

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

15 novembre 2016 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libertà fondamentali – Articoli 49, 56 e 63 TFUE – Situazione i cui elementi sono tutti collocati all'interno di uno Stato membro – Responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione imputabili al legislatore nazionale e ai giudici nazionali»

Nella causa C-268/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), con decisione del 24 aprile 2015, pervenuta in cancelleria l'8 giugno 2015, nel procedimento

Fernand Ullens de Schooten

contro

État belge,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal e E. Regan, presidenti di sezione, A. Rosas, C. Toader, M. Safjan (relatore), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 maggio 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per F. Ullens de Schooten, da E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue e N. Pourbaix, avocats;
- per il governo belga, da J.-C. Halleux, C. Pochet e S. Vanrie, in qualità di agenti, assistiti da L. Grauer, R. Jafferli e R. van Melsen, avocats;
- per la Commissione europea, da J.-P. Keppenne e W. Mölls, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49, 56 e 63 TFUE, dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e dei principi di effettività e del primato del diritto dell'Unione.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra il sig. Fernand Ullens de Schooten e lo Stato belga relativamente ad un'azione per responsabilità extracontrattuale promossa nei

confronti di quest'ultimo per il motivo che i poteri legislativo e giudiziario belgi avrebbero violato il diritto dell'Unione.

Contesto normativo

Diritto belga

Il regio decreto n.°143

3 L'arrêté royal n.°143, du 30 décembre 1982, fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (regio decreto n. 143 del 30 dicembre 1982, che stabilisce i requisiti che devono soddisfare i laboratori per ottenere l'intervento dell'assicurazione malattia per le prestazioni di biologia clinica, Moniteur belge del 12 gennaio 1983), come modificato dall'articolo 17 della loi-programme du 30 décembre 1988 (legge programmatica del 30 dicembre 1988, Moniteur belge del 5 gennaio 1989; in prosieguo: il «regio decreto n. 143»), prevede, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, che i laboratori di biologia clinica, per essere autorizzati dal Ministre de la Santé publique (Ministro della Sanità pubblica, Belgio) e beneficiare dell'intervento dell'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Istituto nazionale di assicurazione malattia-invalidità, INAMI), debbano essere gestiti dalle persone abilitate ad eseguire prestazioni di biologia clinica, ossia medici, farmacisti o laureati in chimica.

Il codice civile

4 L'articolo 2262 bis, paragrafo 1, del codice civile così dispone:

«Tutte le azioni personali si prescrivono nel termine di dieci anni.

In deroga al primo comma, ogni azione di risarcimento del danno fondata sulla responsabilità extracontrattuale si prescrive nel termine di cinque anni decorrenti dal giorno successivo a quello in cui la persona lesa ha avuto conoscenza del danno o del suo aggravamento, nonché dell'identità della persona responsabile.

Le azioni di cui al secondo comma si prescrivono in ogni caso nel termine di venti anni decorrenti dal giorno successivo a quello in cui si è verificato il fatto che ha prodotto il danno».

Il testo unico sulla contabilità dello Stato

5 L'articolo 100 delle lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, del 17 luglio 1991 (testo unico sulla contabilità dello Stato, Moniteur belge del 21 agosto 1991; in prosieguo: il «testo unico sulla contabilità»), nella versione applicabile al procedimento principale, così disponeva:

«Si considerano prescritti e definitivamente scaduti a beneficio dello Stato, fatte salve le dichiarazioni di prescrizione ai sensi di altre disposizioni legislative, regolamentari o concordate al riguardo:

1° i crediti la cui presentazione stabilita per legge o per regolamento non è avvenuta entro un termine di cinque anni a partire dal primo gennaio dell'anno finanziario nel corso del quale sono sorti;

(...)».

6 L'articolo 101 di tale testo unico era così formulato:

«La prescrizione si interrompe mediante l'ausilio di un ufficiale giudiziario, nonché da un riconoscimento di debito da parte dello Stato.

L'avvio di un'azione giudiziaria sospende la prescrizione sino alla pronuncia di una decisione definitiva».

La legge recante organizzazione del bilancio e della contabilità dello Stato federale

7 Ai sensi dell'articolo 131, secondo comma, della loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, del 22 maggio 2003 (legge recante organizzazione del bilancio e della contabilità dello Stato federale, Moniteur belge del 3 luglio 2003):

«L'articolo 100, primo comma, del regio decreto del 17 luglio 1991 recante testo unico sulla contabilità dello Stato permane applicabile ai crediti a carico dello Stato federale che sono sorti antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 Il sig. Ullens de Schooten gestiva il laboratorio di biologia clinica BIORIM, che è stato dichiarato fallito il 3 novembre 2000.

9 In seguito ad una denuncia presentata alla Commissione europea, il 20 giugno 1985 detta istituzione ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso diretto ad ottenere il riconoscimento dell'inadempimento da parte del Regno del Belgio degli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 52 del Trattato CEE (divenuto articolo 43 del Trattato CE), avendo escluso dal rimborso della previdenza sociale le prestazioni di biologia clinica eseguite in laboratori gestiti da una persona giuridica di diritto privato i cui membri, soci e amministratori non siano tutti persone fisiche abilitate ad eseguire analisi mediche.

10 Con sentenza del 12 febbraio 1987, Commissione/Belgio (221/85, EU:C:1987:81), la Corte ha respinto detto ricorso. In particolare, per quanto concerne la libertà di stabilimento, la Corte ha constatato che ogni Stato membro, purché rispetti la parità di trattamento, è libero, in mancanza di normativa comunitaria in materia, di disciplinare sul suo territorio l'attività dei laboratori che eseguono prestazioni di biologia clinica. Inoltre, la Corte ha statuito che la legge belga in discussione non vietava a medici o farmacisti cittadini di altri Stati membri di stabilirsi in Belgio e di gestirvi un laboratorio di analisi cliniche che fruisse del rimborso della previdenza sociale. La Corte ne ha concluso che si trattava di una normativa che veniva applicata in modo indistinto ai cittadini belgi e a quelli degli altri Stati membri, il cui contenuto e finalità non permettevano di concludere che fosse stata adottata con intenti discriminatori o che producesse effetti di tale natura.

11 Nel 1989 il laboratorio BIORIM è stato oggetto di un'indagine penale basata su un sospetto di evasione fiscale. In esito a tale indagine il sig. Ullens de Schooten è stato sottoposto a processo, segnatamente per dissimulazione della gestione illegale di un laboratorio di analisi mediche, fatto che costituisce una violazione dell'articolo 3 del regio decreto n. 143.

12 Con sentenza del 30 ottobre 1998, il Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles, Belgio) ha condannato il sig. Ullens de Schooten alla pena di cinque anni di reclusione e a un'ammenda. Detto tribunale ha anche accolto le domande delle mutue che si erano costituite parti civili e ha condannato il sig. Ullens de Schooten al pagamento di una somma provvisoria di EUR 1.

13 Il giudice in parola ha respinto l'argomento del sig. Ullens de Schooten secondo cui l'articolo 3 del regio decreto n. 143 non sarebbe stato in vigore all'epoca dei fatti oggetto del procedimento penale a suo carico.

14 Con sentenza del 7 dicembre 2000, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) ha annullato la sentenza succitata. Detto giudice ha tuttavia condannato il sig. Ullens de Schooten per gli stessi fatti a una pena di cinque anni di reclusione, con beneficio della sospensione condizionale per la

parte della pena eccedente i quattro anni, nonché a un'ammenda. Le domande delle parti civili sono state dichiarate irricevibili o infondate.

15 Dalla decisione di rinvio risulta che la sentenza in parola ha «eliminato qualsiasi riferimento» a una violazione dell'articolo 3 del regio decreto n.°143 per quanto riguarda i fatti commessi prima della sua entrata in vigore. Trattandosi di fatti commessi dopo l'entrata in vigore della menzionata disposizione, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha respinto la censura dedotta dal sig. Ullens de Schooten vertente sulla non conformità di tale disposizione al diritto dell'Unione, rifiutando inoltre di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

16 Con sentenza del 14 febbraio 2001, la Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) ha respinto le impugnazioni proposte contro la sentenza penale di condanna pronunciata dalla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) e ha accolto le impugnazioni proposte dalle parti civili rinviando la causa alla Cour d'appel de Mons (Corte d'appello di Mons, Belgio).

17 Con sentenza del 23 novembre 2005, la Cour d'appel de Mons (Corte d'appello di Mons) ha dichiarato parzialmente fondata la domanda di pagamento presentata da sei mutue nei confronti del sig. Ullens de Schooten e correlata agli importi ingiustamente versati al laboratorio BIORIM nel periodo intercorso dal 1° agosto 1989 al 16 aprile 1992.

18 Detto giudice ha respinto l'argomento del sig. Ullens de Schooten concernente la non conformità dell'articolo 3 del regio decreto n. 143 al diritto dell'Unione. Ritenendosi vincolata dall'autorità di cosa giudicata della sentenza della Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) del 7 dicembre 2000, la Cour d'appel de Mons (Corte d'appello di Mons) ha condannato il sig. Ullens de Schooten a pagare a dette mutue la somma provvisoria di EUR 1, invitando le stesse a ricalcolare il danno subito rispetto ai pagamenti eseguiti dopo l'entrata in vigore dell'articolo 3 del regio decreto n. 143.

19 La Cour de cassation (Corte di cassazione), investita delle impugnazioni proposte contro la succitata sentenza, le ha respinte con sentenza del 14 giugno 2006.

20 Parallelamente a tale procedimento giudiziario concernente la responsabilità del sig. Ullens de Schooten, la commission de biologie clinique (commissione di biologia clinica), con decisione del 18 marzo 1999, ha sospeso l'autorizzazione al laboratorio BIORIM per un periodo di 12 mesi.

21 Con decreto ministeriale del 9 luglio 1999, il ministre de la Santé publique (Ministro della Sanità pubblica) ha respinto il ricorso amministrativo proposto contro detta decisione.

22 Con decisione dell'8 giugno 2000, la commissione di biologia clinica ha prorogato la sospensione dell'autorizzazione per ulteriori dodici mesi.

23 Con decreto ministeriale del 24 luglio 2000, il ministre de la Santé publique (Ministro della Sanità pubblica) ha respinto il ricorso amministrativo proposto contro tale nuova decisione.

24 Chiamato a pronunciarsi sui due suddetti ricorsi di annullamento avverso i decreti ministeriali menzionati, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio) ha sottoposto alla Cour constitutionnelle (Corte costituzionale, Belgio) una questione pregiudiziale vertente sulla conformità dell'articolo 3 del regio decreto n. 143 alla Costituzione.

25 Al contempo, stante la denuncia depositata dal sig. Ullens de Schooten, la Commissione ha emesso, il 17 luglio 2002, un parere motivato contro il Regno del Belgio in cui si esprimeva per la contrarietà dell'articolo 3 del regio decreto n.143 all'articolo 43 CE.

26 A seguito della modifica da parte dello Stato belga dell'articolo 3 del regio decreto n.°143, la Commissione ha archiviato il procedimento.

27 Con sentenza n. 160/2007, del 19 dicembre 2007, la Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) ha statuito che tale disposizione, nella versione applicabile prima della modifica summenzionata, era conforme alla Costituzione.

28 La Cour constitutionnelle (Corte costituzionale) ha peraltro constatato che, dal momento che i rapporti giuridici del laboratorio BIORIM «si collocano interamente nell'ambito interno di uno Stato membro», detto laboratorio non può avvalersi degli articoli 43, 49 e 56 CE.

29 Pertanto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio), con sentenze del 10 settembre e del 22 dicembre 2008, ha respinto i ricorsi.

30 Con domande del 14 dicembre 2006 e del 21 agosto 2007, il sig. Ullens de Schooten ha introdotto dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo un ricorso diretto a far constatare la violazione da parte dello Stato belga della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

31 Con sentenza del 20 settembre 2011, Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha statuito che non c'era stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della menzionata convenzione.

32 Il 17 luglio 2007 il sig. Ullens de Schooten ha citato in giudizio lo Stato belga dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles) per essere tutelato, in primo luogo, da ogni conseguenza finanziaria della condanna pronunciata a suo carico dalla sentenza della Cour d'appel de Mons (Corte d'appello di Mons) del 23 novembre 2005, in secondo luogo, da ogni conseguenza di eventuali condanne pronunciate a suo carico su richiesta del laboratorio BIORIM o del suo precedente gestore e, in terzo luogo, da ogni conseguenza di una condanna pronunciata a suo carico nell'ambito delle controversie fiscali.

33 Con tale azione il sig. Ullens de Schooten ha chiesto la condanna dello Stato belga al pagamento di un importo pari a EUR 500 000 a titolo di risarcimento del danno morale, di un importo provvisorio di EUR 34 500 000 per l'impossibilità di gestire il laboratorio BIORIM, oltre che di un importo provvisorio di EUR 1 per gli onorari e le spese legali.

34 Il sig. Ullens de Schooten ha chiesto al Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles), nel caso in cui quest'ultimo nutrisse dubbi in merito all'applicabilità del diritto dell'Unione al caso di specie, di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

35 Con sentenza del 19 giugno 2009, il Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles) ha dichiarato la domanda di cui al punto 33 della presente sentenza irricevibile sulla base del rilievo che ne sarebbe intervenuta la prescrizione.

36 Contro detta decisione, il sig. Ullens de Schooten ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio, il quale nutre dubbi quanto all'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione nel caso di specie.

37 In tali circostanze, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto [dell'Unione], e in particolare il principio di effettività, imponga che in talune circostanze (...), il termine di prescrizione nazionale, quale [previsto] all'articolo 100 del testo unico sulla contabilità dello Stato, applicabile ad una domanda di risarcimento presentata da un singolo nei confronti dello Stato

belga per violazione dell'articolo 43 CE da parte del legislatore, inizi a decorrere solo quando detta violazione sia stata accertata o se, al contrario, il principio di effettività sia sufficientemente garantito, in tali circostanze, dalla possibilità offerta a detto singolo di interrompere la prescrizione mediante una notifica dell'ufficiale giudiziario.

2) Se gli articoli 43 CE, 49 CE e 56 CE e la nozione di "situazione puramente interna", che può limitare l'invocazione di dette disposizioni da parte di un singolo nell'ambito di una controversia dinanzi a un giudice nazionale, debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione del diritto europeo in una controversia tra un cittadino belga e lo Stato belga diretta al risarcimento dei danni causati dalla prospettata violazione del diritto dell'Unione e derivanti dall'adozione e dal mantenimento in vigore di una normativa belga, quale quella contenuta nell'articolo 3 del regio decreto n. 143, che si applica indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini degli altri Stati membri.

3) Se il principio di preminenza del diritto europeo e l'articolo 4, paragrafo 3, TUE debbano essere interpretati nel senso che non consentono di disapplicare la regola dell'autorità di cosa giudicata quando si tratti di riesaminare o di annullare una decisione giudiziaria passata in giudicato che si riveli in contrasto con il diritto europeo, ma che, al contrario, consentono di disapplicare una regola nazionale sull'autorità di cosa giudicata nel caso in cui quest'ultima imponga l'adozione, sulla base della decisione giudiziaria passata in giudicato ma contraria al diritto europeo, di un'altra decisione giudiziaria che andrebbe a perpetuare la violazione del diritto europeo da parte della prima decisione giudiziaria.

4) Se la Corte possa confermare che la questione sulla necessità di disapplicare la regola dell'autorità di cosa giudicata in caso di decisione giurisdizionale passata in giudicato contraria al diritto europeo nell'ambito di una domanda di riesame o di annullamento di tale decisione, non è una questione materialmente identica, ai sensi delle sentenze [del 27 marzo 1963, *Da Costa e a.* (da 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6) e del 6 ottobre 1982, *Cilfit e a.* (283/81, EU:C:1982:335)] alla questione vertente sulla regola dell'autorità di cosa giudicata contraria al diritto europeo nell'ambito di una domanda di una (nuova) decisione che dovrebbe reiterare la violazione del diritto europeo, cosicché l'organo giurisdizionale di ultimo grado non può sottrarsi al suo obbligo di rinvio pregiudiziale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla competenza della Corte

38 Il governo belga sostiene che la Corte è incompetente a statuire sulla presente domanda di pronuncia pregiudiziale giacché il procedimento principale concerne una situazione puramente interna che non rientra nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione.

39 Va nondimeno rilevato che, con le questioni poste, il giudice del rinvio si propone, in sostanza, di accertare se la responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni asseritamente provocati ai singoli a causa di una violazione del diritto dell'Unione possa costituire oggetto di discussione in una causa nella quale tutti gli elementi sono collocati all'interno di un solo Stato membro.

40 In proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte può unicamente interpretare il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze che le sono attribuite (sentenza del 27 marzo 2014, *Torrallbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

41 Il principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente all'ordinamento giuridico dell'Unione. La Corte ha dichiarato che ai singoli lesi è attribuito un diritto al risarcimento, a titolo di siffatta responsabilità, in quanto siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire loro diritti, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e che esista un nesso causale diretto

tra detta violazione e il danno subito dai soggetti lesi (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 35, e del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti 31 e 51).

42 La responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado che viola una norma del diritto dell'Unione è disciplinata sulla base degli stessi presupposti (v. sentenze del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punto 52 e del 28 luglio 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

43 Di conseguenza, detto principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato rientra nella competenza interpretativa della Corte.

44 In tale contesto, la Corte è competente a statuire sulla presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

Sulla seconda questione

45 Con la seconda questione, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che il regime della responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per il danno provocato dalla violazione di siffatto diritto sia idoneo ad applicarsi in presenza di un danno asseritamente arrecato a un singolo a causa della presunta violazione di una libertà fondamentale, prevista agli articoli 49, 56 o 63 TFUE, da parte di una normativa nazionale applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, in una causa in cui tutti gli elementi si collocano unicamente all'interno di detto Stato membro.

46 Per rispondere alla seconda questione occorre, innanzitutto, porre in rilievo che, come ricordato al punto 41 della presente sentenza, la responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione può sorgere soltanto allorché la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi sia volta a conferire dei diritti a tali singoli. Risulta di conseguenza necessario determinare se ad un singolo che si trova in una situazione come quella del sig. Ullens de Schooten derivino dei diritti dalle disposizioni in discussione del trattato FUE.

47 Al riguardo si deve ricordare che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi e di libera circolazione dei capitali non sono applicabili a una fattispecie in cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, punto 42 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 30 giugno 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

48 Orbene, come risulta tanto dalla decisione di rinvio quanto dalla sentenza n. 160/2007, del 19 dicembre 2007, della Corte costituzionale belga, richiamata ai punti 27 e 28 della presente sentenza, la controversia di cui al procedimento principale è contraddistinta da elementi che si collocano tutti all'interno dello Stato belga. Il sig. Ullens de Schooten, difatti, cittadino belga, che ha gestito un laboratorio di biologia clinica ubicato in territorio belga, chiede allo Stato belga il risarcimento dei danni che lamenta di avere subito a causa della presunta incompatibilità della normativa belga di cui al punto 3 della presente sentenza con il diritto dell'Unione.

49 Quanto al fatto che la Corte, nella sentenza del 12 febbraio 1987, Commissione/Belgio (221/85, EU:C:1987:81), vertente sul ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione, abbia dichiarato che il Regno del Belgio rispettava una delle libertà fondamentali previste dal trattato CEE, non può, di per sé, consentire di considerare che detta libertà può essere invocata da un singolo in una controversia come quella in discussione nel procedimento principale, i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro. Mentre, infatti, la proposizione di un ricorso per inadempimento comporta che la Corte

verifichi se la misura nazionale contestata dalla Commissione sia, in linea generale, idonea a dissuadere gli operatori di altri Stati membri dall'avvalersi della libertà in parola, la missione della Corte, nell'ambito di un procedimento in via pregiudiziale, è, per contro, di assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente, il che presuppone che sia dimostrato che detta libertà è applicabile alla controversia in parola.

50 È senz'altro vero che la Corte ha considerato come ricevibili domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sull'interpretazione delle disposizioni dei trattati relative alle libertà fondamentali malgrado tutti gli elementi nei procedimenti principali fossero circoscritti all'interno di un solo Stato membro, sulla base del rilievo che non poteva escludersi che cittadini stabiliti in altri Stati membri fossero stati o fossero interessati ad avvalersi di siffatte libertà per esercitare attività sul territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa nazionale in discussione e, pertanto, che tale normativa, applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, possa produrre effetti che non siano limitati a tale Stato membro (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 1º giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punto 40; del 18 luglio 2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, punto 33, e del 5 dicembre 2013, Venturini e a., da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, punti 25 e 26).

51 La Corte ha del pari posto in rilievo che, quando il giudice del rinvio si rivolge alla Corte nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini, il che giustifica che essa risponda alle questioni sottoposte in relazione alle disposizioni del trattato relative alle libertà fondamentali nonostante il fatto che tutti gli elementi della controversia di cui al procedimento principale restino confinati all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2013, Libert e a., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punto 35).

52 È peraltro necessario rammentare che l'interpretazione delle libertà fondamentali previste agli articoli 49, 56 o 63 TFUE può risultare rilevante in una causa cui tutti gli elementi si collocano all'interno di un solo Stato membro nell'ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio di riconoscere ad un cittadino dello Stato membro cui detto giudice appartiene gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 5 dicembre 2000, Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, punto 23; del 21 giugno 2012, Susisalo e a., C-84/11, EU:C:2012:374, punto 20, e del 21 febbraio 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a., C-111/12, EU:C:2013:100, punto 35).

53 Analogo ragionamento si applica nei casi in cui, benché i fatti della causa principale non rientrino nella sfera di applicazione diretta del diritto dell'Unione, le disposizioni di tale diritto sono state rese applicabili dalla normativa nazionale, la quale si è uniformata, per le soluzioni date a situazioni i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, a quelle adottate dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punti 36, 37 e 41; del 17 luglio 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, punti 27 e 32, e del 14 marzo 2013, Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 20).

54 Ciò posto, nei casi di cui ai punti da 50 a 53 della presente sentenza, la Corte, adita da un giudice nazionale nel contesto di una situazione in cui tutti gli elementi si collocano all'interno di un solo Stato membro, non può, senza indicazioni da parte di tale giudice diverse dal fatto che la normativa nazionale in discussione è applicabile indistintamente ai cittadini dello Stato membro interessato e ai cittadini di altri Stati membri, considerare che la domanda di interpretazione in via pregiudiziale vertente sulle disposizioni del trattato FUE relative alle libertà fondamentali sia a tale giudice necessaria ai fini della soluzione della controversia dinanzi al medesimo pendente. Gli elementi concreti che consentono di stabilire un collegamento fra l'oggetto o le circostanze di una controversia i cui elementi sono tutti collocati all'interno

dello Stato membro interessato, e gli articoli 49, 56 o 63 TFUE devono infatti risultare dalla decisione di rinvio.

55 Di conseguenza, nel contesto di una situazione come quella di cui al procedimento principale i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, sotto quale profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia dinanzi ad esso pendente presenti con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali un elemento di collegamento che rende l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tale controversia.

56 Orbene, dalla decisione di rinvio non risulta che, nel procedimento principale, il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio di riconoscere a un cittadino belga i medesimi diritti che sarebbero attribuiti a un cittadino di un altro Stato membro in forza del diritto dell'Unione nella medesima situazione o che le disposizioni di siffatto diritto sono state rese applicabili dalla legislazione belga, la quale si sarebbe uniformata, per le soluzioni date a situazioni i cui elementi sono tutti collocati all'interno dello Stato belga, a quelle adottate dal diritto dell'Unione.

57 Nella fattispecie, il giudice del rinvio chiede alla Corte se, nel contesto di un ricorso per responsabilità extracontrattuale avviato nei confronti di uno Stato membro a causa di una presunta violazione del diritto dell'Unione, ad un cittadino di tale Stato membro possano derivare diritti dagli articoli 49, 56 o 63 TFUE, laddove la controversia di cui trattasi non presenta alcun elemento di collegamento con le menzionate disposizioni. Tuttavia, giacché le circostanze del procedimento principale non presentano alcun elemento di tale natura, dette disposizioni, che sono volte a tutelare le persone che fanno un uso effettivo delle libertà fondamentali, non sono idonee ad attribuire diritti al sig. Ullens de Schooten e, pertanto, il diritto dell'Unione non può fondare la responsabilità extracontrattuale dello Stato membro interessato.

58 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che il regime della responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per il danno causato dalla violazione di siffatto diritto non è destinato a trovare applicazione in presenza di un danno asseritamente provocato ad un singolo a causa della presunta violazione di una libertà fondamentale, prevista agli articoli 49, 56 o 63 TFUE, da una normativa nazionale applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, allorché, in una situazione i cui elementi sono tutti collocati all'interno di uno Stato membro, non sussistono legami fra l'oggetto o le circostanze in discussione nel procedimento principale e i menzionati articoli.

Sulle questioni prima, terza e quarta

59 Poiché la prima, la terza e la quarta questione sono basate sull'errato presupposto secondo cui il diritto dell'Unione sarebbe idoneo a fondare la responsabilità extracontrattuale dello Stato membro interessato in una controversia come quella di cui al procedimento principale, non occorre darvi risposta.

Sulle spese

60 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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:

Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che il regime della responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per il danno causato dalla violazione di siffatto diritto non è destinato a trovare

applicazione in presenza di un danno asseritamente provocato ad un singolo a causa della presunta violazione di una libertà fondamentale, prevista agli articoli 49, 56 o 63 TFUE, da una normativa nazionale applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, allorché, in una situazione i cui elementi sono tutti collocati all'interno di uno Stato membro, non sussistono legami fra l'oggetto o le circostanze in discussione nel procedimento principale e i menzionati articoli.