittime di incidenti stradali.

36 Da quanto sin qui illustrato risulta chiaramente che scopo principale o preponderante della direttiva 2011/82 è il miglioramento della sicurezza stradale il quale, come enuncia il considerando 1 di questa direttiva, costituisce un obiettivo centrale della politica dei trasporti dell'Unione.

37 Infatti, benché sia certamente vero che detta direttiva istituisce un sistema di scambio transfrontaliero di informazioni relative a infrazioni in materia di sicurezza stradale, ciò nondimeno questo sistema è instaurato proprio affinché l'Unione possa perseguire l'obiettivo consistente nel miglioramento della sicurezza stradale.

38 Per quanto concerne il contenuto della direttiva 2011/82 occorre anzitutto rilevare che quest'ultima istituisce una procedura di scambio di informazioni tra Stati membri, relativa a otto infrazioni determinate in materia di sicurezza stradale, elencate nel suo articolo 2 e definite nel suo

articolo 3, vale a dire l'eccesso di velocità, il mancato uso della cintura di sicurezza, il mancato arresto davanti a un semaforo rosso, la guida in stato di ebbrezza, la guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti, il mancato uso del casco protettivo, la circolazione su una corsia vietata e l'uso indebito di telefono cellulare o di altri dispositivi di comunicazione durante la guida.

39 Per quanto concerne poi lo svolgimento della procedura di scambio di informazioni, quest'ultimo è disciplinato dall'articolo 4 della direttiva 2011/82. Il paragrafo 1 di quest'articolo prevede che gli Stati membri autorizzano i punti di contatto nazionali degli altri Stati membri ad accedere ai loro dati nazionali di immatricolazione dei veicoli, potendo procedere a consultazioni automatizzate concernenti i dati relativi ai veicoli e ai loro proprietari o intestatari. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, di questa direttiva, lo Stato membro dell'infrazione utilizza i dati ottenuti per stabilire la responsabilità personale per le infrazioni in materia di sicurezza stradale di cui alla citata direttiva.

40 Quando il proprietario o l'intestatario del veicolo o qualsiasi altra persona sospettata di aver commesso una siffatta infrazione in materia di sicurezza stradale è stata identificata, spetta allo Stato membro sul cui territorio è stata commessa l'infrazione decidere se promuovere o meno un procedimento. A tal fine, l'articolo 5 della direttiva 2011/82 definisce le modalità in base alle quali l'infrazione accertata dev'essere comunicata all'interessato e prevede l'invio di una lettera, redatta preferibilmente nella lingua utilizzata nel documento di immatricolazione, contenente tutte le informazioni rilevanti, segnatamente, la natura dell'infrazione in materia di sicurezza stradale, il luogo, la data e l'ora dell'infrazione, il titolo della normativa nazionale violata e la sanzione nonché, se del caso, alcune informazioni sul dispositivo utilizzato per rilevare l'infrazione.

41 Infine, l'articolo 11 della direttiva 2011/82 prevede che, entro il 7 novembre 2016, la Commissione presenti al Parlamento e al Consiglio, in vista di un'eventuale revisione, una relazione sull'applicazione di questa direttiva da parte degli Stati membri. Questa relazione deve vertere segnatamente sulla valutazione dell'efficacia di detta direttiva ai fini della riduzione del numero di vittime sulle strade dell'Unione, sulla possibilità per la Commissione di elaborare orientamenti in materia di sicurezza stradale a livello dell'Unione, nel quadro della politica comune dei trasporti, al fine di garantire una maggiore convergenza nell'applicazione della normativa stradale da parte degli Stati membri e sulla possibilità di armonizzare, ove opportuno, i codici della strada.

42 L'esame del contenuto delle disposizioni della direttiva 2011/82 ora effettuato conferma che il sistema di scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri, istituito da detta direttiva, costituisce lo strumento mediante il quale quest'ultima persegue lo scopo di migliorare la sicurezza stradale, ricordato nei punti da 32 a 43 della presente sentenza, e consente all'Unione di realizzare quest'obiettivo.

43 Ebbene, è importante precisare che la Corte ha già dichiarato che misure dirette a migliorare la sicurezza stradale rientrano nell'ambito della politica dei trasporti e, di conseguenza, possono essere adottate sul fondamento dell'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE, in quanto rientrano nella nozione di «misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti», ai sensi di tale disposizione (v. sentenza Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 30).

44 Di conseguenza, occorre concludere che, dato che, in base alle sue finalità e al suo contenuto, la direttiva 2011/82 costituisce una misura atta a migliorare la sicurezza dei trasporti, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE, essa doveva essere adottata in base a tale disposizione.

45 L'analisi ora effettuata non è inficiata dall'argomento del Consiglio e del Parlamento secondo il quale l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE poteva costituire un valido fondamento per l'adozione della direttiva 2011/82.

46 Infatti, questa disposizione dev'essere interpretata nel contesto in cui essa è inserita, ossia, in primo luogo, il capo 5, intitolato «Cooperazione di polizia», del titolo V della parte terza del trattato FUE.

47 Ebbene, benché sia certamente vero che dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona la cooperazione di polizia è contrassegnata da un ambito di applicazione più ampio di quello un tempo derivante dall'articolo 30 UE, ciò nondimeno, come prevede l'articolo 87, paragrafo 1, TFUE, questa cooperazione continua a interessare, analogamente a quanto prevedeva l'articolo 30, paragrafo 1, lettera a), UE, le autorità competenti degli Stati membri, ivi compresi i servizi di polizia, i servizi doganali e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge, specializzati «nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini».

48 In secondo luogo, l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE dev'essere letto alla luce delle «Disposizioni generali» oggetto del capo 1 del titolo V della parte terza del trattato FUE e, segnatamente, dell'articolo 67 TFUE, il quale apre questo capo prevedendo, nel suo paragrafo 2, che l'Unione «garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne» e, nel suo paragrafo 3, che essa «si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali».

49 Alla luce di ciò, occorre constatare che una misura quale la direttiva 2011/82, in considerazione della sua finalità e del suo contenuto, quali descritti nei punti da 32 a 43 della presente sentenza, non è direttamente collegabile agli scopi menzionati nel precedente punto della presente sentenza.

50 Sulla base del complesso delle precedenti considerazioni, occorre giudicare che la direttiva 2011/82 non poteva essere validamente adottata sul fondamento dell'articolo 87, paragrafo 2, TFUE.

51 Di conseguenza, poiché il ricorso è fondato, occorre annullare la direttiva 2011/82.

Sulla limitazione degli effetti dell'annullamento

52 La Commissione e il Consiglio chiedono alla Corte di mantenere, qualora essa dovesse annullare la direttiva impugnata, gli effetti della medesima. A questo riguardo, mentre il Consiglio reputa che un termine di sei mesi debba bastare ai fini dell'adozione di una nuova direttiva, la Commissione ha chiesto, in occasione dell'udienza di discussione, che gli effetti dell'atto annullato siano mantenuti per un periodo più lungo.

53 A tal riguardo si deve ricordare che, a termini dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte, ove lo reputi necessario, può precisare gli effetti di un atto annullato che devono essere considerati definitivi.

54 Nel caso di specie, occorre ammettere che, tenuto conto dell'importanza che riveste il perseguimento degli scopi previsti dalla direttiva 2011/82 in materia di miglioramento della

sicurezza stradale, l'annullamento di quest'ultima senza il mantenimento dei suoi effetti potrebbe avere conseguenze negative sulla realizzazione della politica dell'Unione in materia di trasporti.

55 Inoltre, è importante tener conto del fatto che il termine previsto dall'articolo 12, paragrafo 1, di detta direttiva, per l'adozione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima è scaduto il 7 novembre 2013.

56 Alla luce di ciò, considerazioni importanti di certezza del diritto giustificano che la Corte mantenga gli effetti di detta direttiva sino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può eccedere i dodici mesi a partire dalla data di pronuncia della presente sentenza, di una nuova direttiva basata sul fondamento giuridico appropriato, ossia l'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE.

Sulle spese

57 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Parlamento e il Consiglio, rimasti soccombenti, devono essere condannati alle spese. A norma dell'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, il Regno del Belgio, l'Irlanda, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica slovacca, il Regno di Svezia nonché il Regno Unito supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) È annullata la direttiva 2011/82/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale.**
- 2) Gli effetti della direttiva 2011/82 sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può eccedere i dodici mesi dalla data di pronuncia della presente sentenza, di una nuova direttiva basata sul fondamento giuridico appropriato, ossia l'articolo 91, paragrafo 1, lettera c), TFUE.**
- 3) Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sono condannati alle spese.**
- 4) Il Regno del Belgio, l'Irlanda, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica slovacca, il Regno di Svezia nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporteranno le proprie spese.**