

Capitolo II ISTITUZIONI

DI JACOPO ALBERTI, CHIARA AMALFITANO, MATTEO ARANCI, LORENZO D'AMICO

1. Istituzioni, organi e organismi.....	3
1.1. Parlamento.....	3
1.1.1. Legittimazione ad impugnare.....	3
27 settembre 1988, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa 302/87, Racc. 5615.....	3
22 maggio 1990, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa C-70/88, Racc. I-2041.....	4
2 marzo 1994, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa C-316/91, Racc. I-625.....	6
1.1.2. Ruolo nel processo decisionale.....	7
29 ottobre 1980, <i>SA Roquette Frères c. Consiglio</i> , causa 138/79, Racc. 3333.....	7
4 febbraio 1982, <i>Roger Buyl ed altri c. Commissione</i> , causa 817/79, Racc. 245.....	7
24 ottobre 1989, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa 16/88, Racc. 3457.....	8
30 marzo 1995, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa C-65/93, Racc. I-643.....	9
18 giugno 1996, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa C-303/94, Racc. I-2943.....	11
10 giugno 1997, <i>Parlamento c. Consiglio</i> , causa C-392/95, Racc. I-3213.....	13
24 giugno 2014, <i>Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025.....	15
1.1.3. Elezioni, sessioni ed immunità membri.....	16
21 ottobre 2008, <i>Alfonso Luigi Marra c. Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente</i> , cause riunite C-200/07 e C-201/07, Racc. I-7929.....	16
30 aprile 2009, <i>Italia e Beniamino Donnici c. Parlamento</i> , cause riunite cause riunite C-393/07 e C-9/08, Racc. I-3679.....	19
6 settembre 2011, <i>Procedimento penale a carico di Aldo Patriciello</i> , causa C-163/10, Racc. I-7565.....	25
13 dicembre 2012, <i>Repubblica francese contro Parlamento europeo</i> , cause riunite C-237/11 e C-238/11, ECLI:EU:C:2012:796.....	27
17 gennaio 2013, <i>Bruno Gollnisch contro Parlamento europeo</i> , cause riunite T-346/11 e T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23.....	31
19 dicembre 2019, <i>Junqueras Vies</i> , causa C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.....	33
1.2. Consiglio dell'Unione europea.....	36
16 aprile 2013, <i>Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea</i> , cause riunite C-274/11 e C-295/11, ECLI:EU:C:2013:240.....	36
1.3. Commissione.....	37
13 luglio 2004, causa C-27/04, <i>Commissione c. Consiglio</i> , Racc. I-6649.....	37
11 luglio 2006, <i>Commissione c. Cresson</i> , causa C-432/04, Racc. I-6387.....	41
15 ottobre 2014, <i>Parlamento europeo contro Commissione europea</i> , causa C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289.....	47
14 aprile 2015, <i>Consiglio dell'Unione europea contro Commissione europea</i> , causa C- 409/13, ECLI:EU:C:2015:217.....	51
12 maggio 2015, <i>John Dalli contro Commissione europea</i> , causa T-562/12, ECLI:EU:T:2015:270.....	56
19 dicembre 2019, <i>Puppink e a./ Commissione</i> , causa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113.....	61

1.4. Banca Centrale Europea.....	63
10 luglio 2003, <i>Commissione europea c. Banca centrale europea</i> , causa C-11/00.....	63
27 novembre 2012, <i>Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General</i> , causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.....	65
16 giugno 2015, <i>Peter Gauweiler e a. contro Deutscher Bundestag</i> , causa C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.....	65
7 ottobre 2015, <i>Alessandro Accorinti e a. c. BCE</i> , causa T-79/13.....	71
11 dicembre 2018, causa C-493/17, <i>Heinrich Weiss e altri</i> , ECLI:EU:C:2018:1000.....	79
26 febbraio 2019, <i>Rimšēvi s/ Lettonia</i> , causa C-202/18, ECLI:EU:C:2019:139	91
1.5. Agenzie dell'Unione europea.....	93
13 giugno 1958, <i>Impresa Meroni & Co., Industrie metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità</i> , causa 9/56 e 10/56, Racc. 11 e 53.....	93
14 maggio 1981, causa 98/80, <i>Giuseppe Romano contro Institut national d'assurance maladie-invalidité</i> (INAMI), Racc. 1241.....	99
22 gennaio 2014, <i>Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e</i> <i>Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.....	99
1.6. Equilibri e conflitti interistituzionali.....	105
24 ottobre 1989, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa 16/88, Racc. 3457.....	105
18 gennaio 2005, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-257/01, Racc. I-345.....	107
23 febbraio 2006, <i>Commissione c. Parlamento e Consiglio</i> , causa C-122/04, Racc. I-2001.....	111
10 maggio 2007, <i>Spagna c. Commissione</i> , causa T-99/05, pubblicata per estratto in Racc. II-40.....	113
23 ottobre 2007, <i>Parlamento c. Commissione</i> , causa C 403/05, Racc. I-9045.....	116
1 aprile 2008, <i>Parlamento e Danimarca c. Consiglio</i> , cause riunite C-14/06 e C-295/06, Racc. I-1649....	119
13 dicembre 2013, <i>Ungheria c. Commissione</i> , causa T-240/10.....	122
16 luglio 2015, <i>Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C- 425/13.....	125
6 ottobre 2015, <i>Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea</i> , causa C-73/14.....	127
25 ottobre 2017, <i>Commissione c. Consiglio</i> , causa C-687/15, ECLI:EU:C:2017:803.....	129
28 luglio 2016, <i>Consiglio c. Commissione</i> , causa C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616.....	131
6 settembre 2017, <i>Slovacchia e Ungheria c. Consiglio</i> , cause C-643/15 e 647/15, ECLI:EU:C:2017:631..	134

Capitolo II

ISTITUZIONI

1. Istituzioni, organi e organismi

1.1. Parlamento

1.1.1. Legittimazione ad impugnare

27 settembre 1988, *Parlamento c. Consiglio*, causa 302/87, Racc. 5615.

Il Parlamento proponeva dinanzi alla Corte di giustizia, a norme dell'art. 173 (ora divenuto art. 263 TFUE) TCE, un ricorso volto all'annullamento della decisione 87/373 del Consiglio che stabiliva le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Con questa decisione, fondata sull'art. 145 TCE (ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE) come modificato dall'art. 10 dell'AUE, il Consiglio aveva definito le modalità cui poteva sottoporre l'esercizio dei poteri delegati alla Commissione per l'esecuzione delle norme da esso emanate, ed aveva adottato le disposizioni che disciplinavano la composizione, il funzionamento ed il compito dei comitati dei rappresentanti degli Stati membri chiamati ad intervenire. La Corte ha osservato:

« 11. Si deve pertanto accertare se il Parlamento europeo possa ottenere il riconoscimento, tramite l'interpretazione dell'art. 173, primo comma [ora art. 263 TFUE], della legittimazione ad esperire l'azione d'annullamento contro gli atti del Consiglio o della Commissione.

12. Come risulta dagli artt. 143 [ora art. 200 TFUE] e 144 [ora art. 201 TFUE] del Trattato, il Parlamento europeo dispone del potere di controllare politicamente la Commissione, la quale, a termini dell'art. 155 [ora art. 17, par. 1, TUE], “vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso”, e di censurarla, se occorre, qualora non adempia correttamente questo incarico. Il controllo politico del Parlamento europeo si esercita poi tramite i dibattiti che esso può organizzare in merito a questioni particolari o generali e che gli consentono di adottare mozioni sulla politica seguita dal Consiglio o dalla Commissione.

13. D'altronde, indipendentemente dai poteri in materia di bilancio, riconosciutigli dai trattati di Lussemburgo 22 aprile 1970 e di Bruxelles 22 luglio 1975, e dal potere di codecisione che, dopo l'adozione dell'Atto unico europeo, esso detiene in materia di adesione e di accordi di associazione, il Parlamento europeo è in grado di influire sul contenuto degli atti normativi adottati dal Consiglio sia tramite i pareri emessi nell'ambito della procedura di consultazione, sia tramite le prese di posizione nell'ambito della procedura di cooperazione.

(...)

23. A tal proposito va osservato che la procedura di bilancio di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'art. 203 del Trattato [ora art. 313 TFUE] è caratterizzata da successive delibere dei due rami dell'autorità di bilancio, nel corso delle quali ognuno di essi, attenendosi alle modalità di voto stabilite dal trattato, può reagire alle prese di posizione dell'altro. Ognuna di queste delibere fa parte degli atti preparatori che concorrono all'elaborazione del bilancio. Quest'ultimo, come risulta dalla sentenza 3 luglio 1986 (Consiglio / Parlamento europeo, “bilancio”, precitata) diventa giuridicamente vincolante solo alla fine della procedura, cioè quando, ai sensi del n. 7 dell'art. 203 del Trattato [ora art. 313 TFUE], il

presidente del Parlamento constati, in quanto organo di questa istituzione, che il bilancio è definitivamente adottato.

24. Ne deriva che in materia di approvazione del bilancio l'unico atto che possa essere annullato emana da un organo del Parlamento e va pertanto attribuito a questa stessa istituzione. Di conseguenza, il Parlamento europeo non può valersi dei poteri in materia di bilancio conferitigli dai precitati trattati di Lussemburgo e di Bruxelles, poteri che non sono d'altronde in discussione nel caso di specie, per ottenere il riconoscimento del diritto ad esperire l'azione di annullamento contro gli atti emanati dalla Commissione e dal Consiglio. (...)

26. Va osservato in proposito che sin dall'origine il Parlamento europeo ha avuto il potere di partecipare, in via consultiva, al processo di elaborazione degli atti normativi, ma che non gli è stata per questo concessa la possibilità di esperire l'azione di annullamento. Le prerogative del Parlamento sono state incrementate dall'Atto unico europeo che ha sancito un potere di codecisione del Parlamento in materia di adesione e di accordi di associazione ed ha istituito una procedura di cooperazione in taluni casi determinati, senza che tuttavia vi siano state modifiche all'art. 173 del Trattato [ora art. 263 TFUE].

27. Oltre ai su ricordati diritti riconosciuti al Parlamento europeo dall'art. 175 [ora art. 265 TFUE], il Trattato offre i mezzi per deferire al sindacato della Corte gli atti del Consiglio adottati in spregio delle prerogative del Parlamento. Anche se l'art. 173 [ora art. 263 TFUE], primo comma, consente in via generale a tutti gli Stati membri di agire per l'annullamento di tali atti, l'art. 155 del Trattato [ora art. 17, par. 1, TUE], attribuisce in modo specifico alla Commissione la responsabilità di vigilare affinché le prerogative del Parlamento vengano rispettate e di proporre a questo scopo i ricorsi d'annullamento che si rendessero necessari. D'altronde, qualunque persona fisica o giuridica può, in caso di disconoscimento delle prerogative del Parlamento europeo, dedurre il mezzo del mancato rispetto delle forme *ad substantiam* o della trasgressione del trattato onde ottenere l'annullamento dell'atto adottato o una dichiarazione incidentale di inapplicabilità di detto atto in forza dell'art. 184 del Trattato [ora art. 277 TFUE]. Del pari, l'illegittimità di un atto che possa ledere le prerogative del Parlamento europeo può essere eccepita dinanzi ad un giudice nazionale, il quale può chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità dell'atto di cui è causa».

22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-70/88, Racc. I-2041.

Il Parlamento chiedeva, in forza degli artt. 146 TCEEA e 17 TCE (ora abrogato), l'annullamento del regolamento del Consiglio 3954/87/CEEA, che fissava i livelli massimi ammissibili di radioattività per prodotti alimentari e per gli alimenti per animali in caso di livelli anormali di radioattività a seguito di un incidente nucleare. Durante il processo di elaborazione del regolamento impugnato, il Parlamento, consultato dal Consiglio a norma dell'art. 31 TCEEA, aveva manifestato il proprio dissenso circa la base giuridica proposta dalla Commissione e chiedeva a quest'ultima di presentare una nuova proposta basata sull'art. 100A TCE (ora art. 95 TCE). La Commissione non aveva ottemperato a tale richiesta e il regolamento era, pertanto, stato emanato sulla base dell'art. 31 TCEEA, che prevedeva la sola consultazione del Parlamento, invece della procedura di cooperazione ex art. 100A. La Corte di giustizia ha affrontato congiuntamente i problemi dell'impugnabilità degli atti da parte del Parlamento (prima della modifica dell'art. 173 TCE, ora art. 230 TCE, da parte del TUE) e dei rapporti istituzionali ed ha osservato:

« 12. Come risulta dalla citata sentenza 27 settembre 1988, il Parlamento non è legittimato ad agire con ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE o dell'art. 146 del Trattato CEEA, di identico tenore.

13. Infatti, da un lato il primo comma dell'art. 173 o dell'art. 146 non menziona il Parlamento fra le istituzioni che, al pari degli Stati membri, possono agire con ricorso per annullamento contro qualsiasi atto di un'altra istituzione.

14. D'altro lato, non essendo una persona giuridica, il Parlamento non può adire la Corte in forza del secondo comma dei medesimi articoli, il cui sistema sarebbe comunque inadatto a un ricorso per annullamento del Parlamento stesso.

15. Nella stessa sentenza 27 settembre 1988, dopo aver indicato i motivi per i quali il Parlamento non era legittimato ad agire ex art. 173 del Trattato CEE, la Corte ha ricordato che si poteva ricorrere a diversi mezzi di impugnazione per garantire il rispetto delle prerogative del Parlamento. Come rileva la sentenza, non solo il Parlamento ha il diritto di proporre un ricorso per carenza, ma i Trattati offrono inoltre strumenti per deferire al sindacato della Corte gli atti del Consiglio o della Commissione emanati in spregio alle prerogative del Parlamento.

16. Dalle circostanze della presente causa nonché dal dibattito è emerso, tuttavia, che i vari mezzi di impugnazione previsti dal Trattato CEEA e dal Trattato CEE, per quanto utili e variegati, possono risultare inefficaci o incerti.

17. In primo luogo, un ricorso per carenza non consente di contestare la base giuridica di un atto già emanato.

18. In secondo luogo, la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla validità di un tale atto, ovvero il ricorso dinanzi alla Corte degli Stati o dei singoli per l'annullamento dell'atto stesso, restano mere eventualità nell'avverarsi delle quali il Parlamento non può confidare.

19. Infine, se è vero che la Commissione è tenuta a vigilare sul rispetto delle prerogative del Parlamento, questo compito non può avere una portata tale da imporle di far propria la posizione del Parlamento e di proporre un ricorso per annullamento che essa ritenga mal fondato.

20. Dalle considerazioni svolte discende che l'esistenza di questi vari mezzi di impugnazione non basta a garantire, con certezza e in qualsiasi circostanza, la censura di un atto del Consiglio o della Commissione emanato in spregio alle prerogative del Parlamento.

21. Ebbene, queste prerogative costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. Questi hanno infatti instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili.

22. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola.

23. La Corte, cui spetta secondo i Trattati di assicurare il rispetto del diritto nella loro interpretazione ed applicazione, deve quindi poter garantire la conservazione dell'equilibrio istituzionale e, di conseguenza, il sindacato giurisdizionale del rispetto delle prerogative del Parlamento, qualora quest'ultimo l'adisca a tal fine ricorrendo ad un mezzo di impugnazione adeguato allo scopo perseguito.

24. Nell'esercizio di detto compito la Corte non può certo considerare il Parlamento alla stregua delle istituzioni legittimate a proporre un ricorso ex art. 173 del Trattato CEE o 146 del Trattato CEEA, senza dover comprovare un interesse ad agire.

25. Essa, tuttavia, deve garantire la piena applicazione delle disposizioni dei Trattati sull'equilibrio istituzionale, e far sì che al pari delle altre istituzioni il Parlamento non possa subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale, tra quelli previsti dai Trattati, esperibile in modo certo ed efficace.

26. Il fatto che nei Trattati non vi sia una disposizione che attribuisca al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento può costituire una lacuna procedurale, ma è un elemento che non può prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee.

27. Pertanto, il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso per annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste. Con questa riserva, il ricorso per annullamento proposto dal Parlamento è soggetto alle regole dei Trattati sul

ricorso per annullamento delle altre istituzioni.

28. Rientra nelle prerogative del Parlamento, nei casi previsti dai Trattati, la partecipazione al processo di elaborazione degli atti normativi, segnatamente la partecipazione alla procedura di cooperazione contemplata dal Trattato CEE.

29. Nel caso di specie, il Parlamento sostiene che il regolamento impugnato si basa sull'art. 31 del Trattato CEEA, che prevede soltanto la consultazione del Parlamento, mentre avrebbe dovuto fondarsi sull'art. 100 A del Trattato CEE che esige la procedura di cooperazione col Parlamento.

30. Quest'ultimo ne trae la conseguenza che la scelta della base giuridica effettuata dal Consiglio per il regolamento impugnato avrebbe determinato una lesione delle sue prerogative, privandolo della possibilità, offerta dalla procedura di cooperazione, di partecipare all'elaborazione dell'atto in modo più intenso e più attivo rispetto ad una procedura di consultazione.

31. Poiché il Parlamento deduce una lesione delle sue prerogative cagionata dalla scelta della base giuridica dell'atto impugnato, risulta da quanto precede che il presente ricorso è ricevibile. L'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio va pertanto respinta ed il procedimento deve proseguire per l'esame nel merito ».

2 marzo 1994, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-316/91, Racc. I-625.

Il Parlamento chiedeva l'annullamento del regolamento finanziario del Consiglio 491/91/CEE, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della quarta convenzione ACP-CEE, convenzione conclusa a Lomé il 15 dicembre 1989 tra la Comunità e gli Stati membri, da un lato, e 68 Stati d'Africa, dei Caraibi e dell'Oceano Pacifico. Il Parlamento sosteneva che il regolamento era stato adottato in forza di un'errata base giuridica. La Corte di giustizia ha osservato:

« 8. Va rilevato che, secondo la costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42).

9. Ne deriva che un ricorso del Parlamento contro un atto di un'istituzione diretto a produrre effetti giuridici è ricevibile indipendentemente dalla questione se l'atto sia stato adottato dall'istituzione ai sensi delle disposizioni del Trattato.

10. In secondo luogo, il Consiglio ritiene che il Parlamento non può far valere una lesione delle sue prerogative, poiché si è tenuta in ogni caso una consultazione, benché in un ambito facoltativo.

11. Va rilevato in primo luogo che, secondo la costante giurisprudenza (v., segnatamente, sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2041, punto 21), i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili.

12. Spetta alla Corte garantire il mantenimento di siffatto equilibrio istituzionale assicurando la completa applicazione delle disposizioni dei Trattati relative alla ripartizione delle competenze. Nella citata sentenza Parlamento/Consiglio, punto 27, la Corte ha pertanto dichiarato ricevibile il ricorso per annullamento del Parlamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste.

13. Questa condizione è soddisfatta quando il Parlamento indica in modo pertinente l'oggetto della sua prerogativa che dev'essere salvaguardata e la pretesa violazione di quest'ultima.

14. Il Parlamento fa valere che nel caso di specie la sua prerogativa consisteva nell'obbligo di essere consultato in occasione dell'adozione del regolamento finanziario la cui base giuridica avrebbe dovuto essere l'art. 209 del Trattato [ora art. 322 TFUE], il quale esige la consultazione del Parlamento. Con l'adozione di tale regolamento sulla base dell'art. 32 dell'accordo interno, che non

esige siffatta consultazione, il Consiglio avrebbe leso detta prerogativa.

15. Non può venire accolto l'argomento del Consiglio secondo cui non c'è stata violazione delle prerogative del Parlamento per il motivo che in effetti esso è stato consultato.

16. Il diritto ad essere consultato ai sensi di una disposizione del Trattato costituisce una prerogativa del Parlamento. L'emanazione di un atto su una base giuridica che non preveda siffatta consultazione è idonea a violare detta prerogativa, anche se si è svolta una consultazione facoltativa.

17. Infatti la consultazione regolare del Parlamento, nei casi previsti dal Trattato, è uno degli strumenti che gli consentono l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità (v. sentenze 29 ottobre 1980 dette "Isoglucosio", causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 33, e causa 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393, punto 34) ».

1.1.2. Ruolo nel processo decisionale

29 ottobre 1980, *SA Roquette Frères c. Consiglio*, causa 138/79, Racc. 3333.

La Roquette Frères, società di diritto francese che produceva isoglucosio, chiedeva alla Corte di giustizia di dichiarare invalida la fissazione della quota di produzione risultante dal regolamento del Consiglio 1293/79/CEE, adottato a modifica del regolamento 1111/77 che stabiliva disposizioni comuni per l'isoglucosio. La società, accanto a motivi di merito, deduceva un motivo di carattere formale che si concretava in una violazione di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 TCE (ora divenuto art. 263 TFUE), ovvero la mancanza del parere preventivo del Parlamento europeo, come prescritto dall'art. 43.2 TCE (ora divenuto art. 43 TFUE). Sulla consultazione del Parlamento, la Corte ha osservato:

« 33. La consultazione prevista dall'art. 43, n. 2, 3 comma [ora art. 43 TFUE], nonché da altre analoghe disposizioni del Trattato, è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa. La regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato è quindi una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato.

34. In proposito, si deve precisare che l'osservanza di detta formalità esige che il Parlamento esprima effettivamente la propria opinione; tale esigenza non si può considerare soddisfatta da una semplice richiesta di parere da parte del Consiglio. A torto, quindi, il Consiglio indica, fra i visti' del preambolo del regolamento n. 1293/79, la consultazione' del Parlamento »

4 febbraio 1982, *Roger Buyl ed altri c. Commissione*, causa 817/79, Racc. 245.

I ricorrenti, dipendenti della Commissione in servizio in Belgio, chiedevano dinanzi alla Corte di giustizia l'annullamento delle decisioni emanate sulla base dei regolamenti del Consiglio 3085/78/CEE e 3086/78/CEE (che adducevano modifiche allo Statuto del personale), con cui la Commissione aveva determinato la loro retribuzione per il mese di aprile 1979, deducendo, tra gli altri motivi, la violazione di forme sostanziali. Essi sostenevano che i regolamenti in questione erano stati adottati senza la previa consultazione del Parlamento, contemplata dall'art. 24 del Trattato 8 aprile 1965, istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee, e che il Parlamento fosse stato indotto in errore quanto agli effetti della proposta ad esso presentata in quanto consultato su una proposta della Commissione notevolmente diversa dai regolamenti adottati

dal Consiglio. La Corte ha analizzato la procedura di adozione dei regolamenti in oggetto ed ha osservato:

« 23. Il regolamento in definitiva adottato era infatti conforme alla proposta presentata al Parlamento, eccezion fatta per la sostituzione dei tassi di cambio aggiornati all'UCE e per le disposizioni transitorie miranti ad alleviare, per un dato periodo, gli effetti delle disposizioni del regolamento nei confronti di certi pensionati. Per quel che riguarda la sostituzione dei tassi di cambio aggiornati all'UCE, si deve osservare che i tassi adottati riflettevano per l'appunto il valore dell'UCE espresso in moneta nazionale alla data del 1 aprile 1978, sicché questa modifica della proposta iniziale costituiva in pratica solo un cambiamento di metodo piuttosto che una modifica sostanziale. Quanto alla disposizione transitoria a favore di determinati pensionati, si deve osservare che questa disposizione era largamente conforme al desiderio espresso dal Parlamento ».

24 ottobre 1989, *Commissione c. Consiglio*, causa 16/88, Racc. 3457.

La Commissione chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento dell'art. 6, n. 4, del regolamento del Consiglio 3252/87/CEE, relativo al coordinamento e alla promozione della ricerca nel settore della pesca. L'art. prevedeva, per l'adozione delle misure di coordinamento della ricerca, una procedura che coinvolgeva un comitato di gestione e che consentiva al Consiglio di sostituire la propria azione a quella della Commissione, qualora il comitato permanente per le strutture della pesca avesse formulato un parere negativo sui provvedimenti che la Commissione intendeva adottare. Poiché le decisioni che la Commissione era autorizzata ad adottare dal regolamento in oggetto avrebbero implicato l'utilizzazione di stanziamenti di bilancio, essa sosteneva la lesione da parte del Consiglio dell'autonomo potere di decisione che l'art. 205 TCE (ora divenuto art. 317 TFUE) le conferiva per quanto riguardava la materia del bilancio. La Corte ha osservato:

« 9. Le norme del Trattato che specificano i poteri delle istituzioni di emanare atti di portata generale ovvero individuale nei settori disciplinati dal Trattato stesso possono attribuire direttamente alla Commissione – come ad esempio nel caso dell'art. 90, n. 3 [ora art. 106, par. 3, TFUE], dell'art. 91, dell'art. 93, n. 2 [ora art. 108 TFUE], nonché dell'art. 115 del trattato – un proprio potere di decisione ai sensi dell'art. 155 [ora art. 17 TUE].

10. Laddove, al contrario, il Trattato attribuisce al Consiglio il potere di decisione, poteva essere conferita alla Commissione, fin da prima dell'Atto unico europeo, la competenza ad emanare atti in forza dell'art. 155, quarto trattino [ora art. 17 TUE]. In determinati casi, inoltre, come risultava espressamente dall'art. 79, n. 4, del Trattato [ora art. 95 TFUE] o implicitamente dall'art. 87, n. 2, lett. d), del Trattato [ora art. 103 TFUE], doveva esserle affidata la responsabilità dell'applicazione delle norme alle fattispecie particolari. Infine, dopo le modifiche apportate all'art. 145 [ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE] dall'Atto unico europeo, il Consiglio può riservarsi direttamente competenze di esecuzione solamente in casi specifici, decisione che deve motivare in modo circostanziato. Nel settore agricolo retto dall'art. 43 [ora art. 43 TFUE] del Trattato, di cui trattasi nel presente giudizio, l'attribuzione dei poteri d'esecuzione è disciplinata dall'art. 145 [ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE], terzo trattino, nel testo di cui all'Atto unico europeo.

11. La nozione di esecuzione ai sensi di tale articolo comprende, al tempo stesso, l'elaborazione delle norme di attuazione e l'applicazione di norme a fattispecie particolari per mezzo di atti di portata individuale. Poiché il trattato parla di “esecuzione” senza restringerne l'accezione con ulteriori precisazioni, questo termine non può essere interpretato nel senso che escluda gli atti di portata individuale.

12. Nel regime del trattato come redatto prima dell'Atto unico europeo, la Corte aveva affermato, nella sentenza 17 dicembre 1970, Koester (causa 25/70, Racc. pag. 1161, punti 9 e 10 della

motivazione), che il Consiglio, potendo attribuire alla Commissione una competenza di esecuzione, poteva ugualmente subordinarne l'esercizio all'intervento di un comitato di gestione che gli consentisse di esercitare un potere di avocazione e che la legittimità della procedura del comitato di gestione non poteva essere posta in dubbio avuto riguardo alla struttura istituzionale della Comunità.

13. Il potere del Consiglio di sottoporre a determinate modalità l'esercizio delle competenze dallo stesso conferite alla Commissione è stato espressamente sancito dalle modifiche apportate all'art. 145 [ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE] del trattato dall'Atto unico europeo. Queste modalità devono rispondere alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare. Esse sono state emanate con la decisione 87/373 del Consiglio del 13 luglio 1987 (GU L 197, pag. 33). (...)

15. Conviene ora esaminare se — come sostiene la Commissione — il Consiglio, sottoponendo alla procedura del comitato di gestione l'adozione delle decisioni che la Commissione è stata delegata a prendere, abbia leso il potere, conferito alla Commissione stessa dall'art. 205 del Trattato [ora art. 313 TFUE], di curare l'esecuzione del bilancio sotto la propria responsabilità.

16. Si deve sottolineare, al riguardo, che la competenza, attribuita alla Commissione, di curare l'esecuzione del bilancio non è di natura tale da modificare la divisione dei poteri sancita dalle varie disposizioni del Trattato che autorizzano il Consiglio e la Commissione ad emanare atti di portata generale o individuale in determinati settori, come l'art. 43 [ora art. 43 TFUE], di cui trattasi nel presente giudizio, e le disposizioni istituzionali degli artt. 145, terzo trattino [ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE], e 155 [ora art. 17, par. 1, TUE].

17. Anche se un atto di portata individuale può comportare, quasi necessariamente, un impegno di spesa, dev'esserne tenuto distinto, tanto più che il potere di adottare la decisione amministrativa e quello di impegnare la spesa possono essere conferiti, nell'ambito dell'organizzazione interna di ogni istituzione, a soggetti differenti.

18. Ne discende che è erronea la tesi della Commissione secondo la quale il Consiglio non può attribuire, in forza dell'art. 145, terzo trattino [ora sostituito, nella sostanza, dall'art. 16, par. 1, TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE], il potere di emanare atti di portata individuale, in quanto questi avrebbero implicazioni di carattere finanziario.

19. Questa interpretazione, che esclude che gli atti di impegno di spese possano creare, di per sé ed indipendentemente da ogni decisione di merito, titoli giuridici che vincolano la Comunità nei confronti di terzi, è peraltro conforme al sistema di controllo dell'esecuzione del bilancio, all'interno del quale è stato attribuito al Parlamento europeo il potere, ai sensi dell'art. 206 *ter* del Trattato, di dare atto alla Commissione di detta esecuzione e nel cui ambito la Corte dei conti è chiamata a fornire assistenza al Parlamento, nei limiti indicati dall'art. 206 *bis*, n. 2, del trattato e dall'art. 80 del regolamento finanziario emanato dal Consiglio il 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1) ai sensi dell'art. 209 del Trattato [ora art. 322 TFUE].

20. L'interpretazione ora esposta è inoltre confortata, per quanto attiene più specificamente ai programmi di ricerca, dall'art. 7 del trattato CEEA. Questa norma, infatti, attribuisce al Consiglio la competenza di stabilire i programmi di ricerca e alla Commissione il potere di assicurarne l'esecuzione. Tale ultima disposizione sarebbe stata inutile se la competenza relativa all'esecuzione dei programmi — ivi compresa la decisione di concludere contratti di ricerca e la stipulazione degli stessi — rientrasse nel potere di esecuzione del bilancio, di cui la Commissione è in ogni caso titolare in forza dell'art. 179, 1 comma, del medesimo Trattato ».

30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-65/93, Racc. I-643.

Il Parlamento europeo chiedeva, in forza dell'art. 173 del TCE (ora divenuto art. 263 TFUE) l'annullamento del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1992, n. 3917, che prorogava nel 1993 l'applicazione dei regolamenti n. 3831/90, n. 3832/90, n. 3833/90, n. 3834/90, n. 3835/90 e n.

3900/91, recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo e che completava l'elenco dei beneficiari di dette preferenze, per inosservanza delle prerogative di tale istituzione da parte del Consiglio. Il regolamento originava da una proposta basata sugli artt. 43 (ora art. 43 TFUE) e 113 del Trattato CEE (ora art. 207 TFUE) sottoposta dalla Commissione al Consiglio in data 15 ottobre 1992. Con lettera 22 ottobre 1992, il Segretario generale del Consiglio informava il presidente del Parlamento che il Consiglio aveva deciso, lo stesso giorno, di consultare il Parlamento sulla proposta in questione. Per essere in grado di prendere una decisione entro il 1 gennaio 1993, data prevista per l'entrata in vigore del regolamento, il Consiglio chiedeva inoltre l'applicazione della procedura d'urgenza istituita dall'art. 75 del regolamento del Parlamento europeo. Tuttavia, la seduta del Parlamento in cui si doveva discutere della risoluzione elaborata dalla commissione per lo sviluppo e la cooperazione circa la proposta di regolamento summenzionata, veniva sospesa ai sensi dell'art. 106 del regolamento del Parlamento e, non essendo materialmente possibile la convocazione di una sessione straordinaria del Parlamento entro la fine del 1992, il Consiglio procedeva comunque per ragioni di urgenza all'adozione del regolamento senza il preventivo parere del Parlamento. La Corte ha osservato:

« 21. Va ricordato anzitutto che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale la cui inosservanza comporta la nullità dell'atto di cui trattasi. La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità alle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v. sentenze 29 ottobre 1980, dette "Isoglucosio", causa 138/79, Roquette frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 33, e causa 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393, punto 34).

22. Va ricordato poi che il rispetto dell'esigenza di consultazione impone che il Parlamento esprima effettivamente la propria opinione, e che tale esigenza non si può considerare soddisfatta da una semplice richiesta di parere da parte del Consiglio (v. sentenze citate, rispettivamente punto 34 e punto 35). In caso di urgenza, il Consiglio deve esaurire tutti i mezzi offerti dal Trattato e dal regolamento del Parlamento per ottenere il previo parere di tale istituzione (v. sentenze citate, rispettivamente punto 36 e punto 37).

23. Tuttavia, nell'ambito del dialogo interistituzionale sul quale si basa essenzialmente la procedura di consultazione, la Corte ha ritenuto che prevalgano gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie (v. sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/Consiglio, Racc. pag. 5323, punto 16).

24. Nel caso di specie è assodato che il Consiglio, con lettera 22 ottobre 1992, ha informato il presidente del Parlamento della necessità di adottare il regolamento controverso prima della fine del 1992, in modo da consentirne l'entrata in vigore per il 1 gennaio 1993. Del pari non è controverso che, tenuto conto delle particolari relazioni esistenti fra la Comunità ed i paesi in via di sviluppo e delle difficoltà, contemporaneamente politiche e tecniche, che un'interruzione brutale dell'applicazione delle preferenze tariffarie generalizzate avrebbe potuto comportare, tale richiesta fosse giustificata.

25. Il Parlamento ha pienamente tenuto conto di queste riflessioni dal momento che, dopo aver rinviato la proposta di regolamento alla commissione per lo sviluppo, ha deciso di discutere tale proposta secondo la procedura d'urgenza. Iscrivendo l'esame della relazione della commissione per lo sviluppo all'ordine del giorno della seduta di venerdì 18 dicembre ovvero della sua ultima sessione per il 1992, il Parlamento intendeva manifestamente esprimere il proprio parere in tempo utile per permettere al Consiglio di emanare il regolamento entro il 1 gennaio 1993.

26. Ora, emerge dagli atti che, nonostante le assicurazioni fornite al consiglio, il Parlamento ha deciso, in applicazione dell'art. 106 del proprio regolamento, di togliere la seduta del 18 dicembre

1992, su richiesta di quattordici deputati, senza avere esaminato la proposta di regolamento. Emerge inoltre che la predetta decisione si basava su motivi assolutamente estranei al regolamento controverso e non teneva conto dell'urgenza della procedura e dell'esigenza di adottare il regolamento prima del 1 gennaio 1993.

27. Adottando un simile comportamento il Parlamento è venuto meno al proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio. Ciò è ancor più vero per il fatto che il Consiglio non poteva avvalersi del mezzo offertogli dall'art. 139 del Trattato [ora art. 229 TFUE], in quanto, secondo le informazioni ottenute dal Consiglio presso la presidenza del Parlamento, la convocazione di una sessione straordinaria del Parlamento entro la fine del 1992 si era rivelata materialmente impossibile.

28. Di conseguenza, il Parlamento non può fondatamente rimproverare al Consiglio di non avere atteso il suo parere per adottare, il 21 dicembre 1992, il regolamento controverso. L'inosservanza della formalità sostanziale della consultazione del Parlamento trova il proprio fondamento nell'inosservanza da parte di tale istituzione del proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio».

18 giugno 1996, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-303/94, Racc. I-2943.

La direttiva 15 luglio 1991, n. 414, definisce le norme applicabili dagli Stati membri per quanto riguarda l'autorizzazione, la messa in commercio, l'utilizzazione e il controllo dei prodotti fitosanitari. L'art. 4, n. 1, di questa direttiva fa obbligo agli Stati membri di vigilare affinché l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari sia rilasciata solo se sono soddisfatte determinate condizioni, tra le quali figura il rispetto dei principi uniformi di cui all'allegato VI della direttiva stessa. Sulla base dell'art. 18, n. 1, della direttiva, che attribuiva al Consiglio il compito di definire il contenuto dell'allegato VI, è stata adottata la direttiva 27 luglio 1994, n. 43. Il Parlamento europeo proponeva un ricorso diretto all'annullamento di quest'ultima direttiva, sostenendo, in particolare, che essa aveva modificato quanto previsto dalla direttiva base n. 414 e che, pertanto, doveva essere adottata, analogamente a quanto avvenuto per la direttiva n. 414, secondo il procedimento di cui all'art. 43 Trattato CE (art. 37, ora divenuto art. 43 TFUE), che prevede la consultazione obbligatoria dello stesso Parlamento. In proposito, la Corte ha osservato:

« 21. Il Parlamento sostiene in particolare che l'allegato VI stabilito dalla direttiva controversa, menzionando al punto 2.5.1.2 della parte B e al punto 2.5.1.2 della parte C soltanto le « acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile » e permettendo inoltre il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per un prodotto fitosanitario la cui concentrazione prevedibile superi la concentrazione massima ammessa, ha modificato il grado di protezione delle acque sotterranee fissato dalla direttiva base. A suo parere, siffatta modifica non poteva legittimamente compiersi senza attenersi al procedimento di cui all'art. 43 del Trattato (ora divenuto art. 43 TFUE) in forza del quale è stata emanata quest'ultima direttiva e che prevede la consultazione obbligatoria del Parlamento.

22. Il Consiglio ribatte che, pur avendo ritenuto necessario adottare criteri molto particolareggiati per le acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile, esso non ha reputato indispensabile un'armonizzazione dei criteri da applicare in relazione agli effetti sulle altre acque sotterranee. A suo parere, la semplice circostanza che una direttiva di esecuzione non sia esauriente non vale ad inficiarne la legittimità. La direttiva controversa sarebbe illegittima soltanto nel caso in cui eccedesse l'ambito di esecuzione fissato dalla direttiva base o contraddicesse le disposizioni di quest'ultima.

23. Come la Corte ha già dichiarato (v., segnatamente, sentenze 16 giugno 1987, causa 46/86, *Romkes*, Racc. pag. 2671, punto 16, e 13 luglio 1995, *Parlamento/Commissione*, [causa C-156/93,

Racc. pag. I-2019] punto 18), non si può pretendere che tutti i particolari dei regolamenti o delle direttive relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 43 del Trattato (ora divenuto art. 43 TFUE). Quest'ultimo si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme alla procedura ivi contemplata, mentre le disposizioni di attuazione dei regolamenti e delle direttive di base possono essere adottate dal Consiglio secondo una procedura diversa, stabilita da questi regolamenti o queste direttive. Tuttavia, una direttiva di esecuzione, quale è la direttiva controversa, adottata senza consultazione del Parlamento, deve rispettare le norme sancite nella direttiva base previa siffatta consultazione.

24. Nel caso di specie, la direttiva base, pur enunciando al terzo 'considerando' che il ricorso ai prodotti fitosanitari costituisce uno dei principali mezzi per proteggere i vegetali e i prodotti vegetali e per migliorare la produzione dell'agricoltura, aggiunge, al quarto 'considerando', che l'utilizzazione di tali prodotti può comportare anche rischi per l'uomo, gli animali e l'ambiente e, in considerazione di questi pericoli, intende stabilire, come risulta dai 'considerando' successivi, norme uniformi per quanto riguarda le condizioni e le procedure di autorizzazione di questi prodotti.

25. Ai sensi del nono 'considerando' della direttiva base, tali procedure « debbono garantire un elevato livello di protezione onde evitare soprattutto che vengano autorizzati prodotti fitosanitari i cui rischi per la salute, le acque sotterranee e l'ambiente non siano stati adeguatamente studiati »; e inoltre « la protezione della salute dell'uomo e degli animali e la protezione dell'ambiente sono prioritarie rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale ». Si aggiunge nel decimo 'considerando' che occorre accertare che i prodotti in questione « non abbiano (...) effetti inaccettabili sull'ambiente in generale e, in particolare, effetti nocivi sulla salute dell'uomo e degli animali o sulle acque sotterranee ».

26. Le norme che disciplinano l'autorizzazione sono dettate, in particolare, all'art. 4, n. 1, della direttiva base, che, come si è rilevato al precedente punto 3, impone agli Stati membri l'obbligo di vigilare affinché un prodotto farmaceutico venga autorizzato solo se sono soddisfatte determinate condizioni, rinviando al riguardo ai « principi uniformi » di cui all'allegato VI, il contenuto dei quali va stabilito dal Consiglio in base al procedimento previsto dall'art. 18.

27. Per quanto riguarda più in particolare la protezione della salute, delle acque sotterranee e dell'ambiente, l'art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva base prevede che gli Stati membri autorizzano un prodotto fitosanitario soltanto se, alla luce dei principi uniformi sopra menzionati, è accertato che tale prodotto non ha effetti nocivi, in maniera diretta o indiretta, sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque sotterranee e se non determina alcuna ripercussione inaccettabile sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque. Come si evince chiaramente dalla formulazione dei punti iv) e v) di tale paragrafo b), l'obbligo in questione riguarda sia le acque potabili sia le acque sotterranee, senza limitazione di queste ultime a quelle destinate al consumo umano.

28. Risulta dal complesso di queste disposizioni che la direttiva base, pur perseguendo un obiettivo di miglioramento della produzione agricola mediante il ricorso a prodotti fitosanitari, impone del pari il rispetto dell'ambiente in generale, e delle acque sotterranee in particolare, come una delle condizioni essenziali alle quali l'autorizzazione di questi prodotti dev'essere subordinata.

29. Quanto alla direttiva controversa, in essa si enuncia, al terzo 'considerando', che i principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari « devono essere stabiliti per ogni requisito previsto nell'art. 4, n. 1, lett. b), c), d) e e) », della direttiva base. Tuttavia, nell'allegato VI che enuncia tali principi uniformi, le disposizioni dei punti 2.5.1.2 della parte B e 2.5.1.2 della parte C, riguardanti le acque sotterranee, fanno riferimento soltanto alle acque destinate alla produzione di acqua potabile. Inoltre, queste disposizioni, pur non pregiudicando [...] gli obblighi derivanti in particolare dalla direttiva 80/778 [concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano] e pur riferendosi del resto espressamente alla concentrazione massima ammessa fissata da questa direttiva, permettono nondimeno, alle condizioni stabilite al punto 2.5.1.2, lett. b) e

c), della parte C, il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per un prodotto fitosanitario la cui concentrazione prevedibile superi la detta concentrazione massima.

30. Contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la circostanza che la direttiva controversa sia semplicemente incompleta in ordine a uno dei punti relativi ai principi definiti dalla direttiva base, senza per questo trascendere l'ambito dell'attuazione di questi principi, non è sufficiente ad escludere il motivo secondo cui essa è illegittima con riguardo a quest'ultima direttiva. Inoltre, occorrerebbe per questo che la direttiva di esecuzione rispettasse, come si è ricordato supra, al punto 23, le norme della direttiva base emanate previa consultazione del Parlamento europeo e non alterasse la portata degli obblighi in essa definiti.

31. Orbene, la direttiva controversa, omettendo di prendere in considerazione gli effetti che possono avere i prodotti fitosanitari sul complesso delle acque sotterranee, non ha per l'appunto rispettato uno degli elementi

essenziali della materia, espressamente stabiliti dalla direttiva base. E' sufficiente, a questo riguardo, ricordare che, come si è rilevato al precedente punto 25, quest'ultima direttiva intende segnatamente garantire un livello elevato di protezione per evitare qualsiasi ripercussione inaccettabile dei prodotti di cui trattasi sull'ambiente in generale e, in particolare, qualsiasi effetto nocivo sulla salute umana o degli animali o sulle acque sotterranee.

32. Inoltre, il procedimento previsto dal punto 2.5.1.2, lett. b) e c), della parte C dell'allegato della direttiva controversa consente il rilascio di un'autorizzazione sottoposta a condizione per una durata che può raggiungere un totale di dieci anni, per i prodotti fitosanitari la cui concentrazione prevedibile nelle acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile superi la concentrazione massima ammessa fissata in una norma di riferimento. Ancorché queste disposizioni siano presentate come transitorie, esse incidono in modo palese, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 20 delle sue conclusioni, sulla portata dei principi definiti dall'art. 4, n. 1, lett. b), punti iv) e v), della direttiva base, secondo i quali un prodotto fitosanitario dev'essere autorizzato soltanto se sia accertato che esso non ha effetti nocivi sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque sotterranee e non ha ripercussioni inaccettabili sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque.

Stando così le cose, è fondata la tesi del Parlamento secondo cui la direttiva controversa ha modificato la portata degli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva base, senza che sia stato espletato il procedimento normativo prescritto dal Trattato, che implica la sua consultazione. L'atto impugnato va conseguentemente annullato ».

10 giugno 1997, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-392/95, Racc. I-3213.

Il Parlamento europeo chiedeva alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 173 TCE (ora divenuto art. 263 TFUE), l'annullamento del regolamento del Consiglio 25 settembre 1995, n. 2317, fondato sull'art. 100 C TCE, che originava da una proposta presentata dalla Commissione al Consiglio il 10 dicembre 1993, che determinava i paesi terzi i cui cittadini dovevano essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Il motivo che il Parlamento adduceva a sostegno dell'annullamento era una violazione delle forme sostanziali in quanto il regolamento approvato differiva, in alcuni aspetti, dal testo sottoposto al suo vaglio al momento della preventiva consultazione, senza che lo stesso fosse stato informato delle modificazioni incorse con una nuova consultazione. La Corte ha osservato:

« 14. Va ricordato che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato. La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità alle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia,

secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v., in particolare, sentenza 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1827 punto 17).

15. Per giurisprudenza consolidata che l'obbligo di consultare il Parlamento europeo durante il procedimento legislativo, nei casi previsti dal Trattato, comporta l'obbligo di una nuova consultazione ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua sostanza da quello sul quale il Parlamento sia stato già consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento (v., in particolare, sentenze 1 giugno 1994, causa C-388/92, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2067, punto 10, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 38).

16. Occorre quindi esaminare se le modifiche menzionate dal Parlamento riguardino o meno la stessa sostanza del testo complessivamente considerato.

17. Va rammentato in proposito che la proposta della Commissione su cui il Parlamento ha emesso il suo parere, prevedeva, all'art. 1, n. 1, che i cittadini dei paesi terzi elencati nell'allegato del presente regolamento dovevano essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Ai sensi del n. 2 della medesima disposizione, gli Stati membri potevano chiedere, entro il 30 giugno 1996, se imporre l'obbligo del visto ai cittadini dei paesi terzi non elencati nell'allegato di cui al n. 1. Prima di tale data, il Consiglio doveva decidere di aggiungere ciascuno di tali paesi in tale elenco ovvero di esonerare i rispettivi cittadini dall'obbligo del visto.

18. Invece il regolamento dispone all'art. 2, n. 1, che gli Stati membri decidono se i cittadini di paesi terzi che non figurano nell'elenco comune siano soggetti all'obbligo del visto.

19. Emerge dal raffronto tra la proposta della Commissione ed il regolamento che, secondo quest'ultimo, la determinazione da parte degli Stati membri dei paesi terzi, non inclusi nell'elenco comune, i cui cittadini hanno l'obbligo di ottenere un visto, non è più soggetta alla limitazione *ratione temporis* di cui all'art. 1, n. 2, della proposta.

20. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 28 delle sue conclusioni, mentre la proposta della Commissione prevedeva, dopo il 30 giugno 1996, solo l'esistenza di un elenco comune che designava tassativamente i paesi terzi i cui cittadini dovevano essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, il regolamento permette agli Stati membri di mantenere, per un periodo indeterminato, il proprio elenco dei paesi terzi, non figuranti nell'elenco comune, i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto. Tali modifiche riguardano il cuore stesso del dispositivo posto in essere e vanno definite quindi come sostanziali.

21. Il Consiglio ritiene nondimeno che, anche nell'ipotesi ove il testo in definitiva adottato, considerato nel suo complesso, si discosti quanto alla sua stessa sostanza da quello su cui il Parlamento è stato consultato, esso è dispensato dal riconsultare tale istituzione qualora, come nel caso di specie, conosca perfettamente le sue intenzioni circa i punti essenziali in causa.

22. Va ricordato al riguardo che, come la Corte ha già dichiarato nella citata sentenza 5 luglio 1995, Parlamento/Consiglio, punto 26, la consultazione regolare del Parlamento nei casi previsti dal Trattato è uno degli strumenti che gli consentono l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità; orbene, ammettere la tesi del Consiglio porterebbe a compromettere gravemente questa partecipazione essenziale al mantenimento dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato ed equivarrebbe ad ignorare l'influenza che la consultazione regolare del Parlamento può svolgere sull'adozione dell'atto di cui trattasi.

23. Dato che la modifica più sopra esaminata, concernente l'economia complessiva della proposta, è sufficiente per esigere una nuova consultazione del Parlamento, non occorre esaminare gli altri argomenti dedotti dal Parlamento.

24. Va pertanto concluso che la circostanza che il Parlamento non è stato nuovamente consultato nell'ambito del procedimento legislativo di cui all'art. 100 C del Trattato, configura un'inosservanza delle forme prescritte « *ad substantiam* » che deve implicare l'annullamento del regolamento. »

Il Parlamento europeo impugna la decisione 2011/640/PESC del Consiglio, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati, chiedendone l'annullamento in quanto adottata senza che lo stesso sia stato prima consultato. In particolare, il Parlamento lamenta che il Consiglio ha erroneamente ritenuto che la decisione impugnata avesse per oggetto un accordo riguardante «esclusivamente» la PESC e che dunque, ai sensi dell'articolo 218, par. 6, TFUE la stessa potesse essere adottata senza coinvolgere il Parlamento. Accogliendo il ricorso, la Corte ha osservato:

«75 [...] occorre rilevare che l'articolo 218, paragrafo 10, TFUE prevede che il Parlamento «è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura» di negoziazione e di conclusione degli accordi internazionali prevista da tale articolo.

76 Orbene, bisogna constatare che, nel caso di specie, il Parlamento non è stato informato immediatamente in tutte le fasi della procedura di negoziazione e di conclusione dell'Accordo UE-Mauritius.

77 Infatti, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che, dopo aver annunciato al Parlamento l'avvio dei negoziati, il Consiglio l'ha informato dell'adozione della decisione impugnata e della firma di detto accordo soltanto tre mesi più tardi e 17 giorni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

78 Ne consegue che il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 10, TFUE.

79 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del Consiglio secondo cui, in ogni caso, la decisione impugnata era stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, cosicché il Parlamento aveva potuto prendere conoscenza. Infatti, tale pubblicazione è prevista dall'articolo 297 TFUE e risponde ai requisiti di pubblicità cui un atto dell'Unione soggiace per entrare in vigore, mentre invece l'obbligo di informazione imposto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE è previsto al fine di garantire che il Parlamento sia messo in condizione di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione e, più specificamente, di verificare che le proprie attribuzioni siano rispettate precisamente in conseguenza della scelta della base giuridica di una decisione relativa alla conclusione di un accordo.

80 Quanto infine alle conseguenze della violazione dell'articolo 218, paragrafo 10, TFUE sulla validità della decisione impugnata, occorre constatare che la regola procedurale prevista da tale disposizione costituisce un requisito di forma sostanziale, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, la cui violazione determina la nullità dell'atto viziato.

81 Infatti, detta regola è l'espressione dei principi democratici sui quali l'Unione si fonda. In particolare, la Corte ha già precisato che il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un principio democratico fondamentale in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v., in tal senso, sentenze *Roquette Frères/Consiglio*, 138/79, EU:C:1980:249, punto 33, e *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2012:472, punto 81).

82 In tale prospettiva, il Trattato di Lisbona ha persino valorizzato, sul piano sistematico, l'importanza della regola di cui sopra, inserendola in una disposizione autonoma, applicabile a tutti i tipi di procedura previsti dall'articolo 218 TFUE.

83 Indubbiamente, come si è ricordato al punto 55 della presente sentenza, il ruolo che il Trattato di Lisbona ha conferito al Parlamento in materia di PESC resta limitato.

84 Tuttavia, da tale constatazione non si può dedurre che il Parlamento, pur restando escluso dalla procedura di negoziazione e di conclusione di un accordo riguardante esclusivamente la PESC, sia privato di qualunque diritto di controllo su tale politica dell'Unione.

85 Al contrario, è proprio in vista di tale scopo che l'obbligo di informazione previsto dall'articolo 218, paragrafo 10, TFUE si applica a qualsiasi procedura di conclusione di un accordo internazionale, ivi inclusi gli accordi riguardanti esclusivamente la PESC.

86 Orbene, qualora non venga immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura conformemente all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, ivi compresa quella che precede la conclusione dell'accordo, il Parlamento non è in grado di esercitare il diritto di controllo che i Trattati gli hanno conferito in materia di PESC e, eventualmente, di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l'atto in questione deve fondarsi. La violazione di tale obbligo di informazione pregiudica, in tali circostanze, le condizioni di esercizio, da parte del Parlamento, delle sue funzioni nel settore della PESC e costituisce dunque una violazione di una formalità sostanziale.

87 Date tali premesse, il secondo motivo è fondato e la decisione impugnata deve dunque essere annullata».

1.1.3 Elezioni, sessioni ed immunità membri.

21 ottobre 2008, *Alfonso Luigi Marra c. Eduardo De Gregorio e Antonio Clemente*, cause riunite C-200/07 e C-201/07, Racc. I-7929.

Il signor Alfonso Luigi Marra, ex deputato europeo, veniva condannato dal Tribunale di Napoli a risarcire il danno cagionato ai signori De Gregorio e Antonio Clemente per aver distribuito un volantino contenente affermazioni ingiuriose nei loro confronti nel periodo in cui era deputato europeo. A seguito della conferma della pronuncia di primo grado da parte della Corte di appello di Napoli, con lettera del 26 marzo 2001 indirizzata al Presidente del Parlamento europeo, il signor Marra denunciava la violazione dell'art. 6 del regolamento interno del Parlamento europeo, per la mancata richiesta da parte delle autorità giurisdizionali italiane di un'autorizzazione a procedere nei suoi confronti in sede giurisdizionale. L'11 giugno 2002 il Parlamento europeo adottava così una risoluzione (in GUUE 2003, C 261 E, p. 102) concernente l'immunità dei deputati italiani eletti al Parlamento europeo, secondo cui il caso dell'onorevole «Alfonso Marra configura[...] "prima facie" un caso di insindacabilità e [...] i giudici competenti devono essere invitati a trasmettere al Parlamento la documentazione necessaria a stabilire se i casi [come quello] in questione rientrano nell'ipotesi di insindacabilità prevista dall'articolo 9 del Protocollo per le opinioni o i voti espressi dai membri in questione nell'esercizio delle loro funzioni». Nella risoluzione, il Parlamento decideva inoltre «che i giudici competenti devono essere invitati a sospendere il procedimento in attesa di una decisione definitiva del Parlamento; incarica[ndo] il suo Presidente di trasmettere la presente decisione e la relazione della sua commissione al Rappresentante permanente italiano affinché la comunicasse all'autorità competente della Repubblica italiana». Tale comunicazione non veniva soddisfatta né rispetto ai giudici di merito, né rispetto alla Corte di Cassazione, investita nel mentre della questione e che, proprio in virtù dell'assenza di siffatta comunicazione, decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali. In particolare, il giudice italiano di ultima istanza chiedeva sostanzialmente alla Corte di verificare se nell'ipotesi di inerzia del parlamentare europeo, che non si avvalga dei poteri attribuitigli dall'art. 6, comma 2, del regolamento del Parlamento di richiedere direttamente al Presidente la difesa dei privilegi e delle immunità, il giudice avanti al quale pende la causa civile sia comunque tenuto a richiedere al Presidente la revoca dell'immunità, ai fini della prosecuzione del procedimento e dell'adozione della decisione; e, quindi, se in assenza della comunicazione da parte del Parlamento europeo di voler difendere le immunità e i privilegi del parlamentare, il giudice avanti al quale pende la causa civile possa decidere sull'esistenza o meno della prerogativa, avuto riguardo alle condizioni concrete del

caso di specie. La Corte, in particolare, ha osservato:

«24. Occorre preliminarmente rilevare che l'immunità parlamentare dei deputati europei, quale prevista agli artt. 9 e 10 del Protocollo, ricomprende le due forme di tutela generalmente riconosciute ai parlamentari nazionali degli Stati membri, vale a dire l'immunità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari e l'inviolabilità parlamentare, che comporta, in via di principio, una tutela contro i procedimenti giudiziari.

25. L'art. 10 del Protocollo dispone che, per la durata delle sessioni del Parlamento, i membri di esso beneficino, sul rispettivo territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro paese e, sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario. L'ultimo comma di tale articolo prevede altresì che il Parlamento possa decidere di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri.

26. L'art. 9 del Protocollo enuncia il principio dell'immunità dei deputati europei per le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Atteso che tale articolo non fa alcun rinvio ai diritti nazionali, la portata di tale immunità dev'essere determinata quindi unicamente sulla scorta del diritto comunitario (v., per analogia, sentenza 10 luglio 1986, causa 149/85, Wybot, Racc. pag. 2391, punto 12).

27. Orbene, una siffatta immunità, quale invocata dal sig. Marra nelle cause principali, dev'essere considerata, in quanto intesa a tutelare la libertà di espressione e l'indipendenza dei deputati europei, come un'immunità assoluta che osta a qualunque procedimento giudiziario che sia fondato su un'opinione espressa o un voto emesso nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

28. È d'uopo precisare che, con le domande di pronuncia pregiudiziale in esame, non si chiede alla Corte di accertare se un atto come quello oggetto delle cause principali costituisca un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 9 del Protocollo, bensì unicamente di chiarire le modalità di attuazione di tale articolo da parte dei giudici nazionali nonché del Parlamento. [...]

31. Alla luce di quanto sopra, e al fine di fornire al giudice del rinvio una soluzione utile a dirimere le cause principali, occorre intendere le questioni pregiudiziali nel senso che con esse si chiede in primo luogo se, qualora il giudice nazionale chiamato a giudicare un'azione di risarcimento danni promossa nei confronti di un deputato europeo a causa delle opinioni da costui espresse non abbia ricevuto alcuna informazione in ordine a una richiesta presentata da quest'ultimo al Parlamento per ottenere tutela della propria immunità, tale giudice possa pronunciarsi sull'esistenza dell'immunità prevista dall'art. 9 del Protocollo alla luce delle circostanze del caso di specie, in secondo luogo se il giudice nazionale, qualora sia informato del fatto che il deputato ha presentato dinanzi al Parlamento una siffatta richiesta, debba attendere la decisione del Parlamento prima di proseguire il procedimento nei confronti di tale deputato e, in terzo luogo, se il giudice nazionale, ove constati l'esistenza di detta immunità, sia tenuto a chiederne la revoca al fine di proseguire il procedimento giudiziario. Atteso che la soluzione di tali questioni si fonda sulle medesime considerazioni, è opportuno trattarle congiuntamente.

32. Per stabilire se ricorrano i presupposti dell'immunità assoluta prevista dall'art. 9 del Protocollo, il giudice nazionale non è obbligato a sottoporre la questione al Parlamento. Il Protocollo non prevede infatti la competenza del Parlamento a verificare, in caso di procedimenti giudiziari nei confronti di un deputato europeo a causa delle opinioni e dei voti da costui espressi, se ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'immunità.

33. Una valutazione del genere rientra pertanto nella competenza esclusiva dei giudici nazionali chiamati ad applicare tale disposizione, i quali non possono che trarre le conseguenze di tale immunità, ove constatino che le opinioni e i voti di cui trattasi sono stati espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

34. Qualora, in sede di applicazione dell'art. 9 del Protocollo, detti giudici nutrano dubbi sull'interpretazione da darne, gli stessi possono adire la Corte ai sensi dell'art. 234 CE [ora art. 267

TFUE] in merito all'interpretazione di tale articolo del Protocollo, fermo restando che, in un caso del genere, i giudici di ultima istanza sono tenuti a rivolgersi alla Corte.

35. Inoltre, dagli artt. 6 e 7 del regolamento interno, che contengono le norme interne relative alla procedura di revoca dell'immunità parlamentare, non può dedursi, nemmeno implicitamente, un obbligo per i giudici nazionali di deferire al Parlamento la decisione sulla sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dell'immunità prima di pronunciarsi sulle opinioni e sui voti dei deputati europei.

36. L'art. 6, n. 2, del regolamento interno si limita infatti a stabilire le norme che disciplinano la procedura di revoca dell'immunità parlamentare prevista dall'art. 10 del Protocollo.

37. L'art. 6, n. 3, dello stesso regolamento interno istituisce una procedura di difesa dell'immunità e dei privilegi che può essere avviata dal deputato europeo, procedura che riguarda altresì l'immunità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari. L'art. 7, n. 6, del citato regolamento dispone infatti che il Parlamento «indica» se un procedimento giudiziario promosso nei confronti di un deputato europeo costituisca un ostacolo all'espressione di un'opinione o di un voto e «formula una proposta per invitare l'autorità interessata a trarre le debite conclusioni».

38. Come sottolineano il Parlamento e la Commissione delle Comunità europee, il regolamento interno è un atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dal Protocollo.

39. Ne consegue che, anche ove il Parlamento, a seguito della domanda del deputato europeo di cui trattasi, adotti, sul fondamento del regolamento interno, una decisione di difesa dell'immunità, tale decisione costituisce un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali.

40. Peraltro, la circostanza che il diritto di uno Stato membro preveda una procedura di difesa dei membri del parlamento nazionale che permette a quest'ultimo di intervenire allorché il giudice nazionale non riconosce tale immunità non implica il riconoscimento dei medesimi poteri al Parlamento europeo nei confronti dei deputati europei provenienti da tale Stato, poiché, come rilevato al punto 32 della presente sentenza, l'art. 9 del Protocollo non prevede espressamente in capo al Parlamento una competenza del genere, né rinvia alle norme di diritto nazionale.

41. Tuttavia, per giurisprudenza costante, l'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni europee e le autorità nazionali, quale sancito dall'art. 10 CE e ribadito dall'art. 19 del Protocollo, che si impone tanto alle autorità giudiziarie degli Stati membri allorché agiscono nell'ambito delle loro competenze quanto alle istituzioni comunitarie, assume una particolare importanza ove tale collaborazione riguardi le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale (v., segnatamente, ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 IMM, Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punto 17, e sentenza 22 ottobre 2002, causa C-94/00, Roquette Frères, Racc. pag. I-9011, punto 93).

42. Occorre considerare che tale dovere di cooperazione trova applicazione nell'ambito di una controversia come quelle di cui alle cause principali. Il Parlamento europeo e le autorità giudiziarie nazionali devono quindi collaborare al fine di evitare qualunque conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del Protocollo.

43. Pertanto, qualora nei confronti di un deputato europeo sia promossa un'azione dinanzi a un giudice nazionale e quest'ultimo sia informato del fatto che è stata avviata una procedura di difesa dei privilegi e delle immunità dello stesso deputato ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento interno, detto giudice deve sospendere il procedimento giudiziario e chiedere al Parlamento che emetta al più presto un parere.

44. Una volta che il giudice nazionale abbia constatato la sussistenza dei presupposti per riconoscere l'immunità assoluta prevista dall'art. 9 del Protocollo, il rispetto della stessa si impone a tale giudice nonché al Parlamento. Ne consegue che tale immunità non può essere revocata da quest'ultimo e che, di conseguenza, detto giudice è tenuto a non dar seguito all'azione promossa

contro il deputato europeo di cui trattasi.

45. Da un lato, infatti, l'art. 9 del Protocollo non conferisce un tale potere al Parlamento. D'altro lato, poiché tale articolo costituisce una disposizione speciale applicabile a qualunque procedimento giudiziario per il quale il deputato gode dell'immunità in ragione delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la revoca di quest'ultima non può essere disposta in forza dell'art. 10, terzo comma, del Protocollo, che riguarda l'immunità nei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto atti diversi da quelli cui fa riferimento il citato art. 9. Ne consegue che soltanto quest'ultima immunità può essere revocata al fine di dar seguito al procedimento giudiziario contro un deputato europeo.

46. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate devono essere risolte dichiarando che le norme comunitarie relative alle immunità dei membri del Parlamento devono essere interpretate nel senso che, nell'ambito di un'azione per risarcimento danni promossa nei confronti di un deputato europeo a causa delle opinioni che egli ha espresso,

- il giudice nazionale chiamato a pronunciarsi su tale azione, qualora non abbia ricevuto alcuna informazione in merito a una richiesta presentata al Parlamento dal deputato di cui trattasi per ottenere la difesa dell'immunità prevista dall'art. 9 del Protocollo, non è tenuto a domandare al Parlamento di pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti dell'immunità;

- il giudice nazionale, qualora sia informato del fatto che lo stesso deputato ha presentato al Parlamento una richiesta di difesa della propria immunità, ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento interno, deve sospendere il procedimento giudiziario e chiedere al Parlamento che emetta al più presto un parere;

- il giudice nazionale, qualora ritenga che lo stesso deputato goda dell'immunità prevista dall'art. 9 del Protocollo, è tenuto a non dar seguito all'azione promossa nei confronti del deputato europeo di cui trattasi».

30 aprile 2009, *Italia e Beniamino Donnici c. Parlamento*, cause riunite cause riunite C-393/07 e C-9/08, Racc. I-3679.

In occasione delle elezioni del Parlamento europeo del 12 e 13 giugno 2004, il signor Beniamino Donnici si era candidato per la lista comune «Società Civile Di Pietro - Occhetto», nella circoscrizione Italia Meridionale. Tale lista otteneva due seggi, uno in tale circoscrizione, ed un secondo nella circoscrizione Italia Nord-Occidentale. Il signor Antonio Di Pietro, primo eletto in entrambe le circoscrizioni, optava per la circoscrizione Italia Meridionale. Il signor Achille Occhetto figurava in seconda posizione sugli elenchi elettorali, superando il signor Donnici nella circoscrizione Italia Meridionale e il signor Giulietto Chiesa nella circoscrizione Italia Nord-Occidentale. Poiché il signor Di Pietro aveva optato per il seggio della circoscrizione Italia Meridionale, il signor Occhetto avrebbe dovuto essere proclamato eletto nella circoscrizione Italia Nord-Occidentale. Tuttavia, con dichiarazione scritta, firmata dinanzi ad un notaio il 6 luglio 2004 e giunta il seguente 7 luglio all'Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo presso la Corte di cassazione (in prosieguo: l'«Ufficio elettorale italiano»), il signor Occhetto, che ricopriva all'epoca la carica di Senatore della Repubblica italiana, rinunciava «definitivamente» all'elezione di parlamentare europeo in entrambe le circoscrizioni. A seguito di tale rinuncia, l'Ufficio elettorale italiano proclamava l'elezione del signor Chiesa nella circoscrizione Italia Nord-Occidentale e del signor Di Pietro nella circoscrizione Italia Meridionale - divenendo il signor Donnici primo dei non eletti in quest'ultima circoscrizione-, e il 12 novembre 2004 comunicava al Parlamento europeo i risultati ufficiali delle elezioni europee con l'elenco dei candidati eletti e dei loro sostituti. In occasione delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 in Italia, il signor Di Pietro veniva eletto deputato al Parlamento italiano e optava a favore del suo mandato nazionale, con effetto a decorrere dal 28 aprile 2006. Poiché tale carica, conformemente all'art. 7, par. 2, dell'atto relativo all'elezione

dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato alla decisione del Consiglio 20 settembre 1976, 76/787/CECA, CEE, Euratom, come modificato e rinumerato con la decisione del Consiglio 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE, Euratom (in prosieguo: l'«atto del 1976»), è incompatibile con quella di membro del Parlamento europeo, quest'ultimo ha constatato, il 27 aprile 2006, la vacanza del seggio di cui trattasi, con effetto a decorrere dal giorno seguente, e ne ha informato la Repubblica italiana. Nel mentre, con dichiarazione 27 aprile 2006, indirizzata all'Ufficio elettorale italiano, il signor Occhetto revocava la sua rinuncia del 7 luglio 2004, esprimendo «la propria volontà di subentrare, quale primo dei non eletti della circoscrizione [Italia Meridionale], [al signor] Di Pietro, dovendosi per l'effetto ritenere invalida, inefficace e comunque revocata ogni e qualsiasi diversa volontà manifestata in precedenza [...], [e] dovendosi in ogni caso a riguardo tenersi conto della volontà sussistente al momento della proclamazione degli eletti». In conseguenza di tale dichiarazione, l'8 maggio 2006 l'Ufficio elettorale italiano proclamava l'elezione del signor Occhetto a membro del Parlamento europeo. Il signor Donnici, che avrebbe dovuto subentrare al signor Di Pietro in quanto primo dei non eletti, impugnava tale proclamazione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che dichiarava infondato il ricorso di annullamento, considerando, tra l'altro, che la rinuncia del 7 luglio 2004 del signor Occhetto, relativa alla proclamazione degli eletti, non equivaleva alla rinuncia alla sua posizione nella graduatoria post-elettorale e che il rispetto della volontà popolare impone di considerare indisponibili e imm modificabili i risultati elettorali. Il signor Donnici contestava anche dinanzi al Parlamento europeo la proclamazione dell'elezione del signor Occhetto alla carica di deputato europeo al posto del signor Di Pietro, ma tale contestazione veniva dichiarata non ricevibile e il Parlamento, il 3 luglio 2006, ratificava il mandato del signor Occhetto. Il Consiglio di Stato accoglieva, invece, l'appello presentato dal signor Donnici avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, considerando, tra l'altro, che la distinzione tra la rinuncia all'elezione e la rinuncia alla posizione in graduatoria era illogica perché l'elezione è un effetto della posizione in graduatoria, e la rinuncia all'elezione comporta per l'interessato l'eliminazione dalla graduatoria ed ogni effetto che ne consegue, e che la rinuncia all'elezione si configura come dichiarazione irrevocabile quando il competente organo o ufficio, destinatario della rinuncia, ne abbia preso atto, il che produce l'effetto di modificare la graduatoria a disposizione dell'ufficio elettorale. Il 29 marzo 2007, l'Ufficio elettorale italiano prendeva atto della sentenza del Consiglio di Stato e proclamava l'elezione del signor Donnici a membro del Parlamento europeo per la circoscrizione Italia Meridionale, revocando così il mandato del signor Occhetto. Anche il Parlamento europeo, cui la proclamazione veniva comunicata, ne prendeva atto nel verbale della seduta plenaria del 23 aprile 2007, con decorrenza della sostituzione dal 29 marzo 2007. Il signor Occhetto, però, nel mentre, con lettera 5 aprile 2007, sollevava una contestazione e chiedeva al Parlamento europeo di confermare il suo mandato e non piuttosto quello del signor Donnici. Con decisione 24 maggio 2007, sulla verifica dei poteri di Beniamino Donnici (2007/2121(REG); in prosieguo: la «decisione controversa»), adottata su relazione della commissione giuridica del 22 maggio 2007 (A6 0198/2007), il Parlamento europeo dichiarava non valido il mandato di deputato al Parlamento del signor Donnici, la cui elezione è stata comunicata dall'autorità nazionale competente, e confermava la validità del mandato del signor Occhetto, incaricando il suo Presidente di trasmettere tale decisione all'autorità nazionale competente, nonché ai signori Donnici e Occhetto. Il signor Donnici proponeva così, dinanzi al Tribunale di primo grado, ricorso per annullamento della decisione controversa (cfr. causa T-215/07) ed istanza di provvedimenti provvisori per ottenere la sospensione cautelare della stessa decisione. Analoga richiesta di annullamento era presentata dinanzi alla Corte di giustizia dallo Stato italiano (causa C-393/07) e il giudice di prime cure, in applicazione dell'art. 54, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e dell'art. 80 del suo regolamento di procedura, declinava pertanto la propria competenza nella causa T-215/07, affinché la Corte potesse pronunciarsi sul ricorso di annullamento, iscritto nel registro della Corte con il numero C-9/08. Dopo che il Tribunale in primo grado e la Corte in sede di impugnazione (confermando la decisione

del Tribunale) disponevano in via provvisoria la sospensione dell'esecuzione della decisione controversa, riscontrando la sussistenza delle tre condizioni necessarie per adottare misure cautelari (fumus boni iuris, periculum in mora e bilanciamento degli interessi contrapposti in gioco a favore della sospensione: cfr. ordinanza 13 gennaio 2009, cause riunite Achille Occhetto e Parlamento europeo c. Beniamino Donnici, cause riunite C 512/07 P(R) e C 15/08 P(R), non ancora pubblicata in Raccolta), la Corte di giustizia, nel merito, ha in particolare osservato:

«39. Il primo motivo solleva la questione della portata dei poteri di cui dispone il Parlamento in merito alla verifica dei mandati dei suoi membri in forza dell'art. 12 dell'atto del 1976. Dunque, al fine di esaminare la validità della decisione impugnata, occorre essenzialmente analizzare l'ampiezza dei poteri che tale disposizione attribuisce al Parlamento. Orbene, l'art. 12 di tale atto muove dal presupposto, in ogni caso, che la decisione del Parlamento si fonda su una disposizione di tale atto avverso la quale si può presentare una contestazione. Poiché il Parlamento invoca a tale riguardo principalmente l'art. 6 dell'atto del 1976, occorre determinare, anzitutto, se tale disposizione sia in linea di principio applicabile al caso di specie. [...]

40. L'art. 6, n. 1, dell'atto del 1976 stabilisce che i membri del Parlamento votano individualmente e personalmente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo.

41. Come emerge dalla lettera di detto articolo, esso fa espressamente riferimento ai «membri del Parlamento» e riguarda l'esercizio del mandato parlamentare. Per di più, lo stesso articolo menziona la prerogativa di voto dei detti membri, prerogativa che, per sua stessa natura, non può essere associata allo status di candidato proclamato ufficialmente nella graduatoria postelettorale (v. ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 41).

42. Si deve constatare che l'art. 6 dell'atto del 1976, in considerazione della sua chiara formulazione, non si applica ad atti aventi ad oggetto la rinuncia di un candidato eletto, come, nel caso di specie, quella espressa dal sig. Occhetto alla sua posizione di sostituto del sig. Di Pietro.

43. Gli argomenti sollevati a tale proposito dal Parlamento non consentono di discostarsi da tale interpretazione.

44. In particolare, non si può riconoscere al Parlamento una competenza generale per valutare la legittimità delle procedure elettorali degli Stati membri in considerazione dell'insieme dei principi asseritamente sottesi all'art. 6 dell'atto del 1976, come quelli che il Parlamento deduce, segnatamente, dall'art. 3 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, interpretando estensivamente detto art. 6 alla luce di tali principi (v., in tal senso, ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 43).

45. Infatti, siffatta interpretazione di detto art. 6 contrasterebbe con la decisione presa dai suoi autori, in quanto trasformerebbe tale disposizione relativa all'esercizio del mandato, nonostante il suo ambito di applicazione precisamente circoscritto, in una regola di competenza che disciplina la procedura elettorale, atteso che, conformemente all'art. 8 dell'atto del 1976, tale materia è regolata in linea di principio dalle disposizioni nazionali.

46. Per quanto riguarda l'art. 2 dello statuto dei deputati, cui fa riferimento il Parlamento per sostenere la sua interpretazione dell'art. 6 dell'atto del 1976, si deve anzitutto segnalare che tale statuto non era in vigore all'epoca dei fatti all'origine della controversia. Inoltre, il quarto 'considerando' dello statuto dei deputati afferma che «[l]a libertà e l'indipendenza dei deputati, sancite all'articolo 2, impongono una regolamentazione», in quanto «non figurano in alcun testo di diritto primario», e il suo quinto 'considerando' precisa che l'art. 3, n. 1, dello stesso riprende integralmente le disposizioni dell'art. 6, n. 1, dell'atto del 1976. Ne consegue che l'art. 2 dello statuto dei deputati non rappresenta una codificazione di detto art. 6 (v., in tal senso, ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 44).

47. Inoltre, il Parlamento non può, conformemente al principio di gerarchia delle norme, basarsi su una disposizione del suo regolamento interno e sulla sua presunta prassi in tale materia per interpretare contra legem l'art. 6 dell'atto del 1976 (v., in tal senso, ordinanza Occhetto e Parlamento/

Donnici, cit., punto 45).

48. Si deve infatti constatare che il regolamento interno è un atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dall'atto del 1976 (v. sentenza 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, Marra, Racc. pag. I-7929, punto 38). Ne consegue a fortiori che l'asserita prassi istituzionale non può derogare al detto art. 6.

49. Da quanto precede emerge che la rinuncia espressa dal sig. Occhetto alla sua posizione sull'elenco dei sostituti non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 6 dell'atto del 1976, cosicché tale articolo non poteva fungere da fondamento per una contestazione relativa alla verifica dei poteri dei membri del Parlamento ai sensi dell'art. 12 di tale atto e che, pertanto, il Parlamento non poteva fondare la decisione impugnata su una violazione del detto art. 6. [...]

50. Dopo aver stabilito che l'art. 6 dell'atto del 1976 non poteva costituire il fondamento della decisione impugnata, si rende necessario determinare se tale decisione possa basarsi su una violazione dei principi del suffragio universale e proporzionale sanciti agli artt. 1 e 2 dell'atto del 1976, come sostenuto dal Parlamento. Riferendosi ad una violazione di detti principi, il Parlamento ha riconosciuto a sé stesso il potere di verificare se la proclamazione ufficiale del sig. Donnici come membro del Parlamento sia intervenuta nel rispetto dei detti requisiti. Occorre dunque esaminare se l'art. 12 di tale atto attribuisca al Parlamento siffatta competenza nella verifica dei mandati dei suoi membri.

51. L'art. 12 dell'atto del 1976 prevede che il Parlamento, al fine della verifica dei poteri dei suoi membri, prenda atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri, e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni di detto atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia.

52. Dal tenore letterale di tale articolo 12 si desume che il potere di verifica di cui dispone il Parlamento, in forza della prima frase di detto articolo, è soggetto a due limiti importanti illustrati alla seconda frase dello stesso (v., in tal senso, ordinanze 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, [causa T-215/07 R, Racc. pag. II-4673], punto 71, nonché Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punti 31 e 32).

53. Ai sensi della prima parte della seconda frase dell'art. 12 dell'atto del 1976, il Parlamento «prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri». Inoltre, la particolare competenza del Parlamento a decidere sulle contestazioni presentate, indicata nella seconda parte della seconda frase di detto articolo, è altresì limitata *ratione materiae* alle sole contestazioni «che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni [dell'atto del 1976], fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia».

54. Da un lato, contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento, consegue dalla lettera stessa dell'art. 12 dell'atto del 1976 che tale articolo non conferisce al Parlamento la competenza per decidere sulle contestazioni presentate in base al diritto comunitario nel suo complesso. Secondo il chiaro tenore letterale di detto articolo, esso concerne unicamente le «contestazioni (...) presentate in base alle disposizioni del presente atto» (v., in tal senso, ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 32).

55. Dall'altro lato, l'esercizio consistente nel «prendere atto dei risultati proclamati ufficialmente» va inteso nel senso che il Parlamento doveva basarsi, al fine della sua decisione per la verifica dei poteri dei suoi membri, sulla proclamazione effettuata il 29 marzo 2007 dall'Ufficio elettorale italiano in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato 6 dicembre 2006. Infatti, tale proclamazione risulta da un iter decisionale conforme alle procedure nazionali, con cui si sono decise definitivamente le questioni giuridiche legate alla detta proclamazione e che costituisce, pertanto, una situazione giuridica preesistente. Orbene, la Corte ha già statuito che l'uso dell'espressione «prendere atto» nel contesto dell'atto del 1976 deve essere interpretato nel senso che esso indica la totale mancanza di potere discrezionale del Parlamento in materia (v., in tal senso, sentenza 7 luglio 2005, causa C-208/03 P, Le Pen/Parlamento, Racc. pag. I-6051, punto 50).

56. Tale interpretazione dell'espressione «prendere atto» di cui all'art. 12, n. 2, dell'atto del 1976, nella sua versione originale, secondo cui gli Stati membri informano il Parlamento, che ne prende atto, di una vacanza di seggio derivante dall'applicazione delle disposizioni nazionali, vale altresì per la stessa espressione che compare all'art. 12 dell'atto del 1976 nella sua attuale versione. Se l'art. 12, n. 2, dell'atto del 1976, nella sua versione originale, esclude ogni margine di discrezionalità del Parlamento anche in caso di decadenza del mandato di uno dei suoi membri in applicazione delle disposizioni nazionali, che incide sulla composizione di tale istituzione, tale assenza di un potere decisionale vale a maggior ragione per la verifica, conformemente all'art. 12 dell'atto del 1976, dei poteri dei membri del Parlamento proclamati ufficialmente dagli Stati membri. Infatti, in tale contesto si tratta della designazione, da parte delle autorità nazionali, dei futuri membri del Parlamento, in conformità alla procedura elettorale, la quale, come emerge espressamente dall'art. 8 dell'atto del 1976, è disciplinata dalle disposizioni nazionali.

57. Ne consegue che il Parlamento non può rimettere in discussione la regolarità stessa della proclamazione effettuata dall'Ufficio elettorale nazionale. L'art. 12 dell'atto del 1976 non autorizza il Parlamento neanche a rifiutare di prendere atto di una tale proclamazione, se ritiene di essere in presenza di un'irregolarità (v., in tal senso, ordinanza 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, cit., punto 75).

58. Tale interpretazione dell'art. 12 dell'atto del 1976 è corroborata da una lettura dello stesso alla luce delle pertinenti disposizioni del Trattato CE nonché dal contesto normativo in cui si inserisce il detto articolo.

59. A tale proposito si deve rilevare che, conformemente agli artt. 5, primo comma, CE, 7, n. 1, secondo comma, CE nonché 189, primo comma, CE, il Parlamento esercita i poteri e agisce nei limiti delle competenze che gli sono conferite dai trattati.

60. Inoltre, ai sensi dell'art. 8 dell'atto del 1976, «la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali» fatte salve le disposizioni dell'atto del 1976. Pertanto, se è vero che gli Stati membri sono tenuti a rispettare le disposizioni dell'atto del 1976, in quanto prevedono talune modalità elettorali, è anche vero che ad essi spetta in definitiva il compito di organizzare le elezioni, secondo la procedura fissata dalle loro disposizioni nazionali, e, in tale ambito, procedere altresì allo spoglio dei voti ed alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali (v. ordinanza 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, cit., punto 74).

61. Infine, l'art. 13, n. 2, dell'atto del 1976 dispone che ciascuno Stato membro stabilisce le opportune procedure per coprire i seggi resisi vacanti.

62. Pertanto, conformemente a tale contesto normativo, la procedura elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento, che ha avuto luogo il 12 e 13 giugno 2004, nonché quella per la nomina dei sostituti per i seggi resisi vacanti rimaneva disciplinata in ciascuno Stato membro dalle pertinenti disposizioni nazionali, nella fattispecie, dalla legge italiana del 24 gennaio 1979 (v., in tal senso, ordinanza 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, cit., punto 66).

63. Peraltro, in assenza di una disciplina comunitaria in tale materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro indicare i giudici competenti e fissare le procedure giurisdizionali destinate a garantire la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto comunitario, fermo restando che dette modalità non possono essere né meno favorevoli di quelle relative ai diritti fondati sull'ordinamento nazionale (principio di equivalenza) né tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile, in pratica, l'esercizio dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza 12 settembre 2006, causa C-300/04, Eman e Sevinger, Racc. pag. I-8055, punto 67).

64. Orbene, il Parlamento non ha fatto valere che le disposizioni procedurali italiane violavano tali principi di equivalenza e effettività. Inoltre, anche volendo supporre un caso del genere, non ne conseguirebbe che il Parlamento sarebbe legittimato a sostituire il proprio giudizio agli atti emanati dalle autorità nazionali competenti.

65. Per contro, il controllo del rispetto, da parte degli Stati membri, delle disposizioni del trattato

nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù dello stesso, incombe, segnatamente, alla Commissione che può, in forza dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE], adire la Corte di un procedimento per inadempimento quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ai suoi obblighi. Inoltre, tale controllo è garantito dal procedimento di cui all'art. 234 CE, che si inquadra nel contenzioso elettorale a livello nazionale.

66. Tale contesto normativo non lascia emergere che il Parlamento è competente in via generale a valutare la conformità delle procedure elettorali degli Stati membri e la loro applicazione al caso di specie rispetto al diritto comunitario. Ne consegue che la competenza del Parlamento si limita, nell'ambito della verifica dei poteri dei suoi membri, alle prerogative chiaramente definite dalle disposizioni pertinenti dell'atto del 1976 (v., in tal senso, ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 32).

67. Da ciò emerge che un'interpretazione dell'art. 12 dell'atto del 1976 che attribuisse al Parlamento una competenza generale di controllo della proclamazione ufficiale effettuata dalle autorità degli Stati membri sarebbe non solo contraria al tenore letterale di tale articolo, ma anche incompatibile con il principio sancito agli artt. 5 CE e 7 CE, secondo cui le competenze della Comunità e delle sue istituzioni sono competenze di attribuzione (v., in tal senso, sentenze 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-8419, punto 83, nonché 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351, punto 203 e giurisprudenza ivi citata). 68. Gli argomenti sollevati dal Parlamento e sostenuti dal sig. Occhetto, ricordati ai punti 35-37 della presente sentenza, non possono rimettere in discussione tale interpretazione dell'art. 12 dell'atto del 1976, che esclude qualsiasi competenza del Parlamento a discostarsi dalla proclamazione effettuata dall'Ufficio elettorale italiano.

69. L'argomento, sollevato in primis, secondo cui l'assenza di una competenza del Parlamento per il controllo dei risultati proclamati dagli Stati membri alla luce del diritto comunitario condurrebbe ad uno svuotamento dei suoi poteri di verifica di cui all'art. 12 dell'atto del 1976, deve essere respinto. Infatti, occorre sottolineare che il Parlamento conserva la piena competenza per pronunciarsi, nell'ambito dell'art. 12 dell'atto del 1976, sulla situazione di un candidato eletto che possiede una delle qualità incompatibili con quella di membro del Parlamento, come elencate all'art. 7 dell'atto del 1976 (v. ordinanza Occhetto e Parlamento/Donnici, cit., punto 33).

70. In secondo luogo, relativamente all'argomento secondo cui il Parlamento dovrebbe essere messo nelle condizioni, al fine di garantire uno standard minimo in relazione alla nomina dei suoi membri, di non accettare la proclamazione effettuata dalle autorità nazionali che dovesse essere in palese contrasto con i principi fondamentali dell'atto del 1976, occorre rammentare che spetta ai giudici nazionali pronunciarsi, eventualmente dopo un rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 234 CE [ora art. 267 TFUE], sulla legittimità delle disposizioni e delle procedure elettorali nazionali (ordinanza 15 novembre 2007, Donnici/Parlamento, cit., punto 93).

71. Nel caso di specie, un tale controllo giurisdizionale ha effettivamente avuto luogo dinanzi ai giudici italiani competenti in forza della legge del 24 gennaio 1979. Infatti, le questioni giuridiche legate alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali sono state definitivamente decise, a livello nazionale, dalla sentenza del Consiglio di Stato 6 dicembre 2006, passata in giudicato.

72. Infine, il chiaro tenore letterale dell'art. 12 dell'atto del 1976 e la ripartizione delle competenze in materia operata dallo stesso ostano alla constatazione dell'esistenza di una lacuna nella tutela dei diritti elettorali dei candidati alle elezioni al Parlamento.

73. Pertanto, va altresì respinto l'argomento del Parlamento secondo cui la sua decisione sulla verifica dei poteri sarebbe essa stessa illegittima se esso fosse obbligato a basare la propria decisione su un atto nazionale illegittimo, nel caso di specie la proclamazione del sig. Donnici da parte dell'Ufficio elettorale italiano.

74. Nella fattispecie, le rispettive competenze del Parlamento e delle autorità nazionali relativamente alla verifica dei poteri dei membri del Parlamento sono chiaramente ripartite,

contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento con riferimento alla sentenza 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione (Racc. pag. I-11389), tra gli organi comunitari e le autorità nazionali. A tale proposito il Parlamento dispone unicamente, in forza dell'art. 12 dell'atto del 1976, della competenza per decidere sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni di tale atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui esso rinvia, mentre spetta alle autorità nazionali proclamare i risultati stabiliti in applicazione delle disposizioni nazionali conformi al diritto comunitario.

75. Emerge da quanto esposto che il Parlamento doveva, in forza dell'art. 12 dell'atto del 1976, prendere atto della proclamazione effettuata dall'Ufficio elettorale italiano senza avere la competenza di discostarsene a causa di presunte irregolarità che potevano viziare tale atto nazionale. La decisione impugnata ha violato l'art. 12 di tale atto in quanto, contrariamente a tale proclamazione, ha dichiarato non valido il mandato del sig. Donnici e ha confermato il mandato del sig. Occhetto.

76. Alla luce di quanto precede, la decisione impugnata deve essere annullata. [...]».

6 settembre 2011, *Procedimento penale a carico di Aldo Patriciello*, causa C-163/10, Racc. I-7565

Il 1 agosto 2007 l'on. Patriciello, parlamentare europeo, nel corso di un alterco con un poliziotto municipale all'interno di un parcheggio pubblico accusa ingiustamente lo stesso di aver compiuto il reato di falso in atto pubblico per aver intenzionalmente modificato l'orario di stazionamento dei veicoli al fine di comminare contravvenzioni di divieto di sosta altrimenti inesistenti. Detta accusa viene ripetuta dinanzi ai carabinieri, giunti sul posto allo scopo di verificare i presunti reati da lui addebitati all'agente di polizia municipale. Successivamente denunciato per calunnia, l'on. Patriciello è coinvolto in un procedimento penale per il quale il suddetto ottiene dal Parlamento europeo la difesa della propria immunità in ragione, essenzialmente, del fatto che l'on. Patriciello avrebbe agito in difesa del proprio elettorato. Il Tribunale di Isernia sospende il giudizio e chiede alla Corte di giustizia se il reato astrattamente iscritto all'on. Patriciello costituisca o meno una opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 8 del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea, allegato ai trattati. La Corte ha osservato:

«25 Riguardo a tale punto occorre sottolineare che, contrariamente all'inviolabilità parlamentare prevista dall'art. 9, primo comma, lett. a), del Protocollo, la quale dipende dal diritto nazionale, la portata dell'immunità prevista dall'art. 8 del medesimo Protocollo deve essere determinata, in mancanza di un rinvio ai diritti nazionali, soltanto sulla scorta del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Marra, cit., punto 26).

26 Come la Corte ha già statuito, l'art. 8 del Protocollo – che costituisce una norma speciale applicabile a qualunque procedimento giudiziario per il quale il deputato europeo benefici dell'immunità in ragione delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari – mira a tutelare la libertà di espressione e l'indipendenza dei deputati europei, sicché detto articolo osta a qualsiasi procedimento giudiziario instaurato a motivo di opinioni e voti siffatti (v., in tal senso, sentenza Marra, cit., punti 27 e 45).

27 Ne consegue che, quali che siano il regime di immunità previsto dal diritto nazionale oppure i limiti dettati da quest'ultimo, una volta soddisfatti i presupposti di merito per il riconoscimento dell'immunità sancita dall'art. 8 del Protocollo, quest'ultima non può essere revocata dal Parlamento europeo ed il giudice nazionale competente per la sua applicazione è tenuto a non dar seguito all'azione promossa contro il deputato europeo di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza Marra, cit., punto 44).

28 Come sostenuto da tutti gli interessati che hanno presentato osservazioni nel contesto della presente causa, le dichiarazioni di un deputato europeo non possono essere private del beneficio di

tale immunità per il semplice fatto che sono state effettuate al di fuori delle aule del Parlamento europeo.

29 Vero è che l'art. 8 del Protocollo – vista la sua finalità di protezione della libertà di espressione e dell'indipendenza dei deputati europei, e considerato il suo tenore letterale, che fa espresso riferimento, oltre che alle opinioni, anche ai voti espressi dai deputati europei – è essenzialmente destinato ad applicarsi alle dichiarazioni effettuate da questi ultimi nelle aule stesse del Parlamento europeo.

30 Tuttavia, non si può escludere che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo fuori da tali aule possa costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 8 del Protocollo, atteso che l'esistenza di un'opinione siffatta dipende non dal luogo in cui la dichiarazione è stata effettuata, bensì dalla natura e dal contenuto di quest'ultima.

31 Riferendosi alle opinioni espresse dai deputati europei, l'art. 8 del Protocollo è strettamente connesso alla libertà di espressione. Orbene, la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, rispecchiante i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, in forza dell'art. 6, n. 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. La libertà suddetta è inoltre garantita dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

32 Pertanto, occorre dichiarare che la nozione di «opinione» ai sensi dell'art. 8 del Protocollo deve essere intesa in senso ampio, includente cioè i discorsi o le dichiarazioni che, per il loro contenuto, corrispondono ad asserzioni costituenti valutazioni soggettive.

33 Risulta inoltre dal tenore letterale dell'art. 8 del Protocollo che, per poter beneficiare dell'immunità, un'opinione deve essere stata espressa da un deputato europeo «nell'esercizio delle [sue] funzioni», ciò che presuppone necessariamente l'esistenza di un nesso tra l'opinione formulata e le funzioni parlamentari.

34 Ove si tratti, come nella causa principale, di dichiarazioni di un deputato europeo per le quali sia stata promossa un'azione penale nel suo Stato membro di origine, occorre constatare che, come già risulta dal punto 27 della presente sentenza, l'immunità prevista dall'art. 8 del Protocollo è idonea a precludere definitivamente alle autorità giudiziarie e ai giudici nazionali l'esercizio delle loro rispettive competenze in materia di azione penale e di punizione degli illeciti penali al fine di garantire il rispetto dell'ordine pubblico nel loro territorio, ed è dunque idonea, in modo correlato, a privare totalmente i soggetti lesi da tali dichiarazioni dell'accesso alla giustizia, compresa un'eventuale azione per ottenere dinanzi ai giudici civili il risarcimento del danno subito.

35 Tenuto conto di tali conseguenze, occorre ammettere che il nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari deve essere diretto e deve imporsi con evidenza.

36 Occorre altresì riconoscere che, viste le descrizioni delle circostanze e del contenuto delle dichiarazioni del deputato europeo imputato nella causa principale, questi appaiono relativamente lontani dalle funzioni di un membro del Parlamento europeo e, di conseguenza, difficilmente possono presentare un nesso diretto con un interesse generale coinvolgente i cittadini. Quindi, anche se un nesso siffatto potesse essere dimostrato, esso non potrebbe imporsi con evidenza.

37 È alla luce di tali indicazioni che il giudice del rinvio deve valutare – esercitando la competenza esclusiva che gli spetta secondo quanto ricordato ai punti 21 e 22 della presente sentenza – se la dichiarazione controversa nella causa principale possa essere considerata quale espressione di un'opinione nell'esercizio delle funzioni parlamentari, con conseguente soddisfacimento dei presupposti di merito per il riconoscimento dell'immunità prevista dall'art. 8 del Protocollo.

38 Qualora, all'esito di tale valutazione, detto giudice dovesse giungere ad una risposta in senso affermativo, egli non potrebbe far altro che trarre le conseguenze dell'immunità in questione, astenendosi – come indicato al punto 27 della presente sentenza – dal dare seguito all'azione promossa contro il deputato europeo interessato (v. sentenza Marra, cit., punti 33 e 44). Invece, nella

contraria ipotesi in cui non fossero soddisfatti i presupposti di merito dell'immunità, il giudice summenzionato dovrebbe proseguire l'esame dell'azione.

39 A questo proposito occorre ricordare che, anche qualora, come nella causa principale, il Parlamento europeo abbia adottato, a seguito della richiesta del deputato europeo interessato, una decisione di difesa dell'immunità di quest'ultimo, tale decisione, assunta a norma del regolamento interno dell'Istituzione, costituisce unicamente un parere sprovvisto di qualsiasi effetto vincolante nei confronti dei giudici nazionali, dal momento che il Protocollo non contiene alcuna disposizione che obblighi tali giudici a rimettere al Parlamento europeo la decisione sull'esistenza dei presupposti stabiliti dall'art. 8 del Protocollo stesso. Come la Corte ha già statuito, la circostanza che il diritto di uno Stato membro, come quello in esame nella causa principale, preveda una procedura di difesa dei membri del parlamento nazionale, che permette a quest'ultimo di intervenire allorché il giudice nazionale non riconosce tale immunità, non implica il riconoscimento dei medesimi poteri al Parlamento europeo nei confronti dei deputati europei provenienti dallo Stato suddetto, dato che l'art. 8 del Protocollo non prevede espressamente una competenza del genere, né rinvia alle norme del diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza Marra, cit., punti 35-40).

40 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto all'udienza dall'imputato nella causa principale, se certo il Parlamento europeo ed i giudici nazionali debbono, in forza dell'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni europee e le autorità nazionali, sancito dall'art. 4, n. 3, TUE e dall'art. 18 del Protocollo, cooperare al fine di evitare qualunque conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del Protocollo stesso (sentenza Marra, cit., punto 42), il diritto dell'Unione non impone al giudice del rinvio alcun obbligo particolare riguardo alla motivazione delle sue decisioni per il caso in cui, tenendo conto dell'interpretazione fornita dalla presente sentenza pronunciata a norma dell'art. 267 TFUE, esso decidesse di discostarsi dal parere fornito dal Parlamento europeo – del quale era stato informato – per quanto concerne l'applicazione dell'art. 8 del Protocollo ai fatti della causa principale.

41 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 8 del Protocollo deve essere interpretato nel senso che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo al di fuori del Parlamento europeo, la quale abbia dato luogo ad azioni penali nello Stato membro di origine dell'interessato per il reato di calunnia, costituisce un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari beneficiante dell'immunità prevista dalla citata disposizione soltanto nel caso in cui essa corrisponda ad una valutazione soggettiva presentante un nesso diretto ed evidente con l'esercizio di funzioni siffatte. Spetta al giudice del rinvio stabilire se tali presupposti risultino soddisfatti nella causa principale».

13 dicembre 2012, *Repubblica francese contro Parlamento europeo*, cause riunite C-237/11 e C-238/11, ECLI:EU:C:2012:796

Con due distinte deliberazioni, il Parlamento europeo modificava il proprio calendario predisponendo per gli anni 2012 e 2013, in luogo delle consuete due sessioni plenarie di quattro giorni ciascuna nel mese di ottobre, due sessioni plenarie di due giorni ciascuna, da tenersi l'una di seguito all'altra. La Francia impugna tale decisione giudicando tale modalità organizzativa l'equivalente dell'eliminazione di una sessione plenaria e, pertanto, considerando tale decisione in contrasto con il Protocollo sulle sedi delle istituzioni che, seppur non specificandone la durata, prevede che il Parlamento europeo tenga dodici tornate plenarie mensili a Strasburgo. La Corte ha accolto il ricorso, osservando:

« 36 In limine, devono essere rammentati i principi che emergono dalla sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, citata supra. Infatti, sebbene tale sentenza verta sull'interpretazione della decisione di Edimburgo, quest'ultima è stata ripresa senza modificazioni dai protocolli sulle sedi

delle istituzioni. Inoltre, non solo le parti concordano sulla pertinenza di tale sentenza ai fini della soluzione della presente controversia, bensì esse la richiamano parimenti per sostenere le rispettive divergenti tesi.

37 La menzionata sentenza si fonda su considerazioni attinenti all'articolazione dei rapporti tra la competenza degli Stati membri ai fini della definizione della sede del Parlamento, da un lato, e il potere di organizzazione interna del Parlamento stesso, dall'altro.

38 Per quanto attiene alla competenza degli Stati membri ai fini della fissazione della sede del Parlamento, la Corte ha affermato che l'esercizio di tale competenza implica non solo l'obbligo di fissare la sede del Parlamento, bensì comporta parimenti, in considerazione della pluralità dei luoghi di lavoro, il potere di precisare tale nozione, indicando le attività che devono svolgersi in tale luogo (v. sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, cit. supra, punto 24).

39 A tal riguardo, la Corte ha rilevato che gli Stati membri hanno inteso dichiarare che la sede del Parlamento, fissata a Strasburgo, costituisce il luogo in cui l'istituzione si riunisce in via principale in sessioni plenarie ordinarie e hanno precisato a tal fine, in termini vincolanti, da un lato, il numero delle sessioni che devono esservi tenute e, dall'altro, che l'esercizio, da parte del Parlamento, del proprio potere in materia di bilancio in sessione plenaria deve aver luogo nell'ambito di una delle sessioni plenarie ordinarie che si svolgono presso la sede dell'istituzione (v. sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, cit. supra, punti 25 e 28).

40 Alla luce di tali considerazioni la Corte ha affermato, in conclusione, che occorre interpretare la decisione di Edimburgo nel senso che essa definisce la sede del Parlamento come il luogo in cui devono essere tenute, con ritmo regolare, dodici sessioni plenarie ordinarie di questa istituzione, ivi comprese quelle nel corso delle quali il Parlamento deve esercitare i poteri di bilancio attribuitigli dal Trattato. La Corte ha parimenti affermato che altre sessioni plenarie aggiuntive possono essere fissate in un diverso luogo di lavoro solo se il Parlamento tiene le dodici sessioni plenarie ordinarie a Strasburgo, sede dell'istituzione (v. sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, cit. supra, punto 29).

41 La Corte ha peraltro rilevato che gli Stati membri, stabilendo così la sede del Parlamento, non hanno pregiudicato il potere di organizzazione interna di tale istituzione. Infatti, secondo la Corte, benché il Parlamento sia autorizzato ad adottare, in forza di tale potere di organizzazione interna, provvedimenti idonei a garantire il proprio buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure, tali decisioni devono rispettare la competenza degli Stati membri a fissare la sede delle istituzioni (sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, cit. supra, punti 30 e 31).

42 Per contro, gli Stati membri hanno il dovere, nell'esercizio delle loro competenze nella fissazione della sede delle istituzioni, di rispettare il potere di organizzazione interna del Parlamento e di vigilare affinché una decisione del genere non ostacoli il corretto funzionamento di tale istituzione. A tal riguardo, la Corte ha rilevato che i vincoli imposti al Parlamento dalla decisione di Edimburgo sono inerenti alla necessità di definire la sua sede, mantenendo nel contempo una pluralità di luoghi di lavoro del Parlamento, e non si pongono d'altronde in contrasto con la prassi generalmente seguita da tale istituzione (v. sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, cit. supra, punto 32 nonché la giurisprudenza ivi richiamata).

43 Alla luce di tali principi, occorre esaminare se, come sostiene la Repubblica francese, il Parlamento abbia violato i protocolli sulla sedi delle istituzioni per aver fissato, per gli anni 2012 e 2013, oltre alle dieci sessioni plenarie mensili, da svolgersi con cadenza mensile ad esclusione dei mesi di agosto e di ottobre, due sessioni plenarie della durata di due giorni ciascuna nell'ambito di una stessa settimana del mese di ottobre.

44 A tal riguardo è pacifico che, con le deliberazioni impugnate, il Parlamento si è discostato, a seguito degli emendamenti proposti dal deputato europeo sig. Fox, dai progetti della conferenza dei presidenti per quanto attiene alle sessioni plenarie mensili previste per il mese di ottobre del 2012 e del 2013.

45 I progetti della conferenza dei presidenti prevedevano lo svolgimento delle sessioni plenarie

a Strasburgo con cadenza mensile, ad esclusione del mese di agosto, per il quale non è prevista alcuna sessione, e del mese di ottobre, per il quale sono previste due sessioni, da svolgersi, quindi, per il 2012, dal 1 al 4 ottobre nonché dal 22 al 25 ottobre e, per quanto attiene al 2013, dal 30 settembre al 3 ottobre nonché dal 21 ottobre al 24 ottobre.

46 Tali progetti di calendario erano conformi alla prassi dell'istituzione, tanto per quanto attiene all'assenza di sessioni plenarie nel mese di agosto – tornata da effettuarsi in un altro mese dell'anno aggiungendola a quella già prevista per il mese stesso – quanto con riguardo alla durata delle sessioni plenarie mensili. Infatti, come le parti hanno concordemente sostenuto all'udienza, dette sessioni abbracciano, secondo la prassi abituale del Parlamento, quattro giorni, vale a dire dalle ore 17 del lunedì sino alle ore 17 del giovedì.

47 Come risulta dalle deliberazioni impugnate, le sessioni plenarie mensili previste per il 2012, inizialmente fissate dal 1 al 4 ottobre e dal 22 al 25 ottobre, sono state sostituite da due sessioni da svolgersi in un'unica settimana, vale a dire in data 22 e 23 ottobre nonché 25 e 26 ottobre. Parimenti, per il 2013, le sessioni plenarie mensili inizialmente fissate dal 30 settembre al 3 ottobre e dal 21 ottobre al 24 ottobre sono state sostituite da sessioni da svolgersi nell'ambito di una stessa settimana, vale a dire in data 21 e 22 ottobre nonché 24 e 25 ottobre.

48 Si deve rilevare che le sessioni plenarie così previste nelle deliberazioni impugnate per il mese di ottobre del 2012 e del 2013 non rispondono ai requisiti fissati nei protocolli sulle sedi delle istituzioni.

49 In primo luogo, occorre esaminare la genesi delle deliberazioni impugnate, il tenore degli emendamenti all'origine di tali deliberazioni nonché la prassi del Parlamento.

50 Anzitutto, dalla lettura dei progetti della conferenza dei presidenti, richiamati supra ai punti 6 e 46, emerge che il progetto di calendario delle sessioni plenarie fissate per il mese di ottobre del 2012 e del 2013 differisce chiaramente da quello previsto nelle deliberazioni impugnate.

51 Inoltre, dal tenore stesso degli emendamenti da cui sono scaturite le deliberazioni impugnate risulta che questi miravano a «sopprimere» la prima sessione plenaria proposta per il mese di ottobre del 2013 e del 2013 e a «scindere (...) in due» la seconda.

52 In tal senso, a fronte del tenore stesso di tali emendamenti, una delle due sessioni previste per il mese di ottobre dei due anni di cui trattasi, da svolgersi su quattro giorni, avrebbe dovuto essere soppressa, mentre l'altra sessione, scissa in due, avrebbe generato due sessioni, della durata di due giorni ciascuna.

53 Infine, tale lettura delle deliberazioni impugnate risulta avvalorata dalla prassi stessa del Parlamento come emerge dall'ordine del giorno delle sessioni del 22 e 23 ottobre nonché del 25 e 26 ottobre 2012.

54 Infatti, dall'ordine del giorno di tali sessioni emerge che la prima di esse si è svolta il giorno lunedì 22 ottobre dalle ore 17 alle ore 23 e il giorno successivo, 23 ottobre, dalle ore 8,30 alle ore 23, mentre la seconda sessione si è svolta il giovedì 25 ottobre, dalle ore 9 alle ore 23 e il giorno successivo, 26 ottobre, dalle ore 9 alle ore 13,30.

55 Le due nuove sessioni plenarie create per il 2012 non corrispondono, quindi, alla durata di una sola sessione plenaria ordinaria quale fissata per gli altri mesi dell'anno 2012. Infatti, dette sessioni hanno inizio, di regola, il lunedì dalle ore 17 alle ore 23, per proseguire il martedì dalle ore 9 alle ore 23, il mercoledì dalle ore 9 alle ore 23 e terminare il giovedì, dalle ore 9 alle ore 17.

56 Da tale raffronto di calendario emerge che le deliberazioni impugnate implicano obiettivamente una significativa riduzione del tempo che il Parlamento può dedicare ai dibattiti o alle deliberazioni nel corso del mese di ottobre degli anni 2012 e 2013. Infatti, rispetto alle sessioni plenarie ordinarie, il tempo effettivo disponibile per le sessioni previste in detto mese è ridotto di oltre la metà.

57 In secondo luogo, dal punto 29 della menzionata sentenza del 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, emerge che la sede del Parlamento è il luogo in cui devono essere svolte, con cadenza regolare, «dodici tornate plenarie ordinarie» di detta istituzione e che tali dodici tornate

devono essere distinte dalle «tornate plenarie aggiuntive» che possono essere fissate solamente se il Parlamento svolge effettivamente le dodici tornate plenarie ordinarie.

58 Tale distinzione presuppone che una sessione, affinché possa ricadere nella categoria delle «tornate plenarie ordinarie», sia equivalente alle altre sessioni mensili ordinarie fissate conformemente ai protocolli sulle sedi delle istituzioni, segnatamente in termini di durata delle sessioni stesse.

59 Orbene, come emerge dai rilievi svolti supra ai punti 55-57, le sessioni del mese di ottobre degli anni 2012 e 2013, in considerazione della loro durata, non sono equivalenti alle altre sessioni mensili ordinarie fissate dalle deliberazioni medesime.

60 In terzo luogo, quanto all'argomento del Parlamento attinente al proprio potere di organizzazione interna, se è incontestabile che il Parlamento dispone di tale potere, l'istituzione medesima deve esercitarlo, come rammentato supra al punto 41, nel rispetto della competenza degli Stati membri con riguardo alla fissazione della sede dell'istituzione stessa, ove i protocolli sulle sedi delle istituzioni sono ispirati al mutuo rispetto delle rispettive competenze degli Stati membri e del Parlamento.

61 Orbene, si deve rilevare, in ogni caso, che, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte, il Parlamento non ha dedotto ragioni, attinenti all'esercizio del proprio potere di organizzazione interna, che consentano di giustificare, pur in presenza di una continua crescita delle proprie competenze, la significativa riduzione della durata delle due sessioni plenarie del mese di ottobre degli anni 2012 e 2013 rispetto alle altre dieci sessioni plenarie mensili ed alla prassi del Parlamento.

62 Quanto all'argomento relativo all'aumento del numero delle riunioni delle commissioni del Parlamento e delle attività che si svolgono ormai in seno alle commissioni medesime, si deve rilevare che tale aumento può certamente trovare spiegazione, in larga misura, nella continua crescita delle competenze del Parlamento, ma non spiega né sotto qual profilo il lavoro da svolgere in sessione plenaria diminuirebbe, né i motivi per i quali tale aumento dei lavori nelle commissioni si ripercuoterebbe proprio sulle sessioni plenarie del mese di ottobre.

63 Infatti, da un lato, il Parlamento non è stato in grado di spiegare i motivi per i quali la durata della seconda sessione plenaria del mese di ottobre, quale prevista dai progetti della conferenza dei presidenti, è stata in tal modo ridotta, per quanto attiene al 2012, ad un solo giorno e mezzo.

64 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 69 delle conclusioni, il rappresentante del Parlamento, interrogato in merito all'udienza, non ha dedotto motivi che consentano di presumere che l'ordine del giorno della seconda sessione prevista per il mese di ottobre risulti meno impegnativo, riconoscendo persino l'impossibilità per il Parlamento di anticipare, al momento della votazione del suo calendario, il contenuto dell'ordine del giorno delle varie sessioni.

65 Dall'altro lato, la riduzione della durata della prima sessione plenaria ad un giorno e mezzo, motivata dal rilievo secondo cui la sessione di bilancio potrebbe essere ormai conclusa, in pratica, in poco tempo, contrasta con l'importanza che la sessione di bilancio riveste.

66 Infatti, l'importanza della sessione di bilancio è sottolineata dalla circostanza che i protocolli sulle sedi delle istituzioni menzionano espressamente tale sessione. Come emerge dal punto 28 della citata sentenza 1 ottobre 1997, Francia/Parlamento, precisando che la sessione di bilancio si svolge a Strasburgo i governi degli Stati membri hanno inteso affermare che l'esercizio, da parte del Parlamento, del proprio potere di bilancio in sessione plenaria deve aver luogo nell'ambito di una delle sessioni plenarie ordinarie che si svolgono nella sede dell'istituzione.

67 A tal riguardo è sufficiente rilevare che, successivamente alla pronuncia di tale sentenza, i poteri di bilancio attribuiti al Parlamento sono costantemente aumentati.

68 Pertanto, l'esercizio da parte del Parlamento della propria competenza in materia di bilancio in sessione plenaria costituisce, come riconosce il Parlamento stesso, un momento fondamentale della vita democratica dell'Unione europea e dev'essere quindi compiuto con tutta l'attenzione, tutto il rigore e tutto l'impegno che tale responsabilità esige. L'esercizio di tale competenza necessita, segnatamente, di un dibattito pubblico, in sessione plenaria, che consenta ai cittadini dell'Unione di prendere conoscenza dei vari orientamenti politici espressi e, in tal modo, di

formarsi un'opinione politica sull'azione dell'Unione.

69 Ciò premesso, l'argomento del Parlamento relativo alla menzionata sentenza Wybot non può trovare accoglimento, ove la determinazione delle sessioni plenarie per il mese di ottobre degli anni 2012 e 2013 non può essere motivata con l'esercizio del proprio potere di organizzazione interna di fissare la durata delle sessioni plenarie mensili. Da tale rilievo emerge parimenti che i presenti ricorsi sono ricevibili, conformemente alla giurisprudenza richiamata supra al punto 20.

70 Si deve rilevare, infine, che, sebbene gli inconvenienti e i costi generati dalla pluralità dei luoghi di lavoro del Parlamento, indicati da quest'ultimo nell'ambito del presente procedimento, siano indubbi, non spetta né al Parlamento né alla Corte, bensì, eventualmente, agli Stati membri porvi rimedio nell'esercizio della competenza di cui essi dispongono nella fissazione della sede delle istituzioni.

71 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve affermare, in conclusione, che le due sessioni plenarie fissate dalle deliberazioni impugnate per il mese di ottobre degli anni 2012 e 2013 non possono essere considerate due sessioni plenarie mensili ai sensi dei protocolli sulle sedi delle istituzioni.

72 Conseguentemente, le deliberazioni impugnate devono essere annullate nella parte in cui non fissano dodici sessioni plenarie mensili a Strasburgo per gli anni 2012 e 2013».

17 gennaio 2013, *Bruno Gollnisch contro Parlamento europeo*, cause riunite T-346/11 e T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23

Le autorità francesi avviano un'indagine giudiziaria nei confronti del deputato europeo Gollnisch per istigazione all'odio razziale. Il Parlamento europeo, che in un primo luogo aveva concesso l'immunità, adotta due decisioni con le quali prima revoca, e successivamente decide di non difendere, la stessa. L'on. Gollnisch impugna tali decisioni dinanzi al Tribunale, che limitatamente al potere del Parlamento europeo di revocare e non difendere l'immunità dei propri membri ha osservato:

« 34 Occorre ricordare che l'immunità parlamentare dei deputati del Parlamento, quale prevista dagli articoli 8 e 9 del Protocollo, comprende le due forme di tutela generalmente riconosciute ai membri dei parlamenti nazionali degli Stati membri, vale a dire l'immunità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari e l'inviolabilità parlamentare, che comporta, in via di principio, una tutela contro i procedimenti giudiziari (sentenze della Corte del 21 ottobre 2008, Marra, C-200/07 e C-201/07, Racc. pag. I-7929, punto 24, e del 6 settembre 2011, Patriciello, C-163/10, Racc. pag. I-7565, punto 18).

35 L'articolo 8 del Protocollo – che costituisce una norma speciale applicabile a qualunque procedimento giudiziario per il quale il deputato al Parlamento benefici dell'immunità in ragione delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari – mira a tutelare la libertà di espressione e l'indipendenza dei deputati europei, sicché detto articolo osta a qualsiasi procedimento giudiziario instaurato a motivo di opinioni e voti siffatti (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 26).

36 La Corte ha ricordato che l'articolo 8 del Protocollo – vista la sua finalità di protezione della libertà di espressione e dell'indipendenza dei deputati al Parlamento e considerato il suo tenore letterale, che fa espresso riferimento, oltre che alle opinioni, anche ai voti espressi dai suddetti deputati – è essenzialmente destinato ad applicarsi alle dichiarazioni effettuate da questi ultimi nelle aule stesse del Parlamento (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 29).

37 La Corte ha tuttavia precisato che non si poteva escludere che anche una dichiarazione effettuata da un deputato europeo fuori da tali aule potesse costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo, atteso che l'esistenza di

un'opinione siffatta dipende non dal luogo in cui la dichiarazione è stata effettuata, bensì dalla natura e dal contenuto di quest'ultima (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 30).

38 Infatti, riferendosi alle opinioni espresse dai deputati al Parlamento, l'articolo 8 del Protocollo è strettamente connesso alla libertà di espressione. Orbene, la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, che rispecchia i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'articolo 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 389), la quale, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. La libertà suddetta è inoltre garantita dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 31).

39 Pertanto, occorre dichiarare che la nozione di «opinione» ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo deve essere intesa in senso ampio, che include cioè i discorsi o le dichiarazioni che, per il loro contenuto, corrispondono ad asserzioni costituenti valutazioni soggettive (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 32).

40 Risulta inoltre dal tenore letterale dell'articolo 8 del Protocollo che, per poter beneficiare dell'immunità, un'opinione deve essere stata espressa da un deputato al Parlamento «nell'esercizio delle [sue] funzioni», ciò che presuppone necessariamente l'esistenza di un nesso tra l'opinione formulata e le funzioni parlamentari (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 33).

41 Ove si tratti di dichiarazioni di un deputato al Parlamento per le quali sia stata promossa un'azione penale nel suo Stato membro di origine, occorre constatare che l'immunità prevista dall'articolo 8 del Protocollo è idonea a precludere definitivamente alle autorità giudiziarie e ai giudici nazionali l'esercizio delle loro rispettive competenze in materia di azione penale e di punizione degli illeciti penali al fine di garantire il rispetto dell'ordine pubblico nel loro territorio, ed è dunque idonea, in modo correlato, a privare totalmente i soggetti lesi da tali dichiarazioni dell'accesso alla giustizia, compresa un'eventuale azione per ottenere dinanzi ai giudici civili il risarcimento del danno subito (v., in questo senso, sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 34).

42 Tenuto conto di tali conseguenze, occorre ammettere che il nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari deve essere diretto e deve imporsi con evidenza (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 35).

43 L'articolo 9 del Protocollo prevede inoltre che il deputato al Parlamento beneficia, sul suo territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del suo paese.

44 La portata dell'inviolabilità stabilita all'articolo 9 del Protocollo va verificata facendo riferimento alle disposizioni nazionali applicabili (sentenze Marra, punto 34 supra, punto 25, e Patriciello, punto 34 supra, punto 25) e può, di conseguenza, mutare a seconda dello Stato membro di origine del deputato al Parlamento.

45 L'inviolabilità del deputato può inoltre essere revocata dal Parlamento, a norma dell'articolo 9, terzo comma, del Protocollo, mentre ciò non è possibile per l'immunità prevista all'articolo 8 (sentenza Patriciello, punto 34 supra, punto 27).

46 Quando un'autorità nazionale gli trasmette una richiesta di revoca dell'immunità, il Parlamento deve anzitutto verificare se i fatti a fondamento della richiesta di revoca possano rientrare nell'articolo 8 del Protocollo, nel qual caso una revoca dell'immunità non è possibile.

47 Se il Parlamento conclude che l'articolo 8 del Protocollo non trova applicazione, esso deve quindi verificare se il deputato al Parlamento benefici dell'immunità prevista dall'articolo 9 del Protocollo per i fatti che gli sono contestati e, se questo è il caso, se si debba revocare o meno l'immunità in parola».

A seguito dello svolgimento del referendum sull'autodeterminazione della Catalogna, viene avviato un procedimento penale contro il vicepresidente del governo autonomo della Catalogna, il sig. Vies, al quale vengono contestate tre diverse fattispecie di reato ("ribellione", "disobbedienza" e "malversazione"), ed in aggiunta viene comminata la misura della custodia cautelare. Durante la fase dibattimentale del procedimento penale, il sig. Vies viene eletto alle elezioni del Parlamento europeo indette per il 26 maggio 2019. Tuttavia, non potendo il sig. Vies comparire dinanzi alla commissione elettorale per pronunciare giuramento, la medesima dichiara la vacanza del seggio attribuito al sig. Vies nel Parlamento europeo. In conseguenza di ciò, il sig. Vies presenta ricorso dinanzi al Tribunal Supremo (Corte Suprema) avverso l'ordinanza della commissione elettorale, nell'ambito del quale si avvale delle immunità previste dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

La Corte Suprema, nell'ambito di un ricorso in via pregiudiziale, sottopone alla Corte di giustizia una serie di questioni vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal ricorso proposto dal sign. Vies. In particolare, il giudice del rinvio spiega di aver privilegiato la restrizione provvisoria della libertà personale del sig. Vies sul diritto di partecipazione politica del medesimo ai lavori del Parlamento europeo al fine di preservare lo scopo del procedimento penale avviato, che sarebbe stato irreversibilmente compromesso se il sign. Vies fosse stato autorizzato a lasciare il territorio spagnolo, e che, parimenti, la sottoposizione del sig. Vies a custodia cautelare è stata disposta stante il rischio di fuga da parte dell'interessato. In secondo luogo, la Corte Suprema giustifica la propria decisione con la necessità, ulteriore, di accertare in quale momento viene acquisito lo status di deputato al Parlamento europeo, non risultando in modo inequivoco dalla giurisprudenza della Corte di giustizia se le immunità previste dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione siano applicabili a persone fisiche nel periodo precedente all'inizio della prima sessione del Parlamento europeo successiva alle elezioni.

Da ultimo, pendente la domanda pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, il Tribunal Supremo, in data 14 ottobre 2019, condanna il sig. Vies ad una pena di tredici anni di detenzione e ad una pena di tredici anni di interdizione assoluta, la quale comporta la perdita definitiva di tutti i pubblici incarichi, compresi quelli elettivi, nonché l'impossibilità di ottenerne o esercitarne di nuovi. Alla luce di quanto precede, la Corte ha osservato:

81. Dal complesso delle suesposte considerazioni deriva che occorre considerare che una persona, ufficialmente proclamata eletta al Parlamento europeo, abbia acquisito, per tale fatto e da tale momento, lo status di membro della menzionata istituzione, ai fini dell'articolo 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, e che benefici, in quanto tale, dell'immunità di cui al secondo comma di detto articolo.

82. Siffatta interpretazione è corroborata dagli obiettivi perseguiti dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, che consistono, come si evince dalla giurisprudenza della Corte, nell'assicurare alle istituzioni dell'Unione una tutela completa ed effettiva contro gli ostacoli o i rischi per il loro buon funzionamento e la loro indipendenza (v., in tal senso, sentenza del 10

luglio 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, punti 12 e 22; ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 19, nonché sentenza del 22 marzo 2007, Commissione/Belgio, C437/04, EU:C:2007:178, punto 56).

83. Nel caso del Parlamento europeo, infatti, tali obiettivi comportano non solo che, conformemente al principio della democrazia rappresentativa richiamato al punto 63 della presente sentenza, nonché all'articolo 14 TUE, la sua composizione rifletta in modo fedele e completo la libera espressione delle scelte operate dai cittadini dell'Unione, per mezzo del suffragio universale diretto, quanto alle persone da cui intendono essere rappresentati durante una determinata legislatura, ma anche che il Parlamento europeo sia tutelato, nell'esercizio delle sue attività, da ostacoli o rischi per il suo buon funzionamento.

84. Sotto tali due profili, le immunità previste a beneficio dei membri del Parlamento europeo sono volte a garantire l'indipendenza dell'istituzione in parola nell'assolvimento dei suoi compiti, come rilevato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alle differenti forme d'immunità parlamentare istituite nei sistemi politici democratici (v., in tal senso, Corte EDU, 17 maggio 2016, Karácsony e altri c. Ungheria, CE:ECHR:2016:0517JUD004246113, § 138, e Corte EDU, 20 dicembre 2016, Uspaskich c. Lituania, CE:ECHR:2016:1220JUD001473708, § 98).

85. In conformità ai summenzionati obiettivi e al requisito richiamato al punto 76 della presente sentenza, l'immunità di cui all'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, garantisce la tutela del buon funzionamento e dell'indipendenza del Parlamento europeo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 92 e 94 delle sue conclusioni, garantendo a ciascuno dei suoi membri, dopo la proclamazione ufficiale dei risultati elettorali, la possibilità di recarsi senza impedimenti alla prima riunione della nuova legislatura, al fine di sottoporsi alle operazioni previste dall'articolo 12 dell'atto elettorale, nonché consentendo che si costituisca la nuova legislatura.

86. In tal modo, detta immunità concorre, parimenti, a garantire l'effettività del diritto di eleggibilità, sancito dall'articolo 39, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, che costituisce l'espressione, in quest'ultima, del principio del suffragio universale diretto, libero e segreto sancito all'articolo 14, paragrafo 3, TUE e all'articolo 1, paragrafo 3, dell'atto elettorale (v., per analogia, sentenza del 6 ottobre 2015, Delvigne, C650/13, EU:C:2015:648, punto 44), consentendo alle persone che sono state elette membri del Parlamento europeo di effettuare gli adempimenti necessari per procedere ad assumere il loro mandato.

87. Quindi, occorre considerare che una persona come il sig. Junqueras Vies, la quale è stata ufficialmente proclamata eletta al Parlamento europeo mentre era sottoposta a una misura di custodia cautelare nell'ambito di un procedimento per reati gravi, ma che non è stata autorizzata ad adempiere taluni requisiti previsti dal diritto nazionale a seguito di detta proclamazione e a recarsi al Parlamento europeo per partecipare alla prima sessione dello stesso, benefici di un'immunità in forza dell'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

88. In siffatte circostanze, è necessario esaminare, come richiesto dal giudice del rinvio, se tale immunità comporti la revoca della misura di custodia cautelare imposta alla persona di cui trattasi, al fine di consentirle di recarsi al Parlamento europeo e di adempiervi le formalità richieste.

89. A detto riguardo, come indicato al punto 24 della presente sentenza, il sig. Junqueras Vies è divenuto membro del Parlamento europeo il 13 giugno 2019, giorno in cui le autorità competenti spagnole hanno effettuato la proclamazione ufficiale dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo del 26 maggio 2019. In tale data, l'interessato si trovava sottoposto a custodia cautelare.

90. Orbene, dalle considerazioni esposte ai punti da 83 a 86 della presente sentenza, risulta che l'immunità prevista all'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione osta, in particolare, a che una misura giudiziaria come la custodia cautelare possa ostacolare la libertà dei membri del Parlamento europeo di recarsi nel luogo in cui deve svolgersi la prima riunione della nuova legislatura al fine di adempiervi le formalità richieste dall'atto elettorale.

91. In tale contesto, se il giudice nazionale competente ritiene necessario mantenere una misura di custodia cautelare nei confronti di una persona che ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, spetta a detto giudice, in forza dell'articolo 9, terzo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, chiedere al Parlamento europeo di revocare quanto prima l'immunità concessa dal secondo comma dell'articolo in parola.

92. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere al giudice del rinvio che l'esistenza dell'immunità di cui all'articolo 9, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione comporta la revoca della misura cautelare imposta alla persona che beneficia di suddetta immunità, al fine di consentirgli di recarsi al Parlamento europeo e di adempiervi le formalità richieste. Ciò posto, se il giudice nazionale competente ritiene che tale misura debba essere mantenuta dopo che l'interessato ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, deve chiedere quanto prima la revoca dell'immunità in parola al Parlamento europeo, in base all'articolo 9, terzo comma, del medesimo protocollo.

93. Spetta altresì al giudice nazionale valutare gli effetti da ascrivere alle immunità di cui gode il sig. Junqueras Vies in altri eventuali procedimenti, come quelli richiamati al punto 30 della presente sentenza, nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2008, Marra, C200/07 e C201/07, EU:C:2008:579, punto 41). In tale contesto, gli incombe di prendere in considerazione, in particolare, gli elementi di cui ai punti 64, 65, 76 e da 82 a 86 della presente sentenza.

94. Alla luce del complesso delle considerazioni svolte, occorre rispondere alle questioni sottoposte dichiarando che l'articolo 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione deve essere interpretato nel senso che:

- si deve considerare che una persona, che è stata ufficialmente proclamata eletta al Parlamento europeo mentre si trovava sottoposta a una misura di custodia cautelare nell'ambito di un procedimento per reati gravi, ma che non è stata autorizzata ad adempiere taluni requisiti previsti dal diritto nazionale a seguito di detta proclamazione, nonché a recarsi al Parlamento europeo per

prendere parte alla prima sessione dello stesso, beneficia di un'immunità in forza del secondo comma del menzionato articolo;

– tale immunità comporta la revoca della misura di custodia cautelare imposta alla persona interessata, al fine di consentirle di recarsi al Parlamento europeo e adempiervi le formalità richieste. Ciò posto, se il giudice nazionale competente ritiene che siffatta misura debba essere mantenuta dopo che la persona ha acquisito lo status di membro del Parlamento europeo, deve chiedere quanto prima al Parlamento europeo di revocare detta immunità, in base all'articolo 9, terzo comma, del medesimo protocollo ».

1.2. Consiglio dell'Unione europea

16 aprile 2013, Regno di Spagna e Repubblica italiana contro Consiglio dell'Unione europea, cause riunite C-274/11 e C-295/11, ECLI:EU:C:2013:240

Con ricorsi distinti, successivamente riuniti dalla Corte, Spagna e Italia chiedono l'annullamento della decisione 2011/167/UE del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria in ragione, per quanto interessa in questa sede, di un asserito sviamento di potere commesso dal Consiglio che, autorizzando la cooperazione rafforzata, avrebbe di fatto aggirato il requisito dell'unanimità previsto dalla base giuridica in questione. La Corte non accoglie tali argomentazioni e rigetta il ricorso, osservando:

« 34 Con il loro motivo vertente su uno sviamento di potere siffatto, il Regno di Spagna e la Repubblica italiana addebitano in sostanza al Consiglio di avere eluso, autorizzando la cooperazione rafforzata controversa, il requisito dell'unanimità previsto all'articolo 118, secondo comma, TFUE e di aver eliminato l'opposizione di questi due Stati membri alla proposta della Commissione in merito al regime linguistico del brevetto unitario.

35 A tale riguardo occorre rilevare che, negli articoli 20 TUE o da 326 TFUE a 334 TFUE, nulla vieta agli Stati membri di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nell'ambito delle competenze dell'Unione che, secondo i Trattati, devono essere esercitate all'unanimità. Esattamente al contrario, dall'articolo 333, paragrafo 1, TFUE emerge che siffatte competenze si prestano, al ricorrere dei presupposti stabiliti ai citati articoli 20 TUE e da 326 TFUE a 334 TFUE, a una cooperazione rafforzata e che in tal caso – sempre che il Consiglio non abbia deciso che si deliberi a maggioranza qualificata – l'unanimità sarà costituita dai voti dei soli Stati membri partecipanti.

36 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna e dalla Repubblica italiana, gli articoli 20 TUE e da 326 TFUE a 334 TFUE non limitano la facoltà di ricorrere a una cooperazione rafforzata alla sola ipotesi in cui uno o più Stati membri dichiarino di non essere ancora pronti a partecipare ad un'azione legislativa dell'Unione nel suo insieme. Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, TUE, la situazione che può legittimamente condurre a una cooperazione rafforzata è quella in cui «gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme». L'impossibilità cui fa riferimento tale disposizione può essere dovuta a diverse cause, quali una mancanza di interesse di uno o più Stati membri o l'incapacità degli Stati membri, che si mostrino tutti interessati all'adozione di un regime a livello dell'Unione, di pervenire ad un accordo sul contenuto di un tale regime.

37 Ne consegue che la decisione del Consiglio di autorizzare una cooperazione rafforzata dopo aver constatato che il brevetto unitario ed il suo regime linguistico non potevano essere instaurati

entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme non costituisce affatto un'elusione del requisito dell'unanimità enunciato all'articolo 118, secondo comma, TFUE né, d'altronde, un'esclusione degli Stati membri che non hanno aderito alle richieste di cooperazione rafforzata. Nei limiti in cui sia conforme alle condizioni stabilite agli articoli 20 TUE nonché 326 TFUE e seguenti, circostanza, questa, che è esaminata nell'ambito di altri motivi, la decisione impugnata non integra uno sviamento di potere, ma contribuisce, alla luce dell'impossibilità di pervenire a un regime comune per l'insieme dell'Unione entro un termine ragionevole, al processo di integrazione.

38 Tale conclusione non è, del resto, in alcun modo contraddetta dall'argomento del Regno di Spagna vertente sull'esistenza dell'articolo 142 della CBE.

39 In forza del paragrafo 1 di detto articolo 142, «[u]n gruppo di Stati contraenti[,] che, in un accordo particolare, hanno disposto che i brevetti europei concessi per questi Stati hanno un carattere unitario nel complesso dei loro territori, può prevedere che i brevetti europei possono essere concessi soltanto congiuntamente per tutti questi Stati».

40 Dato che ogni Stato membro dell'Unione è uno Stato contraente della CBE, l'instaurazione di un brevetto europeo ad effetto unitario tra Stati membri dell'Unione, come quella prevista dalla decisione impugnata, può, come sostenuto dal Regno di Spagna, essere effettuata mediante «accordo particolare» ai sensi dell'articolo 142 della CBE. Tuttavia, contrariamente a quanto affermato da detto Stato membro, da tale circostanza non può dedursi che, qualora taluni Stati membri dell'Unione istituiscano un simile brevetto nell'ambito di una cooperazione rafforzata anziché concludere un accordo internazionale, il potere previsto all'articolo 20 TUE è utilizzato a fini diversi da quelli per cui è stato conferito.

41 Dall'insieme delle suesposte considerazioni deriva che il motivo vertente su uno sviamento di potere dev'essere respinto».

1.3. Commissione

13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, Racc. I-6649.

L'art. 104 Trattato CE (ora divenuto art. 126 TFUE), relativo all'Unione economica e monetaria (UEM), integrato dal c.d. "patto di stabilità e crescita" (costituito dalla risoluzione del Consiglio europeo 17 giugno 1997 e dal regolamento del Consiglio n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi), detta una procedura in più fasi (rigorosamente scadenziata) tesa a garantire il rispetto del bilancio da parte degli Stati membri, attribuendo specifici poteri alla Commissione e, soprattutto, al Consiglio che può sollecitare o, addirittura, costringere gli Stati a ridurre il proprio disavanzo eccessivo, pena l'imposizione di sanzioni. In particolare, su raccomandazione della Commissione, il Consiglio è tenuto ad esaminare se lo Stato membro (la cui inadempienza ha precedentemente riscontrato) ha rispettato gli obblighi derivanti dalle raccomandazioni e decisioni da esso rivoltegli. La fattispecie che ha dato vita alla questione sottoposta alla Corte di giustizia concerne l'esistenza di un disavanzo eccessivo riscontrato dal Consiglio, su raccomandazione della Commissione, in Francia e in Germania e rispetto al quale, con due raccomandazioni, il Consiglio aveva fissato dei termini entro cui i due Stati avrebbero dovuto adottare le misure indicate per correggere tale disavanzo eccessivo. Scaduti i termini, la Commissione raccomandava al Consiglio di adottare decisioni che constataessero che nessuno dei due Stati aveva adottato le misure richieste e che intimassero gli stessi ad adottare provvedimenti adeguati per ridurre i disavanzi. Votando sulle raccomandazioni della Commissione, ma senza raggiungere la maggioranza necessaria, il Consiglio adottava nei confronti di Francia e Germania conclusioni sostanzialmente simili, sospendendo le procedure per disavanzo eccessivo e rivolgendo a tali Stati raccomandazioni per correggere il disavanzo, alla

luce degli impegni nel frattempo assunti da ciascuno di essi. La Commissione ha allora proposto ricorso alla Corte per ottenere l'annullamento della mancata adozione da parte del Consiglio delle decisioni da essa raccomandategli, nonché dalle conclusioni da questo adottate. La Corte, dichiarando irricevibile il ricorso nella parte in cui ha ad oggetto la mancata adozione da parte del Consiglio delle decisioni raccomandate dalla Commissione, non costituendo essa atto impugnabile ex art. 230 Trattato CE (ora divenuto art. 263 TFUE), ne ammette invece la ricevibilità per quanto riguarda la richiesta di annullamento delle conclusioni, poiché esse mirano a produrre effetti giuridici, sospendendo le procedure per i disavanzi eccessivi in corso e modificando le raccomandazioni precedentemente adottate dal Consiglio. Cos'ì, accogliendo anche nel merito la domanda della Commissione e giungendo quindi ad annullare le suddette conclusioni, la Corte, quanto ai poteri spettanti alle due istituzioni coinvolte nella procedura in questione, ha osservato:

« 65. Si deve osservare che, in sostanza, nonostante la formulazione del ricorso, la Commissione chiede l'annullamento delle conclusioni del Consiglio solo in quanto esse contengano una decisione di sospendere la procedura per disavanzo eccessivo e una decisione che modifica le raccomandazioni precedentemente indirizzate allo Stato membro interessato.

66. La richiesta formale di annullamento delle dette conclusioni, nei limiti in cui esse comportano anche il ricorso a un provvedimento non previsto dal Trattato, in realtà, non costituisce una richiesta autonoma, ma piuttosto un argomento formulato a sostegno della domanda di annullamento di cui al precedente punto della presente sentenza.

67. Occorre esaminare quest'ultima domanda dopo aver chiarito, in via preliminare, la ratio della procedura per disavanzo eccessivo. [...]

68. Secondo l'art. 4, nn. 1 e 2, CE (ora divenuto art. 119 TFUE), l'azione degli stati membri e della comunità comprende l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri e, parallelamente, l'istituzione dell'UEM. Conformemente al n. 3 del medesimo articolo, tale azione implica il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile.

69. L'art. 104, n. 1, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

70. L'obiettivo della procedura per disavanzo eccessivo prevista all'art. 104, nn. 2-13, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) è quello di sollecitare e, all'occorrenza, costringere lo Stato membro interessato a ridurre l'eventuale disavanzo constatato.

71. Le regole sancite all'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) sono precisate e rafforzate dal patto di stabilità e crescita, che consiste, segnatamente, nella risoluzione del consiglio europeo 17 giugno 1997 e nel regolamento n. 1467/97.

72. La risoluzione del Consiglio europeo 17 giugno 1997 sottolinea l'importanza cruciale di garantire la disciplina di bilancio nella terza fase dell'UEM. Alla luce di tale constatazione, essa invita solennemente il Consiglio a impegnarsi ad attuare con rigore e tempestività tutti gli elementi del patto di instabilità e crescita di sua competenza e a considerare come limiti massimi le scadenze previste per l'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

73. L'ottavo 'considerando' del regolamento n. 1467/97 constata che, nella terza fase dell'UEM è necessaria una disciplina di bilancio per salvaguardare la stabilità dei prezzi. Il sedicesimo 'considerando' del medesimo regolamento rileva che il determinarsi di un disavanzo eccessivo in questa terza fase costituisce fatto grave, al quale gli interessati dovrebbero reagire tempestivamente.

74. In tale contesto, caratterizzato dall'importanza che gli autori del Trattato riservano al rispetto della disciplina di bilancio e dalla finalità delle norme previste per l'attuazione di tale disciplina, occorre fornire alle dette norme un'interpretazione che assicuri tutto il loro effetto utile.

75. Occorre rilevare che, in forza dell'art. 104, n. 10, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), il diritto

della Commissione e degli Stati membri di proporre un ricorso per inadempimento contro uno Stato membro, ai sensi degli artt. 226 CE e 227 CE (ora divenuti artt. 258 e 259 TFUE), non può essere esercitato nell'ambito dell'art. 104, nn. 1-9 (ora divenuto art. 126 TFUE).

76. Come sottolineato dalla Commissione, la responsabilità di far rispettare agli Stati membri la disciplina di bilancio spetta essenzialmente al Consiglio.

77. La procedura per disavanzo eccessivo è una procedura per fasi, che può sfociare nell'imposizione di sanzioni a norma dell'art. 104, n. 11, CE (ora divenuto art. 126 TFUE).

78. L'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) precisa le modalità di svolgimento di ciascuna fase, nonché i ruoli e i rispettivi poteri delle istituzioni coinvolte. Il regolamento n. 1467/97, adottato all'unanimità a norma dell'art. 104, n. 14, secondo comma, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), stabilisce un quadro rigoroso di scadenze da rispettare nell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, al fine secondo il suo dodicesimo 'considerando', di assicurarne il tempestivo ed efficace funzionamento. Esso prevede, all'art. 9, la sospensione della procedura per disavanzo eccessivo qualora lo Stato membro interessato ottemperi alle raccomandazioni o all'intimazione di cui, rispettivamente, ai nn. 7 e 9 dell'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE). Esso prevede altresì, all'art. 10, una sorveglianza sull'attuazione delle misure adottate dello Stato membro interessato.

79. Ad ogni fase della procedura che implica l'intervento del Consiglio corrisponde un atto di cui la Commissione raccomanda l'adozione da parte di quest'ultimo. Ogni fase presuppone che il Consiglio esamini se lo Stato membro ha rispettato gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) e, in particolare, quelli derivanti dalle raccomandazioni e dalle decisioni adottate in precedenza dal Consiglio.

80. Come ammesso dalla Commissione, il Consiglio dispone di un potere discrezionale. Investito di raccomandazioni della Commissione e non di proposte ai sensi dell'art. 250 CE (ora divenuto art. 293 TFUE), esso può, in particolare in base a una diversa valutazione dei dati economici rilevanti, delle misure da adottare e del calendario che lo Stato membro interessato deve rispettare, modificare l'atto raccomandato dalla Commissione, con la maggioranza necessaria per l'adozione di tale atto.

81. Tuttavia, risulta dalla formulazione e dalla ratio del sistema instaurato dal Trattato che il Consiglio non può disancorarsi dalle norme sancite dall'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) e da quelle che esso si è imposto nel regolamento n. 1467/97. Infatti, esso non può ricorrere a una procedura alternativa, ad esempio per adottare un atto diverso dalla decisione stessa prevista in una fase determinata o per adottare un atto a condizioni diverse da quelle imposte dalle disposizioni applicabili.

82. È alla luce di questa constatazione che occorre esaminare se le conclusioni del Consiglio devono essere annullate in quanto contengono una decisione di sospendere la procedura per disavanzo eccessivo e una decisione che modifica di fatto le raccomandazioni precedentemente adottate dal Consiglio in applicazione dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE). [...]

83. Secondo il diciassettesimo 'considerando' del regolamento n. 1467/97, occorre sospendere la procedura per disavanzo eccessivo qualora lo Stato membro interessato adotti opportuni provvedimenti in ottemperanza ad una raccomandazione formulata ai sensi dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) o a un'intimazione formulata ai sensi dell'art. 104, n. 9, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), al fine di incentivare gli Stati membri ad adottare misure correttive.

84. L'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1467/97 dispone che la procedura per il disavanzo eccessivo è sospesa qualora lo Stato membro interessato ottemperi a una raccomandazione o a un'intimazione del Consiglio.

85. Né l'art. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) né il regolamento n. 1467/97 prevede la possibilità di decidere una sospensione in altre ipotesi.

86. Come sostiene il Consiglio, una sospensione di fatto può risultare dalla circostanza che esso, investito di una raccomandazione della Commissione, non riesce ad adottare una decisione per

mancato raggiungimento della maggioranza necessaria [...].

87. Tuttavia, nel caso di specie, le conclusioni impugnate enunciano espressamente che il Consiglio « conviene di tenere in sospeso la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell[lo Stato membro interessato] » ed « e' pronto a prendere una decisione ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 9 (ora divenuto art. 126 TFUE), sulla base di una raccomandazione della Commissione, qualora [il detto Stato membro] (...) non abbia agito in conformita' degli impegni stabiliti nelle presenti conclusioni [...] ».

88. Con le sue affermazioni il Consiglio non si limita a constatare una sospensione di fatto della procedura per disavanzo eccessivo derivante dall'impossibilita' di adottare una decisione raccomandata dalla Commissione, impossibilita' cui potrebbe farsi fronte in qualsiasi momento. Le conclusioni del Consiglio, in quanto subordinano la sospensione al rispetto da parte dello Stato membro interessato dei propri impegni, limitano il potere del Consiglio di procedere ad un'intimazione ai sensi dell'art. 104, n. 9, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) sulla base della precedente raccomandazione della Commissione, fintantoche' si ritenga che gli impegni sono rispettati. Nel far cio' , esse prevedono, inoltre, che la valutazione del Consiglio ai fini di una decisione d'intimazione, vale a dire ai fini del passaggio a una fase successiva della procedura per disavanzo eccessivo, non avra' piu' come parametro di riferimento il contenuto delle raccomandazioni gia' formulate ai sensi dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) all'indirizzo dello Stato membro interessato, ma quello degli impegni unilaterali assunti da quest'ultimo.

89. Una siffatta decisione di sospensione viola gli artt. 104 CE (ora divenuto art. 126 TFUE) e 9 del regolamento n. 1467/97.

90. Va aggiunto che, ammettendo che una sospensione di fatto puo' risultare dalla semplice circostanza che il Consiglio non riferisca ad adottare una decisione raccomandata dalla Commissione, la Corte non prende posizione sul problema di stabilire se, in applicazione dell'art. 104, n. 9, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), il Consiglio potrebbe essere tenuto ad adottare una decisione qualora lo Stato membro persista nel non ottemperare alle raccomandazioni ex art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), problema che essa non e' chiamata a risolvere nell'ambito del presente procedimento. [...]

91. Conformemente all'art. 104, n. 13, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), possono essere adottate raccomandazioni ai sensi dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE) solo su raccomandazione della Commissione. Come ricordato, il Consiglio ha il potere di adottare una decisione diversa da quella raccomandata dalla Commissione.

92. Tuttavia, laddove esso abbia adottato raccomandazioni ex art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), non puo' modificarle successivamente senza una nuova raccomandazione della Commissione, poiche' quest'ultima, come riconosciuto dal Consiglio, ha un diritto d'iniziativa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

93. Nel caso di specie, il Consiglio ha adottato raccomandazioni di tal genere rivolte alla Repubblica federale di Germania, il 21 gennaio 2003, e alla Repubblica francese, il 3 giugno 2003.

94. Le conclusioni del Consiglio non sono state precedute da raccomandazioni della Commissione volte all'adozione, a norma dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), di raccomandazioni del Consiglio diverse da quelle adottate in precedenza.

95. Inoltre, le raccomandazioni contenute in tali conclusioni del Consiglio non sono state adottate secondo le modalita' di voto previste per le raccomandazioni del Consiglio ex art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), ma secondo quelle previste per una decisione ex art. 104, n. 9, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), vale a dire con la partecipazione al voto dei soli Stati membri appartenenti all'area dell'euro.

96. La decisione di adottare tali raccomandazioni del Consiglio, contraria all'art. 104, nn. 7 e 13, CE (ora divenuto art. 126 TFUE), e' dunque viziata da illegittimita'.

Le conclusioni del Consiglio adottate nei confronti, rispettivamente, della Repubblica francese e

della Repubblica federale di Germania devono pertanto essere annullate in quanto contengono una decisione di sospendere la procedura per disavanzo eccessivo e una decisione che modifica le raccomandazioni precedentemente adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 104, n. 7, CE (ora divenuto art. 126 TFUE)».

11 luglio 2006, *Commissione c. Cresson*, causa C-432/04, Racc. I-6387.

La Commissione, ai sensi degli artt. 213 Trattato CE (ora divenuto art. 245 TFUE) e 126 Trattato CEEA, ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che la signora Cresson, membro della Commissione dal 24 gennaio 1995 all'8 settembre 1999, ha dato prova di favoritismo (nei confronti del signor Berthelot e del signor Riedinger) o, per lo meno, di grave negligenza (comportamenti che costituiscono una violazione delle stesse disposizioni menzionate) e, di conseguenza, di pronunciare la decadenza, parziale o totale, della signora dal suo diritto a pensione o dagli altri vantaggi sostitutivi ad essa spettanti in virtù dell'incarico ricoperto. Dopo aver individuato le questioni il cui esame è necessario per rispondere alle richieste della Commissione, ovvero la portata dell'art. 213, par. 2, CE (corrispondente all'art. 126 Trattato CEEA)(ora divenuto art. 245 TFUE), per cui riferimenti al primo vanno intesi anche come rinvii al secondo); il rispetto delle norme procedurali e di vari diritti, in particolare quelli della difesa, fatti valere dalla signora Cresson; le conseguenze del procedimento penale cui la signora Cresson era già stata sottoposta per gli stessi fatti; l'esistenza di un inadempimento degli obblighi di cui all'art. 213, par. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) e l'eventuale irrogazione di una sanzione, la Corte, con riguardo ad esse, ha osservato:

« 64. Occorre esaminare il dettato dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) per verificare se la Commissione abbia fondato a giusto titolo il suo ricorso su tale disposizione.

65. Detto numero 2 sancisce in tre commi gli obblighi principali ed i divieti cui sono soggetti i membri della Commissione.

66. Il primo comma stabilisce che i detti membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità.

67. Il secondo comma specifica tale dovere di indipendenza, precisando che esso deve essere attuato nei confronti di qualsiasi governo o organismo.

68. Il terzo comma vieta, innanzi tutto, ai membri della Commissione di esercitare qualsiasi altra attività parallelamente alle loro funzioni.

69. Tale comma precisa poi, in termini generali, il modo in cui i membri della Commissione devono esercitare tali funzioni. Essi devono rispettare gli obblighi derivanti dalla loro carica, che comprendono, tra l'altro, i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, al termine del loro mandato, determinate funzioni o vantaggi. Poiché tale tipo di doveri è menzionato solo a titolo esemplificativo, gli obblighi di cui al detto comma, contrariamente a quanto afferma la sig.ra Cresson, non possono essere limitati al divieto di cumulo di attività durante il mandato di membro della Commissione e ai doveri di onestà e delicatezza in occasione dell'accettazione di funzioni al termine di tale mandato.

70. Dato che, nell'ambito di tale terzo comma, non vi è alcun elemento che limita la nozione di « obblighi derivanti dalla loro carica », tale nozione va interpretata estensivamente. Considerate infatti le alte responsabilità conferite ai membri della Commissione, è importante, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 74 delle conclusioni, che essi rispettino i più alti standard di comportamento. La detta nozione deve pertanto essere intesa nel senso che comprende, oltre agli obblighi di onestà e di delicatezza espressamente menzionati all'art. 213, n. 2, terzo comma, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), il complesso dei doveri derivanti dalla carica di membro della Commissione, tra i quali figura l'obbligo, sancito dall'art. 213, n. 2, primo comma, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), di agire in piena indipendenza e nell'interesse generale della Comunità.

71. I membri della Commissione devono far prevalere in ogni momento l'interesse generale della

Comunità non solo sugli interessi nazionali, ma anche sugli interessi personali.

72. E' vero che i membri della Commissione devono fare in modo di comportarsi in maniera irreprensibile, tuttavia ciò non significa che un minimo scostamento da tali norme possa essere condannato in forza dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE). E' necessario che sia stata commessa una violazione di una certa gravità.

73. Ai sensi dell'art. 213, n. 2, terzo comma, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), la Corte può infliggere una sanzione, in caso di violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Commissione, che consiste nelle dimissioni d'ufficio o nella decadenza dal diritto a pensione – o da altri vantaggi sostitutivi – dell'interessato. Tali dimissioni potranno essere applicate solo in caso di violazione commessa e continuata quando il membro della Commissione interessato è ancora in carica. La decadenza dal diritto a pensione o da altri vantaggi sostitutivi si applicherà invece se la violazione è stata commessa durante il mandato o dopo la sua scadenza. Se non è precisata la portata della decadenza dal diritto a pensione o dagli altri vantaggi sostitutivi, la Corte è libera di pronunciare la decadenza totale o parziale da essi, a seconda del grado di gravità della violazione.

74. Quindi, contrariamente a quanto sostiene la sig.ra Cresson, il fatto che il mandato di un membro della Commissione sia scaduto e che, di conseguenza, non possano più essere pronunciate le dimissioni d'ufficio dell'interessato, non osta alla condanna del detto membro della Commissione per una violazione commessa nel corso del suo mandato, ma scoperta o provata dopo la scadenza di quest'ultimo.

75. Ne consegue che l'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), sul quale si basa il ricorso alla Corte nella causa in esame, diretto a far dichiarare che la sig.ra Cresson ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione, nonché alla pronuncia della decadenza totale o parziale dal suo diritto a pensione o da altri vantaggi sostitutivi, costituisce un fondamento normativo corretto. [...]

87. Per quanto concerne il primo motivo fatto valere a sua difesa dalla sig.ra Cresson, vertente sulla presunta incompetenza del direttore generale del personale e dell'amministrazione ad iniziare indagini amministrative sulla base delle relazioni dell'IDOC e ad avviare il procedimento amministrativo, occorre constatare, in primo luogo, come fa giustamente valere la Commissione, che le indagini amministrative in esame sono state cominciate prima dell'istituzione dell'IDOC.

88. In secondo luogo, quanto all'avvio del procedimento amministrativo, esso si è concretizzato nella trasmissione alla sig.ra Cresson della comunicazione degli addebiti. Ora, tale comunicazione non è stata decisa dal direttore generale del personale e dell'amministrazione, bensì dalla Commissione stessa. Pertanto è quest'ultima, e non detto direttore generale, che è all'origine dell'avvio del procedimento amministrativo.

89. Ne consegue che tale primo motivo sollevato a sua difesa della sig.ra Cresson non è fondato.

90. L'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), non prevede alcun termine specifico per l'avvio dell'azione prevista da tale disposizione. Tuttavia, i termini di cui dispone la Commissione in tale contesto non sono illimitati. In mancanza di disposizioni in questa materia, detta istituzione deve preoccuparsi di non ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri al fine di rispettare l'esigenza fondamentale della certezza del diritto (v. sentenze 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 140, nonché 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, Atzeni e a., Racc. pag. I-0000, punto 61), di non aumentare le difficoltà per i convenuti quando devono confutare gli argomenti della Commissione e quindi di non violare i diritti della difesa (v., in questo senso, sentenza 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 2461, punto 16).

91. Nel caso di specie, i fatti contestati alla sig.ra Cresson risalgono al 1995, dato che l'assunzione del sig. Berthelot è avvenuta nel settembre [di quell'anno] e l'offerta dei contratti al sig. Riedinger è stata fatta nel corso dello stesso anno. La prima relazione sull'indagine redatta a tale proposito è opera del Comitato di esperti indipendenti ed è datata marzo 1999. Talune relazioni sulle indagini sono state poi depositate dall'OLAF e dall'IDOC tra il 1999 ed il 2002. La Commissione ha atteso il

deposito delle ultime di queste relazioni prima di avviare un procedimento contro la sig.ra Cresson.

92. Poiché l'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) non era mai stato utilizzato per avviare un procedimento contro un membro della Commissione a causa del comportamento di questi durante il suo mandato, la Commissione ha potuto ritenere necessario comportarsi in maniera particolarmente prudente. In tali condizioni, la decisione di avviare nel gennaio 2003 un procedimento amministrativo relativo alla sig.ra Cresson tramite l'invio di una comunicazione degli addebiti e la trasmissione di tale comunicazione all'interessata nel maggio dello stesso anno non presentano carattere irragionevole. La sig.ra Cresson, inoltre, non ha presentato elementi idonei a dimostrare che la durata del procedimento dinanzi alla Commissione aveva inciso sul modo in cui essa ha organizzato la sua difesa.

93. La sig.ra Cresson contesta alla Commissione di avere cumulado varie funzioni che a suo parere erano di competenza di organi distinti e di avere in tal modo leso il diritto ad un equo processo. Secondo la sig.ra Cresson, tale cumulo di funzioni da parte della Commissione le avrebbe impedito di essere sufficientemente imparziale nel suo ruolo di autorità disciplinare.

94. Tuttavia, questo motivo può solo essere respinto, dato che la Commissione non è competente a dichiarare la violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Commissione. Dalle disposizioni dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) risulta infatti che la Commissione, in caso di presunta violazione da parte di un membro della Commissione, può solo adire la Corte. Spetta a quest'ultima dichiarare un'eventuale violazione, da parte di un membro della Commissione, degli obblighi derivanti dalla sua carica ed infliggergli una sanzione.

95. Non può essere accolto neppure il motivo seguente, relativo alle presunte pressioni del Parlamento sulla Commissione, le quali avrebbero impedito a quest'ultima di agire in modo imparziale.

96. A prescindere dalle pressioni eventualmente esercitate sulla Commissione, infatti, è la Corte che ha il compito di giudicare la causa, basandosi sul complesso degli atti che sono depositati presso la Corte stessa.

97. Di conseguenza, l'affermazione secondo cui sarebbero state esercitate pressioni sulla Commissione non costituisce un argomento valido.

98. Le osservazioni della sig.ra Cresson vertenti su diverse infrazioni delle norme procedurali e sulla violazione del diritto al doppio grado di giudizio sono dirette a dimostrare l'esistenza di irregolarità o di carenze procedurali che hanno inciso in particolar modo sui diritti della difesa e che sarebbero idonee a rimettere in discussione l'oggetto della controversia sottoposto alla Corte e l'esame della causa da parte di quest'ultima.

99. La sig.ra Cresson lamenta innanzi tutto talune violazioni delle disposizioni stabilite nella decisione 19 dicembre 2002, che istituisce l'IDOC. A suo avviso, le indagini amministrative in esame non sono state svolte nell'osservanza di tali disposizioni.

100. Occorre tuttavia constatare che tali indagini sono iniziate e, praticamente, si sono interamente svolte prima dell'istituzione dell'IDOC. Per quanto riguarda il sig. Riedinger, le indagini amministrative effettuate sono state concluse prima di tale data, in quanto hanno originato una relazione consegnata l'8 agosto 2001. Quanto al sig. Berthelot, le indagini si sono concluse con una relazione consegnata tre giorni dopo la data di istituzione dell'IDOC, ossia il 22 febbraio 2002.

101. La sig.ra Cresson contesta anche la validità delle indagini dell'OLAF, sulle quali la DG ADMIN e poi l'IDOC si sarebbero basati nello svolgimento delle proprie indagini amministrative complementari.

102. In proposito, senza che sia necessario esaminare le affermazioni della sig.ra Cresson in merito alle irregolarità formali nel procedimento d'indagine svolto dall'OLAF, si deve constatare che la DG « ADMIN » ha condotto le sue indagini e predisposto le sue relazioni in modo indipendente e che esse sono state riprese dall'IDOC quando è stato istituito. La comunicazione degli addebiti è stata fondata sulla base di queste relazioni e non sulla base di quelle che ha potuto realizzare l'OLAF.

103. Ci si domanda poi se, nonostante la mancanza di disposizioni dettagliate che disciplinino

l'azione oggetto dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), siano stati rispettati i diritti della difesa.

104. Occorre ricordare che il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi. Per costante giurisprudenza, l'osservanza dei diritti della difesa richiede che la persona contro cui la Commissione ha avviato un procedimento amministrativo sia stata in grado, durante tale procedimento, di far conoscere utilmente il suo punto di vista sulla realtà e pertinenza dei fatti e delle circostanze fatte valere nonché sui documenti accolti dalla Commissione a sostegno delle sue affermazioni relative all'esistenza di una violazione del diritto comunitario (v. sentenza 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, punto 27).

105. E' quindi importante verificare se la sig.ra Cresson sia stata informata in tempo utile delle accuse che le erano mosse e se abbia avuto la possibilità di essere sentita.

106. L'azione avviata contro la sig.ra Cresson sul fondamento normativo dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) è stata preceduta da un procedimento amministrativo iniziato dalla Commissione sulla base di indagini amministrative preliminari.

107. Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, durante le indagini amministrative, la sig.ra Cresson è stata contattata più volte dai servizi competenti e ha presentato le sue osservazioni con lettere datate 24 settembre, 22 ottobre e 17 dicembre 2001.

108. Il procedimento amministrativo è iniziato con l'invio alla sig.ra Cresson, in data 6 maggio 2003, della comunicazione degli addebiti. Essa ha avuto accesso al suo fascicolo ed è stata invitata a presentare le sue osservazioni. Ha disposto di un termine di più di quattro mesi per rispondere a tale comunicazione ed ha presentato le sue osservazioni per iscritto il 30 settembre 2003 ed oralmente il 30 giugno 2004. La Commissione ha deciso di adire la Corte il 19 luglio 2004.

109. Dallo svolgimento del procedimento amministrativo non emerge alcun elemento idoneo a ledere i diritti della difesa.

110. Al contrario, è chiaro che la Commissione, procedendo ad inviare alla sig.ra Cresson una comunicazione degli addebiti che riprende l'insieme dei fatti che le sono contestati e la loro analisi giuridica, concedendo all'interessata l'accesso al suo fascicolo, invitandola a presentare le sue osservazioni entro un termine di almeno due mesi ed avendo proceduto ad una sua audizione, ha seguito una procedura rispettosa dei diritti della difesa.

111. Quanto all'azione intentata dinanzi alla Corte, la sig.ra Cresson afferma di non disporre di alcun mezzo di ricorso nel caso la Corte decida di infliggerle una sanzione. Essa ritiene che tale assenza di mezzi di ricorso costituisca una violazione dei diritti fondamentali della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sottolineando che un funzionario europeo può invece contestare una decisione dell'APN dinanzi al Tribunale e poi presentare alla Corte un ricorso di impugnazione.

112. A tale riguardo, occorre citare l'art. 2, n. 1, del protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Roma il 4 novembre 1950, secondo cui ogni persona dichiarata rea da un tribunale ha il diritto di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da un tribunale della giurisdizione superiore. Anche se si ritiene tale disposizione applicabile nel contesto di un procedimento fondato sull'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), basta ricordare che, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del detto protocollo, tale diritto può essere oggetto di eccezioni, in particolare quando l'interessato è stato giudicato in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata.

113. Ne consegue che l'impossibilità di esperire un ricorso contro la decisione della Corte non costituisce affatto una carenza tale da ledere i diritti dei membri della Commissione alla tutela giurisdizionale effettiva e non permette, nel caso di specie, di invalidare il ricorso alla Corte.

114. Dalle considerazioni che precedono risulta che l'insieme dei motivi sollevati in sua difesa

dalla sig.ra Cresson, vertenti sulle questioni procedurali nonché sul rispetto di vari diritti, tra cui quelli della difesa, deve essere respinto. [...]

118. E' opportuno ricordare che i procedimenti disciplinari relativi ad un dipendente o agente delle Comunità, come quelli che hanno dato origine alla [...] sentenza François/Commissione 10 giugno 2004, causa T-307/01, Racc. pag. II-1669], ed i procedimenti relativi ad un membro della Commissione non sono soggetti alle stesse disposizioni. I primi sono disciplinati dalle norme dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee, i secondi seguono un procedimento autonomo, in forza dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE). Pertanto, le soluzioni applicate ai primi non sono necessariamente applicabili ai secondi.

119. Per quanto riguarda la sig.ra Cresson, il procedimento penale ha dato origine, negli anni 1999-2004, ad un esame delle accuse che le erano state mosse.

120. Nei limiti in cui gli accertamenti svolti nel corso di tale procedimento vertono su fatti identici a quelli esaminati nel contesto del procedimento di cui all'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) e tali accertamenti sono inseriti nel fascicolo sottoposto alla Corte, quest'ultima ne può tener conto nell'ambito dell'analisi dei fatti addebitati alla sig.ra Cresson in forza di detto articolo.

121. Tuttavia, la Corte non è vincolata dalla qualificazione giuridica dei fatti effettuata nel contesto del procedimento penale ed è suo compito valutare, nella pienezza dei suoi poteri discrezionali, se i fatti contestati nell'ambito di un procedimento fondato sull'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE), costituiscano una violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Commissione.

122. La decisione della camera di consiglio del tribunal de première instance di Bruxelles che dichiara l'assenza di prove contro la sig.ra Cresson non può quindi vincolare la Corte.

123. Per quanto riguarda l'unico capo di imputazione inizialmente accolto dal procureur du Roi, ossia quello relativo agli ordini di missione fittizi redatti in nome del sig. Berthelot, la Corte può tenere conto, senza esserne vincolata, degli accertamenti risultanti dalle indagini penali, ripresi dal procureur du Roi nella sua requisitoria.

124. Per quanto concerne l'assunzione del sig. Berthelot, le affermazioni contenute nella requisitoria del procureur du Roi, secondo cui, da una parte, il curriculum vitae del sig. Berthelot era simile a quello di altri ospiti scientifici assunti dalla Commissione e, dall'altra, alcuni membri del personale dei servizi della Commissione erano correntemente distaccati presso i gabinetti dei membri dell'istituzione o aggiunti all'organico ufficiale dei gabinetti, sono a loro volta pertinenti e possono essere prese in considerazione dalla Corte.

125. Al contrario, le conclusioni che il procureur du Roi trae da tali elementi, ossia che l'assunzione del sig. Berthelot era regolare nel senso che non violava alcuna norma stabilita dalla Commissione, costituisce una valutazione dei fatti. Si tratta di una valutazione fondata su un esame e su un'interpretazione delle disposizioni comunitarie, in particolare in materia di assunzione degli ospiti scientifici, che non vincolano la Corte. [...]

128. E' opportuno esaminare separatamente i casi dei sigg. Berthelot e Riedinger [...]. [...]

129. Occorre capire se l'assunzione del sig. Berthelot come ospite scientifico affinché svolgesse funzioni di consigliere personale della sig.ra Cresson e le sue condizioni di impiego costituiscano una violazione, da parte di quest'ultima, degli obblighi che derivano dalla sua carica di membro della Commissione.

130. Un membro della Commissione dispone di un gabinetto composto da collaboratori che sono i suoi consiglieri personali. L'assunzione di tali collaboratori è effettuata intuitu personae, ossia in modo ampiamente discrezionale, dato che essi sono scelti sia per le loro qualità professionali e morali, sia per la loro capacità di adattarsi ai metodi di lavoro propri del commissario interessato e a quelli dell'insieme del suo gabinetto.

131. Oltre ai membri del suo gabinetto, un commissario dispone di altre risorse umane. In particolare, egli può servirsi del personale dei servizi della Commissione, ricorrere ad esperti o

affidare missioni a talune persone per periodi limitati, nel rispetto di specifiche regole.

132. Nel caso di specie, è pacifico che il sig. Berthelot non poteva essere assunto come membro del gabinetto della Sig.ra Cresson dato che aveva superato il limite d'età autorizzato. Inoltre, dato che il gabinetto della sig.ra Cresson era già formato – il che implica che tutti i posti di consigliere personale erano stati assegnati – in linea di principio la sig.ra Cresson non poteva disporre d'un consigliere personale supplementare.

133. La sig.ra Cresson ha tuttavia ottenuto che il sig. Berthelot fosse assunto dai suoi servizi. Egli è stato assunto come ospite scientifico per svolgere, in realtà, funzioni di consigliere personale.

134. A tale riguardo, dai punti 132 e 133 di questa sentenza emerge che l'assunzione del sig. Berthelot è avvenuta aggirando le disposizioni relative all'assunzione dei membri del gabinetto.

135. L'assunzione controversa ha inoltre violato le norme sull'assunzione degli ospiti scientifici.

136. In primo luogo, diversamente da quanto dispone l'art. 1, n. 3, della decisione relativa agli ospiti scientifici, il sig. Berthelot non è stato assunto per svolgere funzioni di ospite scientifico e, di conseguenza, non è stato rispettato lo scopo della visita, ossia dar vita ad uno scambio approfondito di conoscenze tra l'ospite ed i responsabili delle attività di ricerca della DG XII e del CCR. La sua assunzione aveva il solo scopo di consentirgli di svolgere le sue funzioni in seno al gabinetto della sig.ra Cresson. Pertanto, non sono state rispettate le finalità delle disposizioni relative agli ospiti scientifici.

137. Il fatto, rilevato nella requisitoria del procureur du Roi, che membri del personale delle istituzioni comunitarie fossero correntemente distaccati presso i gabinetti dei membri della Commissione, o aggiunti al loro organico ufficiale, ha conferito un'apparenza di regolarità alla detta assunzione, inserendola in un contesto esistente. Tuttavia, nella fattispecie, la finalità di tali distacchi non è stata rispettata. Essi riguardano persone precedentemente assunte in virtù dei loro meriti, spesso mediante concorso, che hanno dato prova di competenza nell'esercizio delle loro funzioni in seno ai servizi nell'interesse generale della Comunità e che mettono poi le loro competenze al servizio dei gabinetti. La messa a disposizione immediata del sig. Berthelot presso il gabinetto della sig.ra Cresson non ha rispettato la finalità di tale prassi corrente.

138. In secondo luogo, la decisione relativa agli ospiti scientifici prevede che gli interessati siano scelti o tra i professori universitari o di istituti di insegnamento scientifico superiore, o tra gli scienziati di alto livello di altri enti di ricerca di chiara fama nel mondo della ricerca. In mancanza di una qualità o di un'esperienza particolari, le uniche qualifiche menzionate dal sig. Berthelot nel suo curriculum vitae [...] non consentono di considerare che la sua assunzione soddisfi i criteri stabiliti dalla disciplina in questione. Per tanto, l'interesse all'assunzione del sig. Berthelot alla DG XII ed al CCR non è dimostrato.

139. In terzo luogo, il contratto del sig. Berthelot, di durata pari a trenta mesi, ha superato di sei mesi il limite massimo autorizzato. Egli ha infine rassegnato le proprie dimissioni, ma non tanto per porre termine ad un incarico avente durata irregolare, quanto per motivi di salute. Da tale superamento traspare l'indifferenza rispetto alle disposizioni vigenti, in particolare da parte della sig.ra Cresson. Inoltre, dopo che il sig. Berthelot aveva rassegnato le proprie dimissioni, la sig.ra Cresson ha ulteriormente insistito, questa volta invano, perchè fosse trovato un modo per assumere l'interessato.

140. In quarto luogo, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 7, n. 7, della decisione relativa agli ospiti scientifici, il sig. Berthelot non ha redatto alcuna relazione sull'attività oggetto della sua visita. L'amministrazione ha dovuto richiedergli talune relazioni e quelle che le sono state infine consegnate risultano redatte non dal sig. Berthelot, ma da diverse persone che esercitano le loro funzioni in seno al gabinetto della sig.ra Cresson. Risulta inoltre che tali relazioni erano semplicemente dirette a rispondere formalmente alla richiesta dell'amministrazione.

141. La circostanza che gli ospiti scientifici non consegnavano sistematicamente relazioni di fine visita non è tale da invalidare tale constatazione di una violazione di uno degli obblighi stabiliti nella decisione relativa agli ospiti scientifici.

142. In ultimo luogo, sono stati predisposti ordini di missione relativi a missioni fittizie del sig. Berthelot. Il fatto di avere redatto detti documenti integra una grave violazione delle disposizioni stabilite dalle istituzioni comunitarie. Tale violazione è tuttavia principalmente imputabile al sig. Berthelot e dal fascicolo relativo alla sig.ra Cresson non risulta che essa ne sia stata informata o avrebbe dovuto esserlo. Di conseguenza non è necessario esaminare l'argomento addotto a propria difesa dalla sig.ra Cresson secondo cui tali ordini di missione relativi a missioni fittizie corrispondevano solo a somme esigue.

143. Le svariate violazioni della lettera e dello spirito della disciplina applicabile rilevate nell'analisi del caso del sig. Berthelot, in particolare quelle menzionate ai punti 136-138 di questa sentenza, evidenziano il carattere manifestamente improprio dell'assunzione di quest'ultimo come ospite scientifico per fargli svolgere funzioni di consigliere personale presso un membro della Commissione.

144. L'analisi dell'assunzione e delle condizioni di impiego del sig. Berthelot ha dimostrato che la finalità delle disposizioni in esame era stata elusa.

145. Tenuto conto del suo coinvolgimento personale in tale assunzione - cui si è proceduto su sua espressa richiesta, dopo che era stata informata che non poteva assumere il sig. Berthelot nel suo gabinetto — la sig.ra Cresson deve essere considerata responsabile della detta assunzione e dell'elusione delle disposizioni che essa ha comportato. Essa non può declinare la sua responsabilità trincerandosi dietro l'autorizzazione all'assunzione concessa dall'amministrazione, dato che in nessun momento ha mostrato di preoccuparsi che i servizi competenti rispettassero la finalità della disciplina applicabile, se non altro almeno interrogandoli in proposito, o emanando raccomandazioni in tal senso.

146. In questo modo, facendo procedere all'assunzione di uno stretto conoscente, ossia il sig. Berthelot, in qualità di ospite scientifico, allorché egli non avrebbe poi esercitato le corrispondenti attività, e tutto ciò per consentire all'interessato di svolgere le funzioni di consigliere personale nel suo gabinetto, sebbene quest'ultimo fosse già completo e, inoltre, il sig. Berthelot avesse superato il limite d'età per l'esercizio di dette funzioni, la sig.ra Cresson si è resa responsabile di una violazione d'una certa gravità.

147. Da quanto precede risulta che la sig.ra Cresson ha violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Commissione, ai sensi delle disposizioni dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE) e 126, n. 2, EA, in occasione dell'assunzione e per quanto riguarda le condizioni d'impiego del sig. Berthelot. [...]

148. Gli elementi sottoposti all'attenzione della Corte [...] non consentono di considerare che, offrendo i tre contratti in questione al sig. Riedinger, la sig.ra Cresson abbia violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Commissione. Infatti, né dal titolo di tali contratti, né da qualsiasi altra informazione comunicata in proposito dalla Commissione, risulta che detti contratti non servissero l'interesse generale della Comunità. [...]

149. La violazione degli obblighi derivanti dalla carica di membro della Commissione richiede, in linea di principio, l'applicazione di una sanzione in virtù delle disposizioni dell'art. 213, n. 2, CE (ora divenuto art. 245 TFUE).

150. Tuttavia, alla luce delle circostanze della fattispecie, occorre ritenere che la constatazione della violazione costituisca, di per sé, una sanzione adeguata. Occorre quindi dispensare la sig.ra Cresson da sanzioni aventi la forma di pronuncia della decadenza dal suo diritto a pensione o da altri vantaggi sostitutivi ».

15 ottobre 2014, *Parlamento europeo contro Commissione europea*, causa C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289

Il Parlamento europeo chiede l'annullamento della decisione di esecuzione 2012/733/UE della

Commissione che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la compensazione delle domande e delle offerte di lavoro e la ricostituzione della rete EURES. In particolare, il Parlamento lamenta il fatto che non spetterebbe alla Commissione tentare – tramite atti di esecuzione – di perfezionare il quadro normativo istituito dal suddetto regolamento perché, nel sistema normativo del Trattato, un atto di esecuzione dovrebbe essere limitato a dare effetto alle norme esistenti dell'atto di base, senza tuttavia integrare quest'ultimo. La Corte, respingendo il ricorso, ha osservato:

«59 Il Parlamento sostiene, in via generale, che il legislatore dell'Unione ha voluto limitare il potere di esecuzione della Commissione allo stretto indispensabile, richiamando, all'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, le misure di esecuzione «necessarie per l'applicazione» di detto regolamento.

60 Una siffatta argomentazione non può essere accolta. Infatti, l'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 dev'essere interpretato alla luce dell'articolo 291 TFUE. In tale contesto, il riferimento alle misure necessarie, all'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, si rapporta alla necessità di garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (v. sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, EU:C:2014:170, punto 39) senza con ciò influenzare la portata del potere di esecuzione di cui dispone la Commissione ai sensi del quadro normativo stabilito dal capo II del medesimo regolamento.

61 Orbene, non essendo messa in discussione l'utilità delle disposizioni impugnate per l'attuazione del capo II del regolamento n. 492/2011, è sufficiente, ai fini di valutare se queste ultime rispettino i limiti del potere di esecuzione conferito alla Commissione, esaminare se esse integrino o modifichino il suddetto atto.

62 A tal riguardo, si deve ricordare che l'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011, che figura nel suo capo II, prevede una stretta cooperazione tra i servizi per l'impiego degli Stati membri e la Commissione «allo scopo di giungere ad un'azione comune in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori». Una siffatta azione comune – la quale, come risulta dal considerando 9 del regolamento n. 492/2011, implica un certo livello di coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione – è caratterizzata da uno scambio di informazioni relative ai problemi e ai dati concernenti la libera circolazione e l'occupazione dei lavoratori, come previsto dall'articolo 12 di tale regolamento, e dall'istituzione di un meccanismo di compensazione tra le offerte e le domande di lavoro, quale previsto dagli articoli da 13 a 16 di detto regolamento, meccanismo che comporta anch'esso uno scambio di informazioni tra i servizi specializzati degli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione.

63 Orbene, si deve constatare che, poiché EURES non è stata istituita da detto regolamento, la Commissione è stata incaricata non soltanto di realizzare una simile «azione comune», ma altresì di elaborare le norme di funzionamento di tale azione nel rispetto delle indicazioni contenute a tal scopo nel regolamento n. 492/2011.

64 Occorre quindi verificare, tenendo conto del quadro normativo generale istituito dal regolamento n. 492/2011 riguardo all'azione comune ivi prevista, se la Commissione, quando ha adottato la decisione impugnata, ed in particolare le disposizioni identificate nel ricorso, abbia ecceduto il suo potere di esecuzione in sede di attuazione di tale regolamento.

65 Il Parlamento sostiene, in primo luogo, che la Commissione ha ecceduto il suo potere di esecuzione quando ha previsto, all'articolo 2, rispettivamente alle lettere b) e d), della decisione impugnata, che EURES promuova la partecipazione ad attività di mobilità specifiche e l'adozione di misure volte a incoraggiare e a facilitare la mobilità dei giovani lavoratori.

66 Tale argomento dev'essere respinto.

67 Infatti, le disposizioni fatte valere dal Parlamento rientrano nell'ambito della collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri prevista dall'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del

regolamento n. 492/2011, senza che dette disposizioni integrino né modifichino il quadro normativo istituito dall'atto legislativo al riguardo. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 51 e 53 delle sue conclusioni, le suddette disposizioni caratterizzano l'azione comune prevista in quest'ultima disposizione ponendo l'accento su misure specifiche, le quali sono già perseguite dagli Stati membri a livello nazionale e di cui l'articolo 2, lettere b), e d), della decisione impugnata si limita ad assicurare il coordinamento.

68 In secondo luogo, il Parlamento ritiene che l'apertura dell'accesso alla rete EURES alle imprese private, prevista dall'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata, comporti una modifica del regolamento n. 492/2011 e pertanto travalichi il potere di esecuzione conferito da quest'ultimo alla Commissione.

69 È vero che, come emerge dal punto 45 della presente sentenza, qualora modificasse gli elementi di detto regolamento, la Commissione oltrepasserebbe i limiti del potere di esecuzione conferitole dal regolamento n. 492/2011.

70 Tuttavia, l'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata non contiene alcuna modifica del quadro normativo istituito dal predetto regolamento.

71 Va ricordato a tal proposito che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, gli Stati membri designano i servizi specializzati che sono incaricati di collaborare tra loro e con i servizi della Commissione in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori. Nessuna disposizione di tale regolamento riserva la suddetta cooperazione ad enti di natura pubblica. Il riferimento ai prestatori di servizi privati, nella decisione impugnata, costituisce quindi una specificazione del quadro normativo istituito dal regolamento n. 492/2011, il quale, come risulta dal considerando 7 della decisione impugnata, tiene conto dell'abolizione del monopolio dei servizi pubblici per l'impiego negli Stati membri.

72 Pertanto, anche l'argomento del Parlamento vertente sull'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata deve essere respinto.

73 In terzo luogo, il Parlamento deduce che la Commissione, quando all'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata ha previsto che l'Ufficio europeo di coordinamento provveda «allo sviluppo di un approccio generale della mobilità», avrebbe ecceduto il potere di esecuzione conferitole dal regolamento n. 492/2011.

74 Neanche tale argomento può trovare accoglimento.

75 Si deve infatti ricordare che il regolamento n. 492/2011 attribuisce all'Ufficio europeo di coordinamento un ruolo chiave nel meccanismo di compensazione tra le offerte e le domande di lavoro ivi previsto.

76 In tal senso, conformemente all'articolo 18, primo comma, del regolamento n. 492/2011, l'Ufficio europeo di coordinamento ha «in generale il compito di favorire, a livello di Unione, l'azione volta a mettere in contatto o a compensare le domande e le offerte di impiego». Anche se detta disposizione assegna a tale ufficio «in particolare» compiti tecnici, si deve constatare che il regolamento n. 492/2011 conferisce al medesimo anche importanti compiti di sostegno all'azione della Commissione e degli Stati membri.

77 A tale scopo va rilevato che, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, del regolamento n. 492/2011, l'Ufficio europeo di coordinamento sintetizza le informazioni di cui agli articoli 12 e 13 di detto regolamento e i dati risultanti dagli studi e dalle ricerche effettuati a norma del suo articolo 11, in modo che ne risultino gli elementi utili in merito alla prevedibile evoluzione del mercato del lavoro nell'Unione. Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento, il suddetto ufficio è incaricato di «analizzare i (...) movimenti di lavoratori». I compiti di sostegno dell'Ufficio europeo di coordinamento devono quindi consentire agli Stati membri e alla Commissione di adottare, tenendo conto dell'insieme delle informazioni pertinenti, i provvedimenti regolatori necessari in favore dell'equilibrio del mercato del lavoro di cui all'articolo 17 del regolamento n. 492/2011 e s'inscrivono nell'obiettivo enunciato al considerando 9 di detto

regolamento, consistente nell'«orientare gli sforzi degli Stati membri nel senso del coordinamento delle loro politiche in materia di occupazione».

78 In tale contesto, non si può ritenere che la Commissione, quando all'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata abbia attribuito all'Ufficio europeo di coordinamento il compito di sviluppare «un approccio generale della mobilità nell'ottica della strategia europea per l'occupazione», abbia oltrepassato i limiti del suo potere di esecuzione, in quanto siffatto approccio generale può avere per obiettivo soltanto gli atti preparatori dell'adozione dei provvedimenti regolatori previsti all'articolo 17 del regolamento n. 492/2011 e il sostegno agli sforzi degli Stati membri nel senso del coordinamento delle loro politiche in materia di occupazione, conformemente al considerando 9 di detto regolamento, senza tuttavia integrare o modificare la natura dell'azione di sostegno del medesimo Ufficio prevista dal regolamento.

79 In quarto luogo, secondo il Parlamento, la Commissione si sarebbe sostituita al legislatore dell'Unione quando ha introdotto, all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della decisione impugnata, la nozione di «servizi complementari».

80 Anche tale argomento deve quindi essere disatteso.

81 Occorre ricordare che l'articolo 7 della decisione impugnata definisce la gamma dei servizi di EURES. Il paragrafo 3 di detto articolo prevede che EURES possa offrire servizi complementari. Questi ultimi, come precisato dalla medesima disposizione, non sono obbligatori ai sensi del capo II del regolamento n. 492/2011, ma nondimeno rispondono a bisogni importanti del mercato del lavoro.

82 Orbene, dato che i servizi per l'impiego degli Stati membri in generale non si limitano ad offrire soltanto i servizi che risultano obbligatoriamente dal regolamento n. 492/2011, la Commissione ha potuto, senza integrare né modificare il quadro normativo istituito dal suddetto regolamento, affermare che gli eventuali «servizi complementari» così offerti dovevano essere iscritti nell'ambito dell'attuazione della cooperazione tra la Commissione ed i servizi per l'impiego degli Stati membri di cui all'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011.

83 Infatti, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 89 delle sue conclusioni, per una migliore realizzazione dell'obiettivo di mettere in contatto e compensare le offerte e le domande di lavoro perseguito con le disposizioni del capo II del regolamento n. 492/2011, è indispensabile che EURES sia alimentata con tutte le informazioni di cui dispongono i diversi servizi nazionali, ivi incluse quelle risultanti dai servizi complementari.

84 In quinto luogo, il Parlamento deduce che anche l'articolo 8, paragrafo 7, della decisione impugnata attesterebbe che la Commissione non si sia attenuta al suo compito di curare l'esecuzione del regolamento n. 492/2011.

85 Dall'articolo 8, paragrafo 1, della decisione impugnata risulta che il consiglio di amministrazione di EURES assiste la Commissione, il suo Ufficio europeo di coordinamento e gli Uffici di coordinamento nazionali nella promozione e nella supervisione dello sviluppo di EURES. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 7, della suddetta decisione, la Commissione consulta il consiglio di amministrazione di EURES sulle questioni concernenti la pianificazione strategica, lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei servizi e delle attività di cui alla medesima decisione.

86 Ebbene, quando la Commissione ha istituito un consiglio di amministrazione di EURES e gli ha attribuito un ruolo consultivo, essa non ha ecceduto il suo potere di esecuzione.

87 A tal riguardo si deve ricordare che, considerato il fatto che EURES non è stata istituita dal regolamento n. 492/2011, quest'ultimo, ed in particolare il suo articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, attribuisce alla Commissione il potere di redigere norme di funzionamento di un'azione comune tra la Commissione e gli Stati membri in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori. L'istituzione di un consiglio di amministrazione di EURES e l'attribuzione allo stesso di un ruolo consultivo mediante la disposizione censurata dal Parlamento non integrano né modificano il quadro normativo previsto dal regolamento n. 492/2011, in quanto mirano soltanto ad assicurare il funzionamento efficace

dell'azione comune prevista da tale regolamento senza interferire – come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 108 delle sue conclusioni – con le competenze del comitato consultivo o del comitato tecnico istituiti, rispettivamente, dagli articoli 21 e 29 di detto regolamento.

88 Nemmeno l'argomento vertente sull'articolo 8, paragrafo 7, della decisione impugnata può dunque trovare accoglimento.

89 Infine, il Parlamento sostiene che la Commissione ha ecceduto il suo potere di esecuzione quando ha adottato l'articolo 10 della decisione impugnata.

90 Anche quest'ultimo argomento deve essere respinto.

91 Infatti, l'articolo 10 della decisione impugnata si limita ad annunciare l'adozione di una Carta EURES da parte della Commissione. Orbene, l'adozione della suddetta Carta da parte della Commissione costituirà un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, la cui legittimità potrà essere valutata, all'occorrenza, nell'ambito di un successivo ricorso di annullamento, tenendo conto dei limiti del potere di esecuzione riconosciuto alla Commissione.

92 Tuttavia, non è possibile affermare che, per il semplice fatto di avere previsto la futura adozione della Carta EURES, la Commissione abbia ecceduto il suo potere di esecuzione. Infatti, l'articolo 10 della decisione impugnata non integra né modifica il quadro normativo stabilito dal regolamento n. 492/2011, in quanto tale disposizione e l'azione da essa annunciata mirano unicamente a facilitare lo scambio di informazioni all'interno di EURES, come previsto dagli articoli 12 e 13 di tale regolamento, e a promuoverne l'efficace funzionamento.

93 In considerazione di tutto quanto precede, il motivo unico sollevato dal Parlamento a sostegno del suo ricorso non può essere accolto.

94 Di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto».

14 aprile 2015, *Consiglio dell'Unione europea contro Commissione europea*, causa C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217

Il 4 luglio 2011, la Commissione presenta una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di assistenza macrofinanziaria (AMF) ai paesi terzi (la «proposta di regolamento quadro»). Dopo varie riunioni del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio, il Comitato dei rappresentanti permanenti approva un «orientamento generale» dove si sostituisce l'attribuzione di una competenza di esecuzione alla Commissione per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF con l'applicazione della procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento europeo dapprima intende sostituire i summenzionati poteri di decidere sulla concessione di AMF per il tramite di atti di esecuzione con poteri delegati; successivamente, nel corso di negoziati trilaterali tenutisi il 30 gennaio 2013, si uniforma al Consiglio nel richiedere che ogni singola decisione di concessione avvenga per il tramite di atti legislativi adottati con procedura ordinaria. Con lettera del 8 maggio 2013, la Commissione comunica a Parlamento e Consiglio che la proposta di regolamento quadro è da considerarsi ritirata. Il Consiglio, pertanto, impugna detta comunicazione dinanzi alla Corte, lamentando una violazione del principio di attribuzione delle competenze ex art. 13, par. 2, TUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale; una violazione del principio di leale cooperazione di cui alla medesima norma appena citata; una violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 296, com. 2, TFUE. La Corte respinge il ricorso, osservando:

«63 Con i suoi tre motivi, che conviene esaminare congiuntamente, il Consiglio, sostenuto dagli Stati membri intervenienti, sostiene che la decisione impugnata è stata adottata in violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché dell'articolo 296, secondo comma, TFUE.

64 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi

previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione (v. sentenza *Meroni/Alta Autorità*, 9/56, EU:C:1958:7, pag. 41), il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v., in tal senso, sentenze *Parlamento/Consiglio*, C-70/88, EU:C:1990:217, punto 22, e *Parlamento/Consiglio*, C-133/06, EU:C:2008:257, punto 57).

65 L'articolo 13, paragrafo 2, TUE dispone, altresì, che le istituzioni dell'Unione attuano tra loro una leale cooperazione.

66 L'articolo 296, secondo comma, TFUE prevede, segnatamente, che gli atti giuridici dell'Unione sono motivati.

67 Con il loro argomento, il Consiglio e gli Stati membri intervenienti adducono, in sostanza, che, ritirando la proposta di regolamento quadro, con la decisione impugnata, la Commissione ha ecceduto le competenze che le sono attribuite dai Trattati, pregiudicando così l'equilibrio istituzionale, posto che dette competenze non le conferiscono il potere di ritirare una proposta legislativa in circostanze come quelle del caso di specie. La Commissione avrebbe parimenti violato il principio di leale cooperazione. La decisione impugnata sarebbe, inoltre, inficiata da un difetto di motivazione.

68 A tale riguardo occorre rilevare che, in forza dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo «su proposta della Commissione», salvo il caso, che non ricorre nella fattispecie, in cui i Trattati dispongano diversamente.

69 Parimenti, la procedura legislativa ordinaria, cui fanno riferimento gli articoli 209 TFUE e 212 TFUE, menzionati nella proposta di regolamento quadro, consiste, ai sensi dell'articolo 289 TFUE, nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento e del Consiglio «su proposta della Commissione».

70 Il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dagli articoli 17, paragrafo 2, TUE e 289 TFUE implica che spetta alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta di atto legislativo, salva l'ipotesi, che non ricorre nel caso in esame, in cui essa sia tenuta, in forza del diritto dell'Unione, a presentare una proposta siffatta. In virtù di tale potere, in caso di presentazione di una proposta di atto legislativo, spetta parimenti alla Commissione, la quale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta.

71 L'articolo 293 TFUE conferisce a tale potere di iniziativa legislativa una doppia garanzia.

72 Da un lato, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE dispone che, salvi i casi previsti dalle disposizioni del TFUE ivi menzionate, il Consiglio, quando delibera, in virtù dei Trattati, su proposta della Commissione, può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità.

73 Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione.

74 Dal combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE e degli articoli 289 TFUE e 293 TFUE risulta che il potere della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente, a differenza di quanto sostenuto dal Consiglio e da taluni Stati membri intervenienti, nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. Così come spetta, in linea di principio, alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta legislativa e, eventualmente, determinarne l'oggetto, la finalità e il contenuto, la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta ovvero, se necessario, di ritirarla. L'esistenza stessa di tale potere di ritiro non è, peraltro, contestata nella fattispecie, ma ad essere in discussione sono solo la portata e i limiti di tale potere. Inoltre, è pacifico che il Consiglio non aveva ancora deliberato sulla proposta di regolamento quadro quando la Commissione ha deciso di ritirarla.

75 Il potere di ritiro conferito alla Commissione dalle disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza non può tuttavia investire tale istituzione di un diritto di veto

nello sviluppo del procedimento legislativo, il che sarebbe contrario ai principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale.

76 Di conseguenza, se la Commissione, dopo aver presentato una proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, decide di ritirare tale proposta, essa deve esporre al Parlamento e al Consiglio i motivi di tale ritiro, i quali, in caso di contestazione, devono essere suffragati da elementi convincenti.

77 Occorre, a tal proposito, sottolineare che una decisione di ritiro che interviene in circostanze come quelle del caso di specie costituisce un atto che può formare oggetto di un ricorso di annullamento, posto che, mettendo fine al procedimento legislativo iniziato con la presentazione della proposta della Commissione, una decisione siffatta impedisce al Parlamento e al Consiglio di esercitare, come avrebbero voluto, la loro funzione legislativa, ai sensi degli articoli 14, paragrafo 1, TUE e 16, paragrafo 1, TUE.

78 Il sindacato giurisdizionale che, in caso di presentazione di un ricorso di annullamento, come nel caso di specie, deve poter essere esercitato dalla Corte giustifica, di conseguenza, il fatto che una decisione come quella impugnata debba essere adottata nel rispetto dell'obbligo di motivazione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 42).

79 Occorre, a tal proposito, ricordare che, in forza di una giurisprudenza costante, l'accertamento della sussistenza, in capo alla motivazione di una decisione, dei requisiti di cui all'articolo 296 TFUE deve essere effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto (v., in tal senso, sentenze *Delacre e a./Commissione*, C-350/88, EU:C:1990:71, punto 16 e giurisprudenza ivi citata, nonché *Consiglio/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto agli interessati (v., in tal senso, sentenza *Consiglio/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

80 Nel caso in esame, è certamente vero, come evidenziato dal Consiglio e da taluni Stati membri intervenienti, che, salvo un'indicazione che designa l'articolo 293, paragrafo 2, TFUE come fondamento della decisione impugnata, la lettera dell'8 maggio 2013 con la quale il vicepresidente della Commissione ha informato i presidenti di Parlamento e Consiglio dell'adozione di tale decisione tace sui motivi di quest'ultima. Tuttavia, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, in occasione delle riunioni del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio e del 9 aprile 2013, nonché durante gli incontri trilaterali del 27 febbraio e del 25 aprile 2013, la Commissione ha dichiarato che avrebbe potuto considerare di ritirare la proposta di regolamento quadro con la motivazione che la modifica prevista dal Parlamento e dal Consiglio, per quanto riguarda l'articolo 7 di detta proposta, snaturava quest'ultima al punto di privarla della sua ragion d'essere, in senso opposto rispetto ai diversi obiettivi perseguiti da essa.

81 Occorre pertanto ritenere che i motivi della decisione impugnata siano stati portati sufficientemente a conoscenza del Parlamento e del Consiglio.

82 Quanto al merito, motivi quali quelli dedotti nel caso di specie dalla Commissione sono idonei a giustificare il ritiro di una proposta di atto legislativo.

83 È necessario riconoscere, infatti, che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla. Prima di effettuare il ritiro, detta istituzione deve tuttavia prendere in considerazione, nello spirito di leale cooperazione che, in virtù dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, deve presiedere alle relazioni tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (v., in tal senso, sentenza *Parlamento/Consiglio*, C-65/93, EU:C:1995:91, punto 23), le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio all'origine della loro volontà di emendare tale proposta.

84 Occorre quindi, in primo luogo, verificare se gli elementi addotti dalla Commissione nella fattispecie corroborino i motivi da questa dedotti a sostegno della decisione impugnata.

85 A tale riguardo, occorre rilevare che la proposta di regolamento quadro aveva come obiettivo principale, ai sensi dei suoi considerando 2 e 8, di dotare la politica dell'Unione in materia di AMF di un quadro che permettesse un'attuazione rapida di un'assistenza di questo tipo e che mettesse fine alle lungaggini, dannose per l'efficacia di tale politica, risultanti dall'adozione congiunta di decisioni da parte del Parlamento e del Consiglio per ogni caso di concessione di un'AMF.

86 Come risulta dal considerando 4 della proposta di regolamento quadro, la Commissione intendeva, con la sua iniziativa legislativa, dar seguito ad una risoluzione del Parlamento del 3 giugno 2003 nella quale esso aveva auspicato che l'AMF fosse oggetto di un regolamento quadro volto, segnatamente, ad accelerare il processo decisionale in tale materia.

87 Secondo i considerando 4 e da 6 a 8 della proposta di regolamento quadro, gli obiettivi di tale proposta erano altresì di migliorare la trasparenza della politica dell'Unione in materia di AMF, segnatamente in termini di condizioni di concessione di tale assistenza, nonché di assicurare la coerenza di tale politica con le altre politiche dell'Unione in materia di assistenza esterna, le quali sono disciplinate da regolamenti quadro che conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione.

88 Per raggiungere tali molteplici obiettivi, la proposta di regolamento quadro mirava, come risulta dai punti da 5 a 9 della presente sentenza, all'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio, sulla base degli articoli 209 TFUE e 212 TFUE, di un quadro legislativo della politica dell'Unione in materia di AMF, che avrebbe indicato quali fossero i paesi aventi diritto ad un'assistenza siffatta, le forme, le modalità di finanziamento nonché le diverse condizioni di concessione di essa in termini, segnatamente, di rispetto dei meccanismi democratici, di attuazione di riforme economiche strutturali e di misure di miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, nonché di applicazione dei principi relativi ad un commercio aperto, fondato su regole e leale.

89 In tale contesto, l'articolo 7 della proposta di regolamento quadro prevedeva di attribuire alla Commissione una competenza di esecuzione che le consentisse di adottare, entro i limiti e le condizioni enunciati dal quadro legislativo in parola, le decisioni di concessione di un'AMF nonché i memorandum d'intesa da concludere con i paesi beneficiari di tale assistenza.

90 Come sostenuto correttamente dalla Commissione, l'emendamento che il Parlamento e il Consiglio intendevano apportare a tale articolo 7, sostituendo, al suo paragrafo 2, la procedura legislativa ordinaria alla competenza di esecuzione della Commissione relativamente all'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, avrebbe snaturato un elemento essenziale della proposta di regolamento quadro in maniera inconciliabile con l'obiettivo perseguito da tale proposta, che consisteva nel potenziare l'efficacia della politica dell'Unione in materia di AMF.

91 Infatti, un emendamento di tal sorta avrebbe implicato il mantenimento del procedimento di concessione, caso per caso, da parte del Parlamento e del Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, mentre l'obiettivo principale della proposta di regolamento quadro consisteva precisamente nel mettere fine a tale processo decisionale, attraverso la previsione di un quadro legislativo delle condizioni di attuazione della politica dell'Unione in materia di AMF, al fine di accelerare l'adozione delle decisioni e di migliorare così l'efficacia di tale politica.

92 Come reso noto dalla Commissione, secondo i documenti sottoposti alla Corte, in occasione della riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio 2013, le modalità inerenti alla procedura legislativa ordinaria si traducono inevitabilmente in un processo decisionale scandito in più mesi, il che rischia di complicare il coordinamento dell'AMF con la concessione di risorse da parte del FMI o di altre istituzioni finanziarie multilaterali, risorse che l'AMF mira a completare, come ricordato agli articoli 1, paragrafo 3, e 6, paragrafo 2, della proposta di regolamento quadro, nonché al suo considerando 13.

93 Inoltre, l'emendamento proposto dal Parlamento e dal Consiglio avrebbe ostacolato la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla proposta di regolamento quadro consistente, a fini di coerenza, nell'uniformare il procedimento di concessione di un'AMF con il procedimento applicabile agli altri strumenti finanziari dell'Unione in materia di assistenza esterna.

94 Dall'analisi esposta ai punti da 85 a 93 della presente sentenza risulta che la Commissione aveva il diritto di ritenere che l'emendamento proposto dal Parlamento e dal Consiglio relativamente all'articolo 7 della proposta di regolamento quadro fosse tale da snaturare tale proposta, sulla questione essenziale del procedimento di concessione di un'AMF, nel senso che avrebbe impedito la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla Commissione mediante detta proposta e che, pertanto, avrebbe privato quest'ultima della sua ragion d'essere.

95 Di conseguenza, la decisione della Commissione di ritirare, date tali considerazioni, la proposta di regolamento quadro non ha violato il principio di attribuzione delle competenze né il principio dell'equilibrio istituzionale, sanciti all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

96 Per quanto riguarda l'argomento basato sulla violazione del principio di democrazia di cui all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dal combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, e degli articoli 289 TFUE e 293 TFUE risulta che la Commissione ha il potere non soltanto di presentare una proposta legislativa, ma anche, a condizione che il Consiglio non abbia ancora deliberato, di modificare la sua proposta ovvero, se necessario, di ritirarla. Poiché tale potere di ritiro della Commissione è indissolubilmente legato al diritto di iniziativa di cui tale istituzione è investita ed è inquadrato nel suo esercizio dalle disposizioni degli articoli del Trattato FUE summenzionati, non può configurarsi nel caso di specie una violazione di tale principio. Pertanto, tale argomento deve essere respinto in quanto infondato.

97 Occorre esaminare, in secondo luogo, alla luce delle censure avanzate dal Consiglio e dagli Stati membri intervenienti, se il ritiro deciso dalla Commissione l'8 maggio 2013 sia avvenuto in osservanza del principio di leale cooperazione, enunciato anch'esso all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

98 A tal proposito occorre rilevare, in termini generali, che la Commissione ha ritirato la proposta di regolamento quadro solo allorché è parso chiaro che il Consiglio e il Parlamento intendevano emendare tale proposta in senso contrario agli obiettivi perseguiti da quest'ultima.

99 In particolare, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che il Consiglio e il Parlamento hanno, in un primo tempo, espresso una posizione diversa sulla questione, oggetto dell'articolo 7 della proposta di regolamento quadro, del processo decisionale di concessione di un'AMF. In un «orientamento generale», approvato dal Coreper il 15 dicembre 2011, il Consiglio aveva proposto, a tal proposito, il mantenimento della procedura legislativa ordinaria, mentre in una relazione approvata il 24 maggio 2012 il Parlamento aveva prospettato una soluzione fondata sul ricorso ad atti delegati.

100 Giacché non vi era consenso tra i colegislatori quanto al mantenimento della procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, non può essere addebitato alla Commissione di non aver fatto riferimento, già all'epoca, alla possibilità di un ritiro della proposta di regolamento quadro.

101 Come risulta dal documento di lavoro presentato nel corso del gennaio 2013, menzionato al punto 21 della presente sentenza, redatto dalla Commissione in vista dell'incontro trilaterale del 30 gennaio 2013, risulta che, di fronte alla preoccupazione comune del Parlamento e del Consiglio secondo la quale il processo decisionale di concessione di un'AMF previsto dall'articolo 7 della proposta di regolamento quadro rivelava una mancanza di controllo politico e democratico, la Commissione ha, invece, voluto tentare di operare un riavvicinamento delle rispettive posizioni delle istituzioni interessate.

102 Tale documento, infatti, proponeva una soluzione di compromesso basata, in sostanza, sulla combinazione di una normativa quadro dettagliata, come delineata dalla proposta di regolamento quadro, che definisse le condizioni, in particolare politiche, di concessione di un'AMF, di meccanismi di consultazione informale del Parlamento e degli Stati membri sui progetti di atti di esecuzione della Commissione relativi alla concessione di un'AMF, del ricorso ad un numero limitato di atti delegati, nella fattispecie quattro, destinati a modificare o a completare determinati elementi non essenziali del quadro legislativo per quanto riguarda, segnatamente, l'elenco dei paesi aventi diritto ad un'AMF e i criteri di scelta dello strumento finanziario (sovvenzione o prestito), di

un ricorso selettivo alla comitatologia nonché di vari meccanismi di valutazione e di presentazione di relazioni al Parlamento e al Consiglio.

103 Contrariamente a quanto sostenuto da alcuni Stati membri intervenienti, la Commissione, lungi dall'escludere qualsiasi discussione in ordine al procedimento di concessione di un'AMF, ha così tentato di giungere ad una soluzione che, pur preservando gli obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento quadro in materia di AMF, tenesse conto della preoccupazione del Parlamento e del Consiglio.

104 Dal momento in cui si è evinta, a partire dal quarto incontro trilaterale tenutosi il 30 gennaio 2013, una volontà comune del Parlamento e del Consiglio di mantenere la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, la Commissione ha prospettato la possibilità di un ritiro della proposta di regolamento quadro indicandone i motivi, durante la riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio 2013 nonché in occasione del quinto incontro trilaterale tenutosi il 27 febbraio 2013, come attestano i documenti acquisiti al fascicolo. La Commissione ha agito allo stesso modo alla riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 9 aprile 2013 e al sesto incontro trilaterale tenutosi il 25 aprile 2013. Sia i documenti relativi all'incontro trilaterale del 27 febbraio 2013 sia la lettera indirizzata il 6 maggio 2013 dal presidente del Coreper al vicepresidente della Commissione in seguito all'incontro trilaterale del 25 aprile 2013 rivelano che i colegislatori hanno chiaramente ricevuto tale avvertimenti della Commissione.

105 L'argomento basato sul carattere tardivo dell'annuncio da parte della Commissione della sua intenzione di ritirare la proposta di regolamento quadro non è, pertanto, fondato.

106 Inoltre, nelle circostanze ricordate al punto 104 della presente sentenza, e in mancanza di qualsivoglia elemento, nel fascicolo sottoposto alla Corte, da cui possa risultare che il Parlamento e il Consiglio avrebbero potuto rinunciare ad emendare l'articolo 7 della proposta di regolamento quadro, né l'assenza di ricorso da parte della Commissione alla facoltà, prevista dagli articoli 3, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio, di chiedere un voto di quest'ultimo su tale proposta né il fatto che l'adozione della decisione impugnata sia avvenuta il giorno stesso in cui il Parlamento e il Consiglio erano asseritamente in procinto di formalizzare il loro accordo su detta proposta possono essere considerati costitutivi di un inadempimento della Commissione al principio di leale cooperazione.

107 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'adozione da parte della Commissione della decisione impugnata non ha violato né il principio di attribuzione delle competenze né il principio dell'equilibrio istituzionale né il principio di leale cooperazione, enunciati all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, né tantomeno il principio di democrazia sancito dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE. Inoltre, la Commissione ha adempiuto, nel caso di specie, l'obbligo di motivazione imposto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE.

108 I tre motivi dedotti dal Consiglio a sostegno del suo ricorso devono, pertanto, essere respinti in quanto infondati.

109 Ne consegue che il ricorso dev'essere respinto».

12 maggio 2015, *John Dalli contro Commissione europea*, causa T-562/12, ECLI:EU:T:2015:270

La società Swedish Match invia alla Commissione una denuncia contenenti gravi accuse di corruzione nei confronti del Commissario alla salute e alla tutela dei consumatori, il maltese John Dalli, il quale avrebbe avuto contatti non autorizzati e sconosciuti ai servizi della Commissione con un imprenditore maltese e una lobby del tabacco per influenzare un'eventuale futura proposta legislativa sui prodotti del tabacco e, segnatamente, il divieto dell'Unione europea relativo alla vendita del prodotto conosciuto con il nome «snus». L'Ufficio europeo di lotta antifrode inizia le

indagini, avendo diversi colloqui con il Commissario Dalli e suggerendo al Presidente della Commissione Barroso, a guisa di atto conclusivo delle indagini, di valutare attentamente la situazione poiché il «comportamento del commissario Dalli potrebbe quindi essere considerato quale grave inadempimento al proprio dovere di comportarsi nel rispetto della dignità e degli obblighi connessi alla sua funzione». Il Presidente Barroso convoca dunque il Commissario Dalli e, oralmente, gli chiede di presentare le dimissioni, sulla base dell'art. 17, par. 6, TUE, ai sensi del quale un Commissario rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede. Al termine del colloquio sono raggiunti dal capo di gabinetto del Presidente e dal direttore del Servizio giuridico della Commissione; quest'ultimo fa poi avere al Commissario Dalli una bozza di lettera di dimissioni, nella quale il Commissario modifica alcune parti ma non il passaggio relativo alla propria volontà dimissionaria e, pertanto, cessa dal proprio incarico. Successivamente, l'ex Commissario Dalli ricorre dinanzi al Tribunale chiedendo un risarcimento dei danni patiti in seguito alla perdita della propria carica, sostenendo che in realtà non si sia dimesso ma sia stato ingiustamente licenziato dal Presidente Barroso. Il Tribunale, dopo una complessa e cruciale ricostruzione fattuale, ha osservato:

«126 Da tutti i suesposti rilievi in punto di fatto risulta che il ricorrente ha rassegnato oralmente le dimissioni dalle sue funzioni di membro della Commissione durante la riunione del 16 ottobre 2012 e che lo stesso ha confermato oralmente tali dimissioni in presenza dei sigg. Laitenberger e Romero Requena, al termine di tale riunione.

127 Con riguardo ai motivi del ricorso, spetta al Tribunale valutare in diritto se tali dimissioni debbano essere qualificate come volontarie o se esse siano state rassegnate in virtù di un obbligo connesso alla richiesta che gli sarebbe stata rivolta dal presidente Barroso ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, richiesta che rappresenterebbe quindi l'atto impugnabile nel caso di specie.

128 In via preliminare si deve rilevare che l'articolo 17, paragrafo 6, TUE non subordina né la richiesta del presidente della Commissione né la presentazione delle conseguenti dimissioni a un requisito di forma particolare, segnatamente quella scritta. Una formalità siffatta non sembra nemmeno essere richiesta dal principio generale di certezza del diritto, dal momento che l'onere della prova delle dimissioni grava, in ogni caso, sulla parte che intende avvalersene (v. in tal senso e per analogia, sentenza del 23 febbraio 2001, De Nicola/BEI, T-7/98, T-208/98 e T-109/99, Racc., FP, EU:T:2001:69, punti 287 e 290). Lo stesso vale, del resto, in caso di dimissioni volontarie di un membro della Commissione.

129 Va quindi senz'altro respinto il motivo di annullamento basato su una violazione della predetta disposizione e del suddetto principio generale di diritto, giacché il ricorrente non avrebbe rassegnato le sue dimissioni per iscritto.

130 Ciò premesso, il ricorrente afferma, in sostanza, che il presidente Barroso, minacciandolo espressamente di avere intenzione di utilizzare il potere di esigere le sue dimissioni, attribuitogli ex articolo 17, paragrafo 6, TUE, ha adottato una decisione orale che costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, nella misura in cui essa produce effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica.

131 In particolare, il fatto che il presidente Barroso abbia invitato il ricorrente a rassegnare le dimissioni, facendogli notare che sarebbe stato per lui più dignitoso farlo di sua spontanea volontà piuttosto che essere invitato a farlo, rappresenterebbe de facto e de jure l'espressione stessa del potere che detiene il presidente della Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, di chiedere le dimissioni di un membro della Commissione. L'«invito» rivolto al ricorrente a «rassegnare le dimissioni volontariamente» e la «minaccia», ove si rifiutasse di farlo, del presidente Barroso, il quale gli «avrebbe chiesto di farlo», costituirebbero in realtà un unico e solo atto, annunciato in due modi distinti e formulato con parole distinte.

132 Al fine di valutare se le affermazioni effettivamente pronunciate dal presidente Barroso nella riunione del 16 ottobre 2012 costituiscano, come sostiene il ricorrente, una «richiesta» orale di

dimissioni dalle sue funzioni ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, va tenuto conto, da una parte, della natura e del contenuto delle funzioni in questione e, dall'altra, della genesi e della ratio legis della disposizione in questione.

133 Per quanto riguarda, in primo luogo, la natura delle funzioni in questione, queste attengono a un mandato di carattere essenzialmente politico (v., segnatamente, articolo 17, paragrafi 1, 3 e 8, TUE), conferito dal Consiglio europeo all'interessato, di comune accordo con il presidente della Commissione e previa approvazione del Parlamento (v. articolo 17, paragrafo 7, TUE). Quanto al contenuto di tali funzioni, come definito all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, esso comprende, in sostanza, funzioni di coordinamento, di esecuzione, di gestione e di controllo dell'attuazione delle politiche dell'Unione negli ambiti delle competenze ad essa attribuite dai trattati.

134 Nella misura in cui la Commissione può essere considerata, come essa stessa si definisce, il principale «organo esecutivo» di un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale che costituisce l'Unione (ai sensi della sentenza del 5 febbraio 1963, van Gend & Loos, 26/62, Racc., EU:C:1963:1), i suoi membri esercitano, pertanto, collegialmente, funzioni che, secondo la teoria classica della separazione dei poteri, rientrano nel potere esecutivo.

135 In tale contesto, va rilevato che, secondo le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, le persone alle quali vengono attribuite siffatte funzioni all'interno degli esecutivi nazionali possono generalmente essere revocate a discrezione del capo dell'esecutivo o dell'autorità che le ha nominate. Va ribadito, al riguardo, che le stesse dichiarazioni del ricorrente rese in occasione della sua comparizione personale, come riprodotte nel precedente punto 104, riguardano le usanze politiche in essere a Malta.

136 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la genesi e la ratio legis dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, è opportuno ricordare che, a parte i rinnovi regolari e i decessi, i trattati non prevedevano originariamente nessun'altra possibilità di dimissioni di un membro della Commissione eccetto quelle volontarie (articolo 215 CE) o le dimissioni d'ufficio da parte della Corte di giustizia, in particolare in caso di colpa grave (articolo 216 CE).

137 Eccetto tali circostanze particolari in grado di dare luogo a una procedura di dimissioni d'ufficio da parte della Corte, non era dunque possibile per la Commissione, in quanto collegio, o per il suo presidente, in quanto capo di quest'ultima, obbligare uno dei suoi membri a rassegnare le dimissioni qualora il contesto o le circostanze politiche del momento sembrassero richiederlo nell'interesse medesimo dell'Istituzione.

138 Come rilevato supra al punto 135, tale stato dei fatti non era conforme agli usi politici tradizionalmente in essere in seno agli organi esecutivi nazionali.

139 Come sottolineato dalla Commissione nel corso del presente procedimento, detta situazione aveva peraltro condotto alle dimissioni in blocco della Commissione presieduta dal sig. Jacques Santer, il 15 marzo 1999, a seguito del rifiuto di due dei suoi membri di rassegnare le dimissioni dinanzi alla minaccia di voto di una mozione di censura della Commissione, in quanto collegio, da parte del Parlamento.

140 Al fine di evitare che si ripettesse un caso del genere di dimissioni collettive, che può pregiudicare il buon funzionamento delle istituzioni dell'Unione o nuocere al loro credito politico, gli autori del trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, hanno quindi attribuito al presidente della Commissione il potere discrezionale di esigere le dimissioni di un membro della Commissione con l'appoggio della maggioranza del collegio. L'articolo 217, paragrafo 4, CE, nella sua versione modificata dal trattato di Nizza, dispone così che «[u]n membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente, previa approvazione del collegio, glielo chiede».

141 Gli autori del trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, hanno rafforzato tale potere del presidente della Commissione attribuendogli il potere discrezionale di chiedere le dimissioni di un membro della Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, senza dovere più ottenere, a tal fine, la previa approvazione della maggioranza del collegio.

142 Come emerge dalla genesi e dalla ratio legis di tale disposizione, quest'ultima prevede in

particolare l'ipotesi in cui un membro della Commissione rifiuti di rassegnare le dimissioni volontariamente e di sua iniziativa, in circostanze in cui il presidente della Commissione ha perso la fiducia nello stesso e ritiene che la sua permanenza in carica rischierebbe di pregiudicare il credito, o persino la sopravvivenza politica, dell'istituzione.

143 È sulla scorta di tale genesi e nel pieno rispetto della suddetta ratio legis che si inserisce, nel caso di specie, l'approccio del presidente Barroso che è consistito, sin dalla fase a monte della riunione del 16 ottobre 2012, nel lasciare al ricorrente la scelta tra le dimissioni volontarie e le dimissioni «provocate» da una richiesta formulata ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE. Tale approccio si è concretizzato, segnatamente, nella predisposizione di due progetti di comunicati stampa, che prevedevano l'una o l'altra possibilità (v. precedente punto 92).

144 Dall'istruzione dei fatti eseguita dal Tribunale risulta peraltro che, in una fase iniziale della riunione del 16 ottobre 2012, il presidente Barroso, dinanzi all'assenza di chiarimenti completi e soddisfacenti apportati dal ricorrente in risposta alle conclusioni dell'OLAF, si era deciso a vederlo lasciare la Commissione, e che egli era determinato, ove necessario, ad esercitare a tal fine il potere che egli deteneva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, di chiedere le sue dimissioni. Allo stesso tempo, il presidente Barroso era disposto, nell'interesse stesso del ricorrente, a concedere a quest'ultimo ciò che egli considerava essere il «favore politico» di poter rassegnare le dimissioni volontariamente, senza una sua richiesta formale ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE.

145 Il presidente Barroso ha quindi suggerito al ricorrente di rassegnare le dimissioni volontariamente, pur lasciando intendere molto chiaramente che, se il ricorrente non lo avesse fatto, egli glielo avrebbe chiesto ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE. Il presidente Barroso, sentito come testimone, ha confermato che, se il ricorrente non avesse rassegnato volontariamente le dimissioni, egli gli avrebbe «certamente» chiesto di farlo ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE. La scelta lasciata all'interessato è stata peraltro soggettivamente percepita da quest'ultimo nel senso che: «io ho il potere di revocarle il mandato; tuttavia lei può rassegnare le dimissioni».

146 In tale contesto, la circostanza che il presidente Barroso abbia fatto notare al ricorrente, in modo sempre più pressante, viste le reticenze ed esitazioni di quest'ultimo, che sarebbe stato per lui più dignitoso rassegnare le dimissioni di sua spontanea volontà piuttosto che essere invitato a farlo, non basta a dimostrare l'esistenza dell'asserita decisione impugnata. In effetti, dal momento che non era stata chiaramente formulata una richiesta di dimissioni ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, dalle affermazioni del presidente Barroso, per quanto fondate potessero essere, non era emersa alcuna richiesta in tal senso che abbia potuto incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica.

147 Quanto all'argomento del ricorrente secondo cui vi sarebbe stata «pressione» da parte del presidente Barroso e che, esercitando tale «pressione», quest'ultimo avrebbe esercitato i propri poteri ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, il Tribunale lo ritiene infondato, dal momento che la semplice allusione alla possibilità di esercitare un potere non può essere assimilata all'esercizio effettivo di tale potere. Al riguardo, la Commissione fa correttamente osservare che, anche se, con rispetto al risultato finale, non vi era una grande differenza tra le due opzioni presentate al ricorrente, sussisteva una differenza considerevole sul piano politico, e, soprattutto, sul piano giuridico tra, da una parte, le dimissioni provenienti da una scelta deliberata e unilaterale e, dall'altra, le dimissioni a seguito della formulazione di una richiesta ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE, che hanno pertanto l'aspetto di una revoca del mandato. Dinanzi a tale alternativa il ricorrente ha quindi scelto, almeno in un primo momento, di avvalersi della possibilità che gli era stata offerta di rassegnare le dimissioni volontariamente, che per lui presentava il vantaggio che il pubblico non percepisse che egli era stato obbligato a farlo su richiesta del presidente Barroso.

148 In tale contesto, il Tribunale non ritiene credibile l'affermazione del ricorrente secondo cui egli non percepiva alcuna differenza tra i due aspetti dell'alternativa che gli era stata proposta. Doveva al contrario essere chiaro al ricorrente, politico esperto, che sussiste una differenza significativa tra le dimissioni volontarie e le dimissioni imposte ai sensi di una procedura formale e

vincolante.

149 Le precedenti valutazioni di fatto e di diritto trovano conferma nelle annotazioni apportate manualmente dal ricorrente al progetto di lettera di dimissioni che gli è stata consegnata a mani proprie dal sig. Romero Requena, ma che non ha firmato, al termine della riunione del 16 ottobre 2012 (v. precedente punto 119). Al riguardo, il Tribunale ritiene che il ricorrente non sia credibile quando afferma, nella sua deposizione, che non ha firmato il suddetto progetto di lettera di dimissioni poiché tale progetto sottintendeva che egli rassegnava le dimissioni volontariamente. Invero, le cancellature apportate manualmente dal ricorrente a tale progetto non riguardano il fatto stesso delle sue dimissioni, né l'insistenza sulla natura volontaria di queste ultime, ma alcuni dettagli di minore importanza in tale contesto. Il Tribunale ritiene ragionevole supporre che, se il malinteso fosse stato più profondo e avesse toccato il fatto stesso o le condizioni essenziali delle dimissioni, il ricorrente non si sarebbe limitato ad apportare di suo pugno siffatte modifiche minori a tale progetto, ma l'avrebbe respinto incondizionatamente, rifiutandosi di modificarlo, o ne avrebbe cancellato le affermazioni principali.

150 Tali valutazioni trovano, inoltre, conferma nella dichiarazione resa dal primo ministro maltese, sig. Gonzi, dinanzi al Parlamento maltese, il 16 ottobre 2012, dopo la sua conversazione telefonica con il ricorrente (v. precedente punto 17).

151 Infine, tali valutazioni trovano ulteriore conferma nelle affermazioni rese dal ricorrente durante l'intervista radiofonica della sera del 16 ottobre 2012 (v. precedente punto 18). Il Tribunale rileva, in particolare, che il ricorrente ha rifiutato di rispondere con chiarezza al giornalista quando questi ha affermato che il presidente Barroso lo aveva obbligato a dimettersi.

152 Da tutte le precedenti considerazioni risulta che il ricorrente ha rassegnato le dimissioni volontariamente e senza che queste siano state oggetto di una richiesta del presidente Barroso, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE.

153 Poiché l'esistenza di tale richiesta, che costituisce l'atto impugnato con la presente domanda di annullamento, non è stata provata, quest'ultima deve essere respinta in quanto irricevibile, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 67.

154 Tuttavia, il ricorrente sostiene ancora, in subordine, che, nel caso in cui venissero accertate le sue dimissioni, si dovrebbe acclarare altresì che esse sono state ottenute ricorrendo alla minaccia di una destituzione e, quindi, sotto una pressione insopportabile, il che autorizzerebbe a concludere che il suo consenso è stato viziato. Invero, durante la riunione del 16 ottobre 2012 il presidente Barroso non avrebbe cessato di insistere sul fatto che egli aveva il diritto di revocare il mandato del ricorrente e che avrebbe utilizzato più volte le parole «destituzione» o «revoca» (in inglese, «dismissal»). In realtà, il ricorrente non avrebbe avuto altra scelta che obbedire all'ordine del presidente Barroso. Un siffatto vizio del consenso renderebbe le sue dimissioni nulle e inesistenti.

155 Un argomento del genere, in linea di principio, non può essere invocato a sostegno della presente domanda di annullamento la quale non è diretta né contro la decisione propria del ricorrente di dimettersi che, del resto, non è imputabile alla Commissione, né contro alcun altro atto della Commissione avente natura di un atto che reca pregiudizio.

156 Ad ogni modo, pur supponendo che il ricorrente possa rimettere in discussione, nell'ambito del presente ricorso, la legittimità delle proprie dimissioni perché affette da un vizio del consenso, il Tribunale ritiene che l'esistenza di un vizio siffatto non sia dimostrata.

157 In tale contesto e trattandosi della cessazione di un mandato di natura sostanzialmente politica, come già rilevato al punto 133 supra, la Commissione ha correttamente sostenuto che l'espressione di una volontà ferma di esercitare, ove necessario, il potere di chiedere le dimissioni di un membro della Commissione, che il Trattato UE attribuisce al del presidente della Commissione a titolo di potere discrezionale, non potrebbe essere considerata come una pressione illegittima che inficia la validità o la natura volontaria delle dimissioni dell'interessato.

158 Del resto, con la sua lunga esperienza politica a livello governativo, durante un colloquio durato circa un'ora e mezza, il ricorrente era in grado di poter liberamente rifiutare la proposta del

presidente Barroso e di sfidarlo affinché questi gli rivolgesse formalmente una richiesta ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE. Il ricorrente era, in particolare, libero di lasciare la riunione in qualsiasi momento o di richiedere la partecipazione alla stessa di uno o di più membri del suo gabinetto.

159 Dalle precedenti considerazioni risulta che la presente domanda di annullamento dev'essere respinta».

19 dicembre 2019, Puppink e a./ Commissione, causa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113

Il giorno 11 maggio 2012 la Commissione ha registrato, secondo quanto previsto dal regolamento 211/2011, un'iniziativa dei cittadini europei dal titolo "Uno di noi" (cd. ICE, iniziativa dei cittadini europei), avente ad oggetto la protezione giuridica della dignità e della vita umana sin dal suo concepimento. Il 28 maggio 2014 la Commissione ha adottato, sulla base dell'art. 10 del regolamento citato, una comunicazione con cui essa ha dichiarato che non avrebbe intrapreso alcuna azione a seguito dell'ICE.

Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 luglio 2014, l'ente denominato "European Citizens' Initiative One of Us" nonché i sette promotori dell'ICE (tra cui il sig. Puppink) hanno proposto un ricorso inteso ad ottenere l'annullamento della comunicazione controversa del 28 maggio. Tale ricorso è stato respinto con sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione* (T-561/14), in ragione del fatto che sia nel regolamento del 2011, sia negli articoli 11 TUE e 24 TFUE, si attribuisce alla Commissione il potere, non l'obbligo, di dar seguito ad un'ICE. Il Tribunale ha ricordato a tale titolo che i Trattati conferiscono alla Commissione un quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa. Parimenti, sono stati respinti i motivi di ricorso secondo cui sarebbe stato violato l'obbligo di motivazione e per cui il Tribunale avrebbe esercitato un ricorso eccessivamente limitato sull'esercizio dei poteri discrezionali da parte della Commissione nella valutazione dell'ICE.

I ricorrenti hanno impugnato la pronuncia di primo grado dinanzi alla Corte, la quale, nel merito, ha osservato quanto segue.

53. L'articolo 11, paragrafo 4, TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, riconosce ai cittadini dell'Unione il diritto di prendere, a determinate condizioni, l'iniziativa di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati (sentenza del 12 settembre 2017, *Anagnostakis/Commissione*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 23).

54. Il diritto di promuovere un'ICE costituisce, al pari, segnatamente, del diritto di petizione al Parlamento, uno strumento attinente al diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione, previsto dall'articolo 10, paragrafo 3, TUE, in quanto consente loro di rivolgersi direttamente alla Commissione per sottoporle una richiesta che la invita a presentare una proposta di

atto giuridico dell'Unione, ai fini dell'attuazione dei Trattati (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 24).

55. In conformità dell'articolo 24, primo comma, TFUE, le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE sono state precisate nel regolamento n. 211/2011.

[...]

61. A questo proposito, occorre rilevare che, come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 211/2011, l'ICE intende conferire ai cittadini dell'Unione un diritto paragonabile a quello di cui dispongono, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 225 e 241 TFUE, il Parlamento e il Consiglio di chiedere alla Commissione di presentare qualsiasi proposta appropriata ai fini dell'attuazione dei Trattati. Orbene, risulta da questi due articoli che il diritto così riconosciuto al Parlamento e al Consiglio non pregiudica il potere di iniziativa legislativa della Commissione, la quale resta libera di non presentare alcuna proposta, a condizione che ne indichi le ragioni all'istituzione interessata. Pertanto, neppure un'ICE presentata a norma dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e del regolamento n. 211/2011 può pregiudicare il potere suddetto.

62. Oltre a ciò, la tesi dei ricorrenti, secondo cui la Commissione è tenuta, in tutti i casi, a dare seguito alle proposte contenute in un'ICE registrata e che abbia raccolto le adesioni necessarie, sarebbe inconciliabile con il potere discrezionale di cui gode la Commissione, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, nella sua missione consistente nel promuovere l'interesse generale dell'Unione e nell'adottare le iniziative appropriate a tal fine, nonché con l'obbligo generale incombente a tale istituzione, in forza del paragrafo 3 dell'articolo sopra citato, di agire in piena indipendenza nell'esercizio del suo potere di iniziativa.

63. Pertanto, è corretta la statuizione del Tribunale, di cui al punto 111 della sentenza impugnata, secondo cui il quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa conferito dai Trattati alla Commissione non subisce pregiudizio per effetto del diritto all'ICE sancito dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE.

64. In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento dei ricorrenti secondo cui l'interpretazione del meccanismo dell'ICE offerta dal Tribunale nella sentenza impugnata priva tale meccanismo di qualsiasi effetto utile, occorre ricordare che, ai termini dell'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia. Quest'ultima costituisce, in virtù dell'articolo 2 TUE, uno dei valori su cui l'Unione si fonda.

65. Tale sistema di democrazia rappresentativa è stato completato, ad opera del Trattato di Lisbona, mediante strumenti di democrazia partecipativa, come il meccanismo dell'ICE, i quali hanno come obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico e di promuovere il dialogo tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione. Orbene, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, tale obiettivo si iscrive nell'equilibrio istituzionale preesistente e si esercita nei limiti delle attribuzioni che sono conferite a ciascuna istituzione dell'Unione dai Trattati, dovendosi considerare che gli autori di questi ultimi non hanno inteso, con l'instaurazione di tale meccanismo, privare la Commissione del potere di iniziativa legislativa che le è riconosciuto dall'articolo 17 TUE.

66. Ciò premesso, il fatto che la Commissione non sia tenuta ad intraprendere un'azione a seguito di un'ICE non significa che un'iniziativa siffatta sia privata di effetto utile.

67. Infatti, un'ICE che sia stata registrata in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 e che rispetti l'insieme delle procedure e delle condizioni previste da tale regolamento fa sorgere una serie di obblighi specifici in capo alla Commissione, elencati negli articoli 10 e 11 di questo stesso regolamento.

68. Anzitutto, una volta che riceve un'ICE, la Commissione deve, in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento, pubblicarla senza indugio nel registro previsto a questo scopo, al fine di portare a conoscenza del pubblico le questioni, prospettate in questa ICE, per le quali i cittadini ritengono che sia necessario un atto giuridico dell'Unione. Poi, ai sensi della lettera b) della disposizione sopra citata, la Commissione è tenuta a ricevere, a un livello appropriato, gli organizzatori di un'ICE che abbia raccolto il sostegno di almeno un milione di firmatari, al fine di consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate da tale ICE. Infine, la lettera c) del medesimo articolo 10, paragrafo 1, prescrive che la Commissione esponga in una comunicazione le proprie conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere, nonché le ragioni che essa ha per intraprendere o non intraprendere tale azione.

1.4. Banca Centrale Europea

10 luglio 2003, *Commissione europea c. Banca centrale europea*, causa C-11/00

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 230 TCE (oggi art. 263 TFUE) la Commissione chiedeva l'annullamento della decisione della Banca centrale europea (d'ora in avanti anche "BCE") 1999/726/CE relativa alla prevenzioni delle frodi, in quanto adottata dal consiglio direttivo della BCE in violazione delle disposizioni di cui all'art. 4 sul fondamento dell'art. 12, par. 3 dello statuto del SEBC.

A sostegno del proprio ricorso la Commissione deduceva che, stando a quanto disposto dall'ottavo 'considerando' e dall'art. 2 della decisione impugnata, le indagini amministrative all'interno della BCE condotte nell'ambito della lotta contro la frode rientrassero nell'ambito di esclusiva competenza della Direzione Revisione Interna della stessa BCE, costituendo ciò un'illegittima negazione sia dei poteri d'indagine attribuiti all'OLAF dal regolamento n. 1073/1999 che dell'applicabilità di detto regolamento alla BCE.

Quale motivo dedotto a propria difesa, tra gli altri, la BCE sosteneva l'inapplicabilità nei propri confronti del regolamento n. 1073/1999, in quanto il sistema di indagini amministrative da esso previsto avrebbe violato la garanzia di indipendenza di cui essa godeva ai sensi dell'art. 108 CE (oggi art. 130 TFUE).

La Corte, investita di tale questione, ha osservato che:

« 130. Per pronunciarsi sul motivo sollevato dalla BCE, occorre subito rilevare che gli autori del Trattato CE hanno manifestamente inteso garantire che la BCE sia in grado di assolvere in maniera indipendente i compiti ad essa attribuiti da questo Trattato.

131. La manifestazione più specifica di questa volontà risiede nell'art. 108 CE [ora art. 130 TFUE] che vieta espressamente, da un lato, alla BCE e ai membri degli organi decisionali di quest'ultima di

sollecitare o di accettare, nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti conferiti alla BCE dal Trattato CE e dallo statuto del SEBC, istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri o da ogni altro organismo e, dall'altro, alle dette istituzioni o organi comunitari e governi di cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE nell'assolvimento dei suoi compiti.

132. Occorre anche rilevare che la BCE è dotata di personalità giuridica, che dispone di risorse e di un bilancio propri nonché di propri organi decisionali e gode dei privilegi e delle immunità necessari all'assolvimento dei suoi compiti oppure che solo la Corte, su richiesta del consiglio direttivo o del comitato esecutivo, può dichiarare dimissionario un membro del comitato esecutivo della BCE alle condizioni previste all'art. 11, n. 4, dello statuto del SEBC. Trattasi certamente di un insieme di fattori in grado di contribuire a rafforzare l'indipendenza così sancita dall'art. 108 CE [ora art. 130 TFUE].

133. E' tuttavia giocoforza constatare, da una parte, che istituzioni comunitarie quali, in particolare, il Parlamento, la Commissione o la Corte stessa beneficiano di un'indipendenza e di garanzie paragonabili sotto numerosi aspetti a quelle di cui gode la BCE. A questo proposito, si può, per esempio, fare riferimento all'art. 213, n. 2, CE [divenuto art. 245 TFUE], che precisa che i membri della Commissione devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. La detta disposizione stabilisce, in termini piuttosto simili a quelli utilizzati dall'art. 108 CE [ora art. 130 TFUE], che i membri della Commissione nell'adempimento dei loro doveri non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo oppure che ciascuno Stato membro si impegna a non cercare di influenzare i membri medesimi nell'esecuzione dei loro compiti.

134. Dall'altra parte, come risulta dalla stessa formulazione dell'art. 108 CE [ora art. 130 TFUE], le influenze esterne da cui questa disposizione mira a proteggere la BCE e i suoi organi decisionali sono quelle che potrebbero interferire con l'assolvimento dei «compiti» che il Trattato CE e lo statuto del SEBC attribuiscono alla medesima. [...] l'art. 108 CE [ora art. 130 TFUE] mira, in sostanza, a proteggere la BCE da qualsivoglia pressione politica per consentirle di perseguire efficacemente gli obiettivi assegnati ai suoi compiti, grazie all'esercizio indipendente dei poteri specifici di cui essa dispone a tali fini in forza del Trattato CE e dello statuto del SEBC.

135. Per contro, [...] il riconoscimento alla BCE di una tale indipendenza non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalla Comunità europea e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario. Infatti, risulta anzitutto dall'art. 105, n. 1, CE [ora art. 127 TFUE] che la BCE è destinata a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità europea, mentre l'art. 8 CE precisa che la BCE agisce nei limiti dei poteri ad essa conferiti dal Trattato CE e dallo statuto del SEBC. Inoltre, [...] la BCE si trova soggetta, alle condizioni previste da questo Trattato e dal detto statuto, a diversi controlli comunitari, in particolare a quelli della Corte di giustizia e della Corte dei conti. Infine, sembra che gli autori del Trattato CE non hanno affatto inteso sottrarre la BCE ad ogni forma di intervento normativo del legislatore comunitario, come testimoniato, in particolare, dagli artt. 105, n. 6, CE [ora art. 127, par. 6 TFUE], 107, nn. 5 e 6, CE [ora art. 129 TFUE], nonché 110, nn. 1, primo trattino, e 3, CE [ora art. 132 TFUE], richiamati dalla Commissione.

136. Da quanto precede risulta che niente consente di escludere a priori che il legislatore comunitario possa adottare, in base alle competenze di cui dispone in forza del Trattato CE e alle condizioni previste da quest'ultimo, provvedimenti normativi applicabili nei confronti della BCE.

137. E' d'altronde giocoforza constatare che, [...] la BCE non ha dimostrato come il fatto di essere soggetta a provvedimenti adottati dal legislatore comunitario nel settore della lotta contro la frode e contro ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità europea, come quelli previsti dal regolamento n. 1073/1999, possa incidere sulla sua capacità di perseguire in modo indipendente gli specifici compiti ad essa attribuiti dal Trattato CE.

138. A questo riguardo, occorre in primo luogo constatare che né la circostanza che l'OLAF sia stato istituito dalla Commissione e sia integrato nelle strutture amministrative e di bilancio di

quest'ultima alle condizioni previste dalla decisione 1999/352 né il fatto che un tale organo esterno alla BCE abbia ricevuto dal legislatore comunitario poteri d'indagine alle condizioni previste dal regolamento n. 1073/1999 sono in grado, in quanto tali, di ledere l'indipendenza della BCE.

139. Infatti, come risulta in particolare dal quarto, dal decimo, dal dodicesimo e dal diciottesimo considerando, nonché dagli artt. 4, 5, secondo comma, 6, 11 e 12 del regolamento n. 1073/1999, il sistema istituito dal detto regolamento traduce la ferma volontà del legislatore comunitario di subordinare la concessione dei poteri attribuiti all'OLAF, da una parte, all'esistenza di garanzie dirette ad assicurare una rigorosa indipendenza di quest'ultimo, in particolare nei confronti della Commissione, e, dall'altra, al pieno rispetto delle regole di diritto comunitario, tra le quali, in particolare, il protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali nonché lo Statuto del personale delle Comunità europee e il Regime applicabile agli altri agenti di queste.

[...]

141. [...] il regime di indagine istituito dal regolamento n. 1073/1999 mira specificamente a permettere la verifica di sospetti relativi a fatti di frode, di corruzione o ad altre attività illecite lesive degli interessi finanziari della Comunità europea, senza essere affatto simile a forme di controllo, che, come il controllo finanziario, possono presentare un carattere sistematico.

[...]

143. In secondo luogo, occorre rilevare che, come osservato sia dalla Commissione e dal governo dei Paesi Bassi sia dall'avvocato generale al paragrafo 167 delle sue conclusioni, le indagini interne che l'OLAF può essere indotto ad effettuare devono anche essere eseguite, come risulta dall'art. 4, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1073/1999, alle condizioni e secondo le modalità previste da decisioni che ogni istituzione, organo e organismo adotta, sicché non si deve escludere che eventuali specificità legate all'assolvimento dei compiti della BCE siano prese, eventualmente, in considerazione da quest'ultima all'atto dell'adozione di una tale decisione, a condizione che la BCE dimostri la necessità delle restrizioni da essa stabilite al riguardo.

144. Anche ammettendo, d'altronde, che taluni operatori economici possano essere turbati dal fatto che un organo come l'OLAF abbia ricevuto taluni poteri di indagine nei confronti della BCE, poiché i detti operatori ignorerebbero la natura esatta dei detti poteri o l'esistenza delle varie garanzie alle quali il legislatore comunitario ha subordinato la loro concessione, in particolare quelle dirette a garantire la piena indipendenza dell'OLAF, non si può sostenere che una tale circostanza, che nascerebbe esclusivamente da un difetto d'informazione o da un'erronea percezione della realtà da parte degli operatori interessati, avrebbe come conseguenza che il regolamento n. 1073/1999 leda l'indipendenza della BCE.

145. Dalle considerazioni che precedono risulta che il motivo della BCE relativo all'asserita lesione della sua indipendenza deve essere respinto e che il regolamento n. 1073/1999 non può quindi essere dichiarato inapplicabile per tale motivo ai sensi dell'art. 241 CE [ora art. 277 TFUE].»

27 novembre 2012, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General*, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756

Si rimanda alle considerazioni in fatto e in diritto già esposte supra, cap. I, § 1.

16 giugno 2015, *Peter Gauweiler e a. contro Deutscher Bundestag*, causa C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400

L'on. Gauweiler, insieme ad un migliaio di altri ricorrenti tra parlamentari tedeschi e accademici, impugna dinanzi alla Corte costituzionale tedesca il comunicato stampa della Banca centrale europea

con il quale la stessa annunciava che, qualora fosse stato necessario, era pronta ad intervenire con le c.d. «outright monetary transactions», ovvero l'acquisto di titoli di Stato, senza un ammontare predeterminato, sui mercati secondari, di Paesi dell'Eurozona impegnati in piani di risanamento con il Meccanismo europeo di stabilità (e i suoi predecessori). A motivo della propria azione, i ricorrenti lamentavano che la Banca centrale europea avesse agito ultra vires, non avendo la competenza ad adottare atti di politica economica ma solamente di politica monetaria, e di conseguenza avesse violato il principio democratico di riparto di competenze tra Unione europea e Repubblica federale tedesca di cui all'art. 23 della Legge Fondamentale nonché l'obiettivo della stabilità dei prezzi tutelato dall'art. 88 della Legge fondamentale. La Corte costituzionale tedesca, per la prima volta nella sua storia, sospende il giudizio e solleva un quesito pregiudiziale relativo, per quanto interessa in questa sede, alla compatibilità del comunicato stampa summenzionato con diverse disposizioni dei trattati concernenti le competenze della Banca centrale europea. In proposito, la Corte ha osservato:

«46 Risulta dalla giurisprudenza della Corte che, al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi della misura stessa. Sono altresì rilevanti i mezzi che tale misura mette in campo per raggiungere detti obiettivi (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 53 e 55).

47 In primo luogo, per quanto riguarda gli obiettivi di un programma come quello controverso nei procedimenti principali, risulta dal comunicato stampa che esso mira a preservare al tempo stesso un'adeguata trasmissione della politica monetaria e l'unicità di tale politica.

48 Orbene, da un lato, l'obiettivo della preservazione dell'unicità della politica monetaria contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di tale politica, nella misura in cui questa deve, ai sensi dell'articolo 119, paragrafo 2, TFUE, essere «unica».

49 Dall'altro lato, l'obiettivo della preservazione di un'adeguata trasmissione della politica monetaria è idoneo al tempo stesso a preservare l'unicità di tale politica e a contribuire all'obiettivo principale di quest'ultima che è il mantenimento della stabilità dei prezzi.

50 Infatti, l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE.

51 Il fatto che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa possa eventualmente contribuire anche alla stabilità della zona euro, la quale rientra nella politica economica (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56), non vale a rimettere in discussione la valutazione di cui sopra.

52 Infatti, una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro (v., per analogia, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56).

53 In secondo luogo, per quanto riguarda i mezzi previsti per raggiungere gli obiettivi contemplati da un programma come quello annunciato nel comunicato stampa, è pacifico che l'attuazione di un programma siffatto implica delle operazioni monetarie su titoli sui mercati secondari del debito sovrano.

54 Orbene, risulta chiaramente dall'articolo 18, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, contenuto nel capo IV di quest'ultimo, che, al fine di perseguire gli obiettivi del SEBC e di assolvere i suoi compiti, quali risultanti dal diritto primario, la BCE e le banche centrali nazionali

possono, in linea di principio, operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo strumenti negoziabili espressi in euro. Ne consegue che le operazioni evocate dal Consiglio direttivo nel comunicato stampa utilizzano uno degli strumenti della politica monetaria previsti dal diritto primario.

55 Per quanto riguarda il carattere selettivo del programma annunciato nel comunicato stampa, occorre ricordare che tale programma ha come obiettivo di rimediare alle perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria generate dalla situazione specifica dei titoli del debito pubblico emessi da alcuni Stati membri. Pertanto, date tali circostanze, il semplice fatto che il programma suddetto si limiti specificamente a questi titoli di Stato non può implicare, di per sé, che gli strumenti utilizzati dal SEBC non rientrino nella politica monetaria. Inoltre, nessuna disposizione del Trattato FUE impone al SEBC di intervenire sui mercati finanziari con misure generali che si applichino necessariamente all'insieme degli Stati della zona euro.

56 Sulla scorta di tali elementi, risulta che, tenuto conto degli obiettivi di un programma quale quello annunciato nel comunicato stampa e dei mezzi previsti per raggiungerli, un programma siffatto rientra nell'ambito della politica monetaria.

57 La circostanza che l'attuazione di tale programma sia subordinata al rispetto integrale dei programmi di aggiustamento macroeconomico del FESF o del MES non vale a modificare tale conclusione.

58 Certo, non è escluso che un programma di acquisto di titoli di Stato presentante una caratteristica del genere possa rafforzare, in modo incidentale, l'incitamento al rispetto di tali programmi di aggiustamento e favorisca così, in una certa misura, la realizzazione degli obiettivi di politica economica che tali programmi perseguono.

59 Tuttavia, simili incidenze indirette non possono implicare che un programma siffatto debba essere equiparato ad una misura di politica economica, dal momento che risulta dagli articoli 119, paragrafo 2, TFUE, 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE che, fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione.

60 Occorre aggiungere che, subordinando, in totale indipendenza, l'attuazione del programma annunciato nel comunicato stampa al rispetto integrale dei programmi di aggiustamento macroeconomico del FESF o del MES, il SEBC si assicura che la propria politica monetaria non offra agli Stati membri da cui esso acquista titoli del debito pubblico delle possibilità di finanziamento che consentirebbero loro di discostarsi dai programmi di aggiustamento ai quali hanno aderito. Il SEBC evita così che le misure di politica monetaria da esso adottate contrastino l'efficacia della politica economica condotta dagli Stati membri.

61 Inoltre, nella misura in cui il SEBC è tenuto, a norma dell'articolo 127, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 119, paragrafo 3, TFUE, a rispettare il principio direttivo secondo cui le finanze pubbliche devono essere sane, le condizioni inserite in un programma quale quello annunciato nel comunicato stampa, che consentono di evitare che tale programma contribuisca ad incitare gli Stati membri a deteriorare la loro situazione di bilancio, non possono essere considerate tali da implicare che questo stesso programma fuoriesca dal quadro assegnato dal diritto primario alla politica monetaria.

62 Va aggiunto che il rispetto integrale, da parte dello Stato membro interessato, degli obblighi risultanti da un programma di aggiustamento sottoscritto da questo stesso Stato non costituisce, in ogni caso, una condizione sufficiente per implicare l'intervento del SEBC, nell'ambito di un programma quale quello annunciato nel comunicato stampa, stante che tale intervento rimane, in particolare, rigorosamente subordinato all'esistenza di perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria o dell'unicità di questa politica.

63 Date tali premesse, il fatto che l'acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari subordinatamente al rispetto di un programma di aggiustamento macroeconomico abbia potuto essere considerato rientrante nella politica economica allorché viene effettuato dal MES (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 60), non significa che lo stesso debba valere

allorché tale strumento viene utilizzato dal SEBC nell'ambito di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa.

64 Infatti, la differenza tra gli obiettivi perseguiti dal MES e quelli perseguiti dal SEBC è, a questo riguardo, decisiva. Mentre risulta dai punti da 48 a 52 della presente sentenza che un programma come quello controverso nei procedimenti principali può essere attuato soltanto nella misura necessaria al mantenimento della stabilità dei prezzi, l'intervento del MES mira invece a preservare la stabilità della zona euro, obiettivo quest'ultimo che non rientra nella politica monetaria (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56).

65 Tale analisi porta altresì ad escludere l'eventualità che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa possa servire a eludere le condizioni che limitano l'azione del MES sui mercati secondari, nella misura in cui l'intervento del SEBC non è destinato a sostituirsi a quello del MES per raggiungere gli obiettivi di quest'ultimo, bensì deve, al contrario, essere attuato in modo indipendente in funzione degli obiettivi propri della politica monetaria.

[...]

93 Il giudice del rinvio si interroga in merito alla compatibilità con l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE di un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari come quello annunciato nel comunicato stampa.

94 Risulta dal tenore letterale dell'articolo 123, paragrafo 1, TFUE che tale disposizione vieta alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi pubblici dell'Unione e degli Stati membri, nonché di acquistare direttamente, presso di essi, titoli del loro debito (sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 123).

95 Ne consegue che la suddetta disposizione vieta qualsiasi assistenza finanziaria del SEBC ad uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 132), senza per questo escludere, in maniera generale, la facoltà, per il SEBC, di riacquistare, presso i creditori di tale Stato, titoli in precedenza emessi da quest'ultimo.

96 Infatti, l'articolo 18, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE consente al SEBC, al fine di perseguire i propri obiettivi e di assolvere i propri compiti, di operare sui mercati finanziari, tra l'altro, comprando e vendendo a titolo definitivo strumenti negoziabili, tra i quali rientrano i titoli di Stato, senza subordinare tale autorizzazione a condizioni particolari fintanto che non venga disatteso il carattere stesso delle operazioni di mercato aperto.

97 Tuttavia, il SEBC non può validamente acquistare titoli di Stato sui mercati secondari in presenza di condizioni che conferiscano, in pratica, al suo intervento un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli del debito pubblico presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, rimettendo così in discussione l'efficacia del divieto enunciato all'articolo 123, paragrafo 1, TFUE.

98 Inoltre, al fine di determinare le forme di acquisto di titoli di Stato compatibili con la disposizione suddetta, occorre prendere in considerazione l'obiettivo perseguito da quest'ultima (v., per analogia, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 133).

99 A tal fine, si deve ricordare che il divieto stabilito dall'articolo 123 TFUE trova la propria origine nell'articolo 104 del Trattato CE (divenuto articolo 101 CE), che è stato inserito in tale trattato dal Trattato di Maastricht.

100 Orbene, risulta dai lavori preparatori di quest'ultimo trattato che l'articolo 123 TFUE mira ad incitare gli Stati membri a rispettare una sana politica di bilancio, evitando che un finanziamento monetario dei disavanzi pubblici o un accesso privilegiato delle autorità pubbliche ai mercati finanziari conduca a un indebitamento eccessivo o a disavanzi eccessivi degli Stati membri (v. il Progetto di trattato recante revisione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea ai fini dell'attuazione di una unione economica e monetaria, *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 2/91, pagg. 22 e 52).

101 Date tali circostanze, come ricordato dal considerando 7 del regolamento n. 3603/93 del

Consiglio, del 13 dicembre 1993, che precisa le definizioni necessarie all'applicazione dei divieti enunciati all'articolo [123 TFUE] e all'articolo [125, paragrafo 1, TFUE] (GU L 332, pag. 1), gli acquisti effettuati sul mercato secondario non possono essere validamente utilizzati per aggirare l'obiettivo perseguito dall'articolo 123 TFUE.

102 Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 227 delle sue conclusioni, quando la BCE procede all'acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari, deve circondare il proprio intervento di garanzie sufficienti per conciliarlo con il divieto di finanziamento monetario risultante dall'articolo 123, paragrafo 1, TFUE.

103 Nel caso di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa, occorre rilevare, in primo luogo, che il SEBC è autorizzato, nell'ambito di un programma siffatto, ad acquistare titoli di Stato non direttamente, presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, ma soltanto indirettamente, sui mercati secondari. L'intervento del SEBC previsto da un programma come quello controverso nei procedimenti principali non può dunque essere equiparato ad una misura di assistenza finanziaria ad uno Stato membro.

104 Ciò detto, occorre sottolineare, in secondo luogo, che l'intervento del SEBC potrebbe avere, in pratica, un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, qualora gli operatori possibili acquirenti di titoli di Stato sul mercato primario avessero la certezza che il SEBC procederà al riacquisto di tali titoli entro un termine e a condizioni tali da permettere ad essi operatori di agire, de facto, come intermediari del SEBC medesimo per l'acquisto diretto dei titoli summenzionati presso le autorità e gli organismi pubblici dello Stato membro in questione.

105 Orbene, risulta dai chiarimenti forniti dalla BCE nel corso del presente procedimento che l'attuazione di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa deve essere subordinata a condizioni destinate ad evitare che gli interventi del SEBC sui mercati secondari abbiano un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato sui mercati primari.

106 In questa prospettiva, risulta dai progetti di decisione e di orientamenti prodotti dalla BCE nel corso dell'odierno procedimento che il Consiglio direttivo dovrebbe essere competente a decidere in merito alla portata, all'inizio, al proseguimento e alla sospensione degli interventi sui mercati secondari previsti da un programma siffatto. Inoltre, la BCE ha precisato dinanzi alla Corte che il SEBC prevede, da un lato, di rispettare un termine minimo tra l'emissione di un titolo sul mercato primario e il suo riacquisto sui mercati secondari e, dall'altro, di escludere un annuncio anticipato circa la propria decisione di procedere a simili riacquisti o il volume degli acquisti previsti.

107 Poiché tali garanzie permettono di evitare che le condizioni di emissione di titoli di Stato siano alterate dalla certezza che tali titoli verranno riacquistati dal SEBC dopo la loro emissione, esse consentono di escludere che l'attuazione di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa abbia, in pratica, un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri.

108 Certo, malgrado tali garanzie, l'intervento del SEBC permane idoneo ad avere – come rileva il giudice del rinvio – un certo influsso sul funzionamento del mercato primario e di quelli secondari del debito sovrano. Tuttavia, tale circostanza non è decisiva, in quanto detto influsso costituisce, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 259 delle sue conclusioni, un effetto inerente agli acquisti sui mercati secondari autorizzati dal Trattato FUE, effetto del resto indispensabile per permettere l'efficace utilizzazione di tali acquisti nell'ambito della politica monetaria.

109 In terzo luogo, un programma come quello annunciato nel comunicato stampa aggirerebbe l'obiettivo di cui all'articolo 123, paragrafo 1, TFUE, ricordato al punto 100 della presente sentenza, qualora esso fosse idoneo a sottrarre gli Stati membri di cui trattasi all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio. Infatti, poiché risulta dagli articoli 119, paragrafo 2, TFUE, 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE che, fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione, le azioni condotte dal SEBC sulla base dell'articolo 123 TFUE non possono essere tali da contrastare l'efficacia di tali politiche sottraendo gli Stati

membri di cui trattasi all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.

110 Del resto, la gestione della politica monetaria implica in permanenza interventi sui tassi di interesse e sulle condizioni di rifinanziamento delle banche, il che ha necessariamente delle conseguenze sulle condizioni di finanziamento del disavanzo pubblico degli Stati membri.

111 Ad ogni modo, occorre constatare che le caratteristiche di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa escludono che tale programma possa essere considerato idoneo a sottrarre gli Stati membri all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.

112 A questo proposito occorre ricordare, in primis, che il suddetto programma prevede l'acquisto di titoli di Stato soltanto nella misura necessaria per preservare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e l'unicità di tale politica e che detti acquisti cesseranno una volta raggiunti tali obiettivi.

113 Tale limitazione dell'intervento del SEBC implica, da un lato, che gli Stati membri non possono determinare la loro politica di bilancio basandosi sulla certezza del futuro riacquisto, da parte del SEBC, dei titoli del loro debito pubblico sui mercati secondari e, dall'altro, che il medesimo programma non può essere attuato in un modo che comporti un'armonizzazione dei tassi di interesse applicati ai titoli del debito pubblico degli Stati membri della zona euro indipendentemente dalle differenze attinenti alla loro situazione macroeconomica o di bilancio.

114 Pertanto, l'adozione e l'attuazione di un siffatto programma non permettono agli Stati membri né di adottare una politica di bilancio che non tenga conto del fatto che essi, in caso di disavanzo, saranno indotti a cercare finanziamenti sui mercati, né di essere tutelati di fronte alle conseguenze che può avere, al riguardo, l'evoluzione della loro situazione macroeconomica o di bilancio.

115 In secundis, occorre rilevare che un programma come quello controverso nei procedimenti principali è accompagnato da una serie di garanzie destinate a limitare i suoi effetti sull'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.

116 Infatti, limitando il programma in questione ad alcuni tipi di titoli emessi soltanto dagli Stati membri impegnati in un programma di aggiustamento strutturale e aventi nuovamente accesso al mercato obbligazionario, la BCE ha, de facto, ristretto il volume dei titoli di Stato suscettibili di essere acquistati nell'ambito del programma di cui sopra ed ha, pertanto, limitato la portata degli effetti di questo programma sulle condizioni di finanziamento degli Stati della zona euro.

117 Inoltre, gli effetti di un programma come quello annunciato dal comunicato stampa sull'incitamento a condurre una sana politica di bilancio sono limitati anche a motivo della facoltà del SEBC di rivendere in qualsiasi momento i titoli acquistati. Infatti, da ciò deriva che le conseguenze del ritiro di tali titoli dai mercati sono potenzialmente temporanee. Tale facoltà permette altresì al SEBC di adattare il proprio programma in funzione del contegno degli Stati membri interessati, in particolare al fine di limitare o di sospendere gli acquisti di titoli qualora uno Stato membro modifichi il proprio comportamento di emissione emettendo più titoli a breve scadenza per finanziare il proprio bilancio mediante strumenti di debito suscettibili di beneficiare dell'intervento del SEBC.

118 La circostanza che il SEBC abbia anche la possibilità di conservare i titoli acquistati fino alla loro scadenza non gioca un ruolo determinante al riguardo, in quanto tale possibilità è subordinata al fatto che un'azione di questo tipo sia necessaria per raggiungere gli obiettivi previsti ed essa, in ogni caso, non consente agli operatori implicati di avere la certezza che il SEBC farà uso di tale facoltà. D'altronde, occorre ricordare che una prassi siffatta non è assolutamente esclusa dall'articolo 18, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE e che essa non implica alcuna rinuncia al pagamento del debito da parte dello Stato membro emittente una volta arrivato a scadenza il titolo.

119 Inoltre, prevedendo unicamente l'acquisto di titoli del debito pubblico emessi dagli Stati membri aventi nuovamente accesso al mercato obbligazionario, il SEBC, in pratica, esclude dal programma che si ripromette di attuare gli Stati membri la cui situazione finanziaria sia deteriorata a

tal punto che essi non sarebbero più in grado di ottenere un finanziamento sul mercato.

120 Infine, la subordinazione dell'acquisto di titoli di Stato al rispetto integrale dei programmi di aggiustamento strutturale ai quali sono sottoposti gli Stati membri interessati esclude che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa possa incitare tali Stati a rinunciare al risanamento delle loro finanze pubbliche fondandosi sulle facilitazioni di finanziamento che potrebbero derivare dall'attuazione di un programma siffatto.

121 Risulta da quanto precede che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa non produce l'effetto di sottrarre gli Stati membri di cui trattasi all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio. Ne consegue che l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE non vieta al SEBC di adottare un programma siffatto e di attuarlo in condizioni che non conferiscano all'intervento del SEBC medesimo un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri.

122 Le caratteristiche di tale programma specificamente rilevate dal giudice del rinvio, che non sono state richiamate nell'analisi contenuta nei punti che precedono, non sono tali da rimettere in discussione la conclusione di cui sopra.

123 Infatti, la circostanza che il programma summenzionato potrebbe esporre la BCE ad un rischio elevato di perdite, anche a supporla dimostrata, non indebolisce in alcun modo le garanzie che circondano il programma stesso al fine di evitare di sottrarre gli Stati membri all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.

124 A questo proposito, è importante rilevare che tali garanzie sono del pari idonee a ridurre il rischio di perdite cui la BCE si espone.

125 Peraltro, occorre ricordare che una banca centrale, come la BCE, è obbligata ad assumere decisioni le quali, come le operazioni di mercato aperto, comportano per essa inevitabilmente un rischio di perdite, e che l'articolo 33 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE prevede appunto il modo in cui devono essere ripartite le perdite della BCE, senza delimitare specificamente i rischi che quest'ultima è autorizzata a prendere per realizzare gli obiettivi della politica monetaria.

126 Inoltre, se la mancata rivendicazione di un trattamento privilegiato espone eventualmente la BCE al rischio di dover subire un taglio del proprio credito deciso dagli altri creditori dello Stato membro interessato, è giocoforza constatare come si tratti di un rischio inerente all'acquisto di titoli sui mercati secondari, operazione che è stata autorizzata dagli autori dei Trattati, senza essere subordinata alla concessione dello status di creditore privilegiato alla BCE.

127 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dichiarando che gli articoli 119 TFUE, 123, paragrafo 1, TFUE e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché gli articoli da 17 a 24 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, devono essere interpretati nel senso che autorizzano il SEBC ad adottare un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari come quello annunciato nel comunicato stampa».

7 ottobre 2015, *Alessandro Accorinti e a. c. BCE*, causa T-79/13

A fronte della crisi finanziaria e del rischio di default della Grecia, nel mese di febbraio 2012 la BCE e le banche centrali nazionali (BCN) degli Stati membri dell'Eurozona (Eurosistema), da una parte, e la Grecia, dall'altra, concludevano un accordo secondo il quale i titoli del debito greco detenuti dalla BCE e dalle BCN sarebbero stati scambiati contro nuovi titoli aventi valore nominale, tasso d'interesse e date di scadenza e di pagamento degli interessi identici a quelli dei titoli scambiati, ma con numeri di serie e date di emissione diversi.

Contemporaneamente, le autorità greche e il settore privato concordavano uno scambio volontario e uno scarto di garanzia del 53,5 % dei titoli detenuti da investitori privati (Private Sector Involvement -PSI). L'Eurogruppo contava su una massiccia partecipazione degli investitori privati.

A mezzo di una legge del 23 febbraio 2012, la Grecia procedeva a scambiare l'insieme di tali titoli, compresi quelli detenuti da investitori che avevano rifiutato l'offerta di scambio volontario, grazie all'applicazione di una "clausola di azione collettiva" (CAC). In conseguenza di ciò, i detentori privati vedevano il valore nominale dei titoli scambiati ridursi del 53,5% in relazione a quello dei titoli inizialmente posseduti.

Inoltre, con decisione del 5 marzo 2012, la BCE stabiliva di subordinare l'utilizzo dei titoli di debito greci che non raggiungessero la soglia minima di qualità creditizia alla prestazione, a titolo di garanzia per le operazioni creditizie dell'Eurosistema, da parte della Grecia e a favore delle banche centrali nazionali (BCN), di un rafforzamento creditizio, sotto forma di programma di riacquisto.

Sulla scorta di tali circostanze, più di 200 detentori privati di titoli greci (essenzialmente cittadini italiani), chiedevano al Tribunale UE di condannare la BCE a risarcire il danno asseritamente loro causato, pari ad un ammontare di 12 milioni di euro, in particolare dall'accordo di scambio del 15 febbraio 2012 e dalla decisione del 5 marzo 2012. Essi rimproveravano alla BCE di avere violato la buona fede e le legittime aspettative degli investitori privati nonché il principio di certezza giuridica e il principio di eguaglianza di trattamento. Più precisamente, secondo i ricorrenti, la BCE aveva tenuto una pluralità di comportamenti illeciti suscettibili di fondare la responsabilità dell'Unione. Attraverso comunicati stampa e pubbliche dichiarazioni dei presidenti (Trichet e Draghi), la BCE si sarebbe opposta, a più riprese, alla ristrutturazione del debito pubblico greco e al default controllato della Grecia. Inoltre, l'accordo di scambio del 15 febbraio 2012 avrebbe permesso alla BCE e alle BCN di sottrarsi al PSI e, quindi, al taglio forzoso dei titoli imposto dalla CAC. Parimenti, la decisione del 5 marzo 2012 avrebbe ottenuto un programma di riacquisto dei titoli greci a beneficio soltanto delle BCN, nonostante tali titoli non soddisfacessero le condizioni minime di qualità creditizia. Con il pretesto dei suoi compiti di politica monetaria, la BCE si sarebbe pertanto riservata uno status di creditore di « rango privilegiato » a danno del settore privato. Quindi, senza lo status di creditore privilegiato della BCE e delle BCN e senza il programma di riacquisto accordato alle sole BCN, gli investitori privati non avrebbero mai visto il valore dei loro titoli ridursi e deprezzarsi tanto come invece è avvenuto.

Il Tribunale, investito della questione, in merito all'asserita violazione da parte della BCE del principio della tutela del legittimo affidamento ha osservato che:

« 64. Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 340, terzo comma, TFUE, la BCE deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, i danni cagionati da essa stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

65. Secondo una giurisprudenza consolidata, applicabile mutatis mutandis alla responsabilità extracontrattuale della BCE prevista dall'articolo 340, terzo comma, TFUE, l'insorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, a motivo di un comportamento illecito delle sue istituzioni o dei suoi organi presuppone che sia soddisfatto un insieme di condizioni aventi carattere cumulativo, vale a dire l'illegittimità del comportamento imputato all'istituzione o all'organo dell'Unione, l'effettiva esistenza del danno e la sussistenza di un nesso di causalità fra il comportamento asserito e il danno lamentato (v. sentenze del 9 novembre 2006, Agraz e a./Commissione, C-243/05 P, Racc., EU:C:2006:708, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata, e Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. supra al punto 53, EU:T:2010:54, punto 139 e la giurisprudenza ivi citata).

66. Dato il carattere cumulativo delle suddette condizioni, il ricorso deve essere respinto nel suo insieme quando anche solo una di esse non sia soddisfatta (v. sentenza Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. supra al punto 53, EU:T:2010:54, punto 140 e la giurisprudenza ivi citata).

67. Quanto alla prima condizione, relativa al comportamento illegittimo addebitato all'istituzione o all'organo di cui trattasi, la giurisprudenza esige che sia dimostrata l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli (sentenza del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione, C-352/98 P, Racc., EU:C:2000:361, punto 42). Il

criterio decisivo per considerare sufficientemente qualificata una violazione è quello del travalicamento manifesto e grave, da parte dell'istituzione o dell'organo dell'Unione di cui trattasi, dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale. Solo quando tale istituzione o tale organo dispongano di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, o addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto dell'Unione può essere sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenze del 10 dicembre 2002, Commissione/Camar e Tico, C-312/00 P, Racc., EU:C:2002:736, punto 54; Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. supra al punto 53, EU:T:2010:54, punto 141, e ATC e a./Commissione, cit. supra al punto 57, EU:T:2013:451, punto 62).

68. A questo proposito, occorre precisare che i comportamenti contestati della BCE hanno avuto luogo nell'ambito dei compiti ad essa conferiti ai fini della definizione e dell'attuazione della politica monetaria dell'Unione, ai sensi degli articoli 127 TFUE e 282 TFUE e dell'articolo 18 dello Statuto, segnatamente mediante il suo intervento sui mercati dei capitali e la sua gestione delle operazioni di credito. Tali disposizioni conferiscono alla BCE un ampio potere discrezionale, il cui esercizio implica analisi complesse di ordine economico e sociale nonché la valutazione di situazioni suscettibili di rapida evoluzione, che devono essere effettuate nel contesto dell'Eurosistema, o addirittura dell'Unione nel suo insieme. Pertanto, un'eventuale violazione sufficientemente qualificata delle norme giuridiche in questione deve riguardare un travalicamento manifesto e grave dei limiti dell'ampio potere discrezionale di cui la BCE dispone nell'esercizio delle sue competenze in materia di politica monetaria. Ciò è tanto più vero per il fatto che l'esercizio di tale potere discrezionale implica per la BCE, da un lato, la necessità di prevedere e valutare sviluppi economici di natura complessa e incerta, come l'evoluzione dei mercati dei capitali, della massa monetaria e del tasso di inflazione, che incidono sul buon funzionamento dell'Eurosistema e dei sistemi di pagamento e di credito, e, dall'altro, quella di procedere a scelte di ordine politico, economico e sociale che esigono il bilanciamento e il temperamento dei vari obiettivi contemplati dall'articolo 127, paragrafo 1, TFUE, tra cui quello principale è il mantenimento della stabilità dei prezzi (v., in tal senso, conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Gauweiler e a., C-62/14, Racc., EU:C:2015:7, paragrafo 111 e la giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso e per analogia, sentenze Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. supra al punto 53, EU:T:2010:54, punto 143 e la giurisprudenza ivi citata, e del 16 dicembre 2011, Enviro Tech Europe e Enviro Tech International/Commissione, T-291/04, Racc., EU:T:2011:760, punto 125 e la giurisprudenza ivi citata).

69. Infine, per quanto riguarda l'attività normativa delle istituzioni, ivi compresa l'adozione da parte della BCE di atti di portata generale, come la decisione 2012/153, la giurisprudenza ha statuito che la concezione restrittiva della responsabilità dell'Unione per l'esercizio delle suddette attività normative si spiega tenendo conto del fatto che, da un lato, l'esercizio della funzione legislativa, anche nei casi in cui esiste un controllo giurisdizionale della legittimità degli atti, non deve essere ostacolato dalla prospettiva di azioni risarcitorie ogniqualvolta l'interesse generale dell'Unione imponga di adottare provvedimenti normativi che possono ledere gli interessi dei singoli e che, dall'altro lato, in un contesto normativo caratterizzato dall'esistenza di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione di una politica dell'Unione, la responsabilità di quest'ultima può sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha travalicato, in modo manifesto e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, Racc., EU:C:2008:476, punto 174).

[...]

77. Dunque, occorre verificare se i comunicati stampa e le dichiarazioni pubbliche di alcuni membri della BCE costituissero assicurazioni precise, incondizionate e concordanti promananti da fonti autorizzate e affidabili, le quali avrebbero potuto generare legittime aspettative nei ricorrenti

quanto al fatto che il valore dei loro titoli del debito pubblico greco non sarebbe stato assoggettato ad una riduzione forzata.

78. A questo proposito, occorre precisare che i comunicati stampa e le dichiarazioni pubbliche prodotte dai ricorrenti presentano oggetti e contenuti vari. Da un lato, si tratta, in sostanza, di dichiarazioni rese tra l'aprile e il giugno 2011 dall'allora presidente della BCE, sig. Trichet, e dal sig. Draghi, suo successore designato, che esprimevano, in particolare, l'opposizione dichiarata e ripetuta della BCE ad una ristrutturazione del debito pubblico greco e a un default selettivo della Repubblica ellenica. Dall'altro lato, i ricorrenti fanno valere una dichiarazione pubblica del sig. Bini Smaghi, membro del Consiglio direttivo della BCE, del 16 giugno 2011, e un discorso da lui tenuto il 15 settembre 2010 in merito al «miglioramento del quadro di governance economica e stabilità dell'Unione, in particolare nella zona euro».

79. Per quanto riguarda le dichiarazioni dei sigg. Draghi e Trichet, è giocoforza constatare che, tenuto conto, in primo luogo, del loro carattere generico, in secondo luogo, della mancanza di competenza della BCE – giustamente sottolineata nelle dichiarazioni suddette – a decidere in merito a un'eventuale ristrutturazione del debito pubblico di uno Stato membro coinvolto in un default di pagamento selettivo, e, in terzo luogo, dell'incertezza imperante sui mercati finanziari dell'epoca, soprattutto in ordine all'evoluzione futura della situazione finanziaria della Repubblica ellenica, tali dichiarazioni non potevano essere qualificate come assicurazioni precise e incondizionate promananti da fonti autorizzate e affidabili, e ciò ancor meno riguardo all'eventuale non adozione, da parte di tale Stato membro, di una decisione vertente su una ristrutturazione del genere. Infatti, la BCE, pur essendo coinvolta nella sorveglianza dell'evoluzione della situazione finanziaria della Repubblica ellenica nell'ambito della «troika», formata da essa stessa, dal FMI e dalla Commissione, non era competente a decidere una misura siffatta, la quale rientra, in via principale, se non esclusiva, nei compiti del potere sovrano e dell'autorità di bilancio dello Stato membro interessato, e segnatamente del potere legislativo di tale Stato, e, in una certa misura, nel coordinamento della politica economica da parte degli Stati membri ai sensi degli articoli 120 TFUE e seguenti. Date tali circostanze, l'opposizione a tale ristrutturazione, quale ripetutamente espressa in pubblico dai sigg. Trichet e Draghi in un clima di incertezza crescente tra gli operatori dei mercati finanziari, doveva essere interpretata come avente una portata puramente politico-economica. In particolare, così facendo, gli autori di dette dichiarazioni miravano a mettere in guardia tali operatori, da un lato, dinanzi ad un ulteriore deterioramento della situazione economica dell'epoca, o addirittura ad un'eventuale insolvenza della Repubblica ellenica, i cui titoli sovrani potenzialmente in default non avrebbero più potuto essere accettati dalla BCE e dalle banche centrali nazionali come garanzie nell'ambito di operazioni di credito dell'Eurosistema (v. la decisione 2012/133, adottata successivamente), e, dall'altro, dinanzi ai rischi che una siffatta evoluzione avrebbe potuto comportare per la stabilità del sistema finanziario e per il funzionamento dell'Eurosistema nel suo insieme. Occorre aggiungere che tale opposizione dei diversi presidenti della BCE succedutisi nel tempo era accompagnata dalla precisazione secondo cui, qualora un simile default si fosse nondimeno prodotto e gli Stati membri interessati avessero deciso una ristrutturazione del debito pubblico, la BCE avrebbe preteso che tale ristrutturazione fosse sostenuta da garanzie sufficienti al fine di proteggere la sua integrità e di mantenere la stabilità e la fiducia dei mercati finanziari. Ne consegue che, così facendo, la BCE non ha alimentato fondate aspettative neppure riguardo al mantenimento della propria opposizione in caso di decisione contraria degli Stati membri interessati di procedere a tale ristrutturazione, o addirittura riguardo alla propria eventuale capacità giuridica – inesistente – di prevenire un passo in tal senso.

80. Per quanto riguarda le dichiarazioni del sig. Bini Smaghi, occorre sottolineare che questi si è limitato a far presente pubblicamente, da un lato, che la BCE non avrebbe potuto partecipare a un «prolungamento delle scadenze del debito greco», in quanto ciò sarebbe stato contrario alle disposizioni applicabili alla BCE, e, dall'altro, che un'eventuale ristrutturazione del debito pubblico di uno Stato membro, ove fosse risultata necessaria, sarebbe stata possibile soltanto sulla base di un

accordo tra creditori e debitori. In tale contesto, egli ha espressamente menzionato la possibilità per gli Stati membri della zona euro di adottare delle CAC che rendessero più agevole per i suddetti creditori e debitori trovare un accordo in merito ad un'equa ripartizione degli oneri. Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, tali affermazioni non escludono l'eventuale sopravvenienza o deliberazione di una ristrutturazione del debito pubblico greco ovvero di un default da parte della Repubblica ellenica, bensì descrivono unicamente il margine di manovra ristretto della BCE in un siffatto contesto, nonché le condizioni nelle quali tale ristrutturazione avrebbe potuto o dovuto essere attuata. Inoltre, da esse non si può dedurre una qualsivoglia assicurazione precisa e incondizionata del fatto che la BCE si sarebbe opposta alla fine ad una ristrutturazione del genere ove questa fosse stata decisa dagli Stati membri o dagli organi competenti, ovvero del fatto che la BCE non avrebbe preso parte, se del caso e in qualunque forma, ad una misura siffatta.

81. Di conseguenza, nel caso di specie, le dichiarazioni pubbliche dei membri della BCE, fatte valere dai ricorrenti, non costituiscono assicurazioni precise, incondizionate e concordanti intese ad escludere un'eventuale ristrutturazione del debito pubblico greco e non promanano da fonti autorizzate e affidabili ai sensi della giurisprudenza, sicché il motivo relativo ad una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento deve essere respinto.

82. Ad abundantiam, occorre nondimeno precisare che, come sostenuto dalla BCE, l'acquisto, da parte di un investitore, di titoli di Stato costituisce, per definizione, una transazione comportante un certo rischio finanziario, in quanto soggiacente all'alea delle evoluzioni del mercato dei capitali, e che alcuni dei ricorrenti hanno acquistato titoli di Stato greci persino nel periodo in cui la crisi finanziaria della Repubblica ellenica aveva toccato il suo apice. Orbene, alla luce della situazione economica della Repubblica ellenica e delle incertezze che all'epoca gravavano su tale Stato, gli investitori in questione non possono asserire di aver agito quali operatori economici prudenti e avveduti, ai sensi della giurisprudenza citata supra al punto 76, che possano far valere l'esistenza di legittime aspettative. Al contrario, viste le dichiarazioni pubbliche richiamate dai ricorrenti a sostegno delle loro censure (v. supra, punto 78), i suddetti investitori dovevano presumersi a conoscenza della situazione economica altamente instabile che determinava la fluttuazione del valore dei titoli di Stato greci da essi acquistati, nonché del rischio non trascurabile di un default, fosse pure selettivo, della Repubblica ellenica. Inoltre, come giustamente sostenuto dalla BCE, un operatore economico prudente e avveduto che fosse stato a conoscenza di tali dichiarazioni pubbliche non avrebbe potuto escludere il rischio di una ristrutturazione del debito pubblico greco, tenuto conto delle divergenze di opinioni regnanti al riguardo tra gli Stati membri della zona euro e gli altri soggetti implicati, come la Commissione, il FMI e la BCE.

83. Infine, nella misura in cui i ricorrenti lamentano, in tale contesto, anche una violazione del principio della certezza del diritto, è sufficiente rilevare come essi non facciano valere alcun argomento supplementare e concreto il quale indichi che le condotte tenute dalla BCE nella fase prodromica della ristrutturazione del debito pubblico greco avrebbero contribuito all'adozione di una normativa priva di sufficiente chiarezza, precisione e prevedibilità nei suoi effetti [...] e tale da non consentire ai soggetti interessati di conoscere a sufficienza l'entità degli obblighi che essa imponeva loro [...].Pertanto, neanche questa censura relativa ad una violazione del principio della certezza del diritto può essere accolta.

84. Di conseguenza, i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di una violazione, da parte della BCE, del principio della tutela del legittimo affidamento, e neppure, in tale contesto, del principio della certezza del diritto, idonea a far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale».

In merito all'asserita violazione del principio della parità di trattamento dei «creditori privati», il Tribunale ha osservato che:

« 87. In primo luogo, il Tribunale ritiene che occorra esaminare se il comportamento imputato alla BCE costituisca una violazione del principio della parità di trattamento, quale sancito agli

articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali (sentenza del 18 luglio 2013, *Sky Italia*, C-234/12, Racc., EU:C:2013:496, punto 15), che la BCE, in quanto istituzione dell'Unione, è tenuta a rispettare come norma superiore del diritto dell'Unione a tutela dei singoli. Infatti, il principio generale della parità di trattamento esige che situazioni paragonabili non siano trattate in modo differente e che situazioni differenti non siano trattate in modo identico, a meno che un trattamento siffatto non sia oggettivamente giustificato. Il carattere paragonabile o meno di situazioni differenti deve essere valutato tenendo conto dell'insieme degli elementi che caratterizzano queste ultime. Tali elementi devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore nel quale rientra l'atto in parola (v. sentenze del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, Racc., EU:C:2008:728, punti 23, 25 e 26 e la giurisprudenza ivi citata, e del 12 maggio 2011, *Lussemburgo/Parlamento e Consiglio*, C-176/09, Racc., EU:C:2011:290, punti 31 e 32 e la giurisprudenza ivi citata).

88. Orbene, nella specie i ricorrenti partono da un'erronea premessa, sostenendo che tutti i singoli interessati che avevano acquistato titoli di Stato greci, in quanto risparmiatori o creditori «privati» della Repubblica ellenica, da un lato, e la BCE e le banche centrali nazionali dell'Eurosistema, dall'altro, si trovavano, in rapporto ai principi e agli obiettivi delle norme pertinenti sulle quali i comportamenti censurati si fondavano, in una situazione paragonabile, se non identica, ai fini dell'applicazione del principio generale della parità di trattamento. Tale argomentazione non tiene conto segnatamente del fatto che, procedendo all'acquisto di titoli di Stato greci, in particolare sulla base della decisione 2010/281, la BCE e le suddette banche centrali nazionali hanno agito nell'esercizio dei loro compiti fondamentali, a norma dell'articolo 127, paragrafi 1 e 2, TFUE e, segnatamente, dell'articolo 18, paragrafo 1, primo trattino, dello Statuto, con l'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi e della corretta gestione della politica monetaria, nonché entro i limiti fissati dalle disposizioni di detta decisione (v. considerando 5 di tale decisione).

89. Infatti, in primis, il programma di acquisto di titoli di Stato, compresi quelli greci, istituito dalla decisione 2010/281 era espressamente fondato sull'articolo 127, paragrafo 2, primo trattino, TFUE, e in particolare sull'articolo 18, paragrafo 1, dello Statuto, e si iscriveva, dinanzi alla crisi finanziaria cui era esposto lo Stato greco, nel contesto «delle attuali circostanze eccezionali prevalenti sui mercati finanziari, caratterizzate da gravi tensioni in taluni segmenti del mercato, che pregiudica[va]no il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, e così l'efficace conduzione di una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi nel medio periodo». Secondo la suddetta decisione, tale programma era dunque destinato a fare «parte della politica [monetaria] unica dell'Eurosistema» per «far fronte al malfunzionamento del mercato dei titoli e ripristinare un meccanismo di trasmissione della politica monetaria appropriato» (considerando da 2 a 4 della suddetta decisione). Tali motivazioni non vengono contestate in quanto tali dai ricorrenti, i quali si limitano a fondare la paragonabilità delle situazioni in questione sul semplice fatto che tanto gli investitori privati quanto le banche centrali dell'Eurosistema che avevano acquistato titoli di Stato greci sarebbero creditori dello Stato greco titolari di uguali diritti.

90. A questo proposito occorre ricordare che, in effetti, a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, primo trattino, dello Statuto, «[a]l fine di perseguire gli obiettivi del SEBC e di assolvere i propri compiti, la BCE e le banche centrali nazionali hanno la facoltà di», in particolare, «operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo (a pronti e a termine) [...] crediti e strumenti negoziabili, in euro o in altre valute». Ne consegue che il programma di riacquisto dei titoli di Stato e dunque l'acquisto di tali titoli da parte delle banche centrali dell'Eurosistema rientravano nei compiti fondamentali del SEBC ai sensi dell'articolo 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, e che, più concretamente, tali misure si fondavano sull'autorizzazione conferita dall'articolo 18, paragrafo 1, primo trattino, dello Statuto. Inoltre, risulta da quest'ultima disposizione che l'acquisto, da parte delle suddette banche centrali, di titoli di Stato sul mercato secondario ha come unica finalità di raggiungere gli obiettivi del SEBC e di

adempiere i compiti di quest'ultimo, il che esclude qualsiasi motivazione esterna a tale finalità, segnatamente l'intenzione di ottenere rendimenti elevati mediante investimenti, o addirittura mediante transazioni a carattere speculativo.

91. Di conseguenza, è giocoforza constatare che i ricorrenti, in quanto investitori o risparmiatori che hanno agito per proprio conto e nel loro interesse esclusivamente privato al fine di ottenere un rendimento massimo dai loro investimenti, si trovavano in una situazione distinta rispetto a quella delle banche centrali dell'Eurosistema. Malgrado che, in virtù del diritto privato applicabile, le suddette banche centrali abbiano acquisito, con l'acquisto di titoli di Stato, al pari degli investitori privati, lo status di creditore dello Stato emittente e debitore, questo unico punto comune non può giustificare un loro trattamento come soggetti trovantisi in una situazione simile, o addirittura identica, a quella dei succitati investitori. Infatti, un simile approccio adottato soltanto dal punto di vista del diritto privato non terrebbe conto né del quadro giuridico proprio dell'operazione di acquisto dei titoli suddetti da parte delle banche centrali, né degli obiettivi di interesse pubblico che queste ultime erano chiamate a perseguire in tale contesto in virtù delle norme di diritto primario applicabili, i cui principi ed obiettivi devono essere presi in considerazione al fine di valutare la comparabilità delle situazioni a confronto, in rapporto al principio generale di parità di trattamento (v. la giurisprudenza cit. supra al punto 87).

92. Occorre dunque concludere che i ricorrenti, in quanto investitori privati che hanno acquistato titoli di Stato greci unicamente nel loro interesse patrimoniale privato, quale che sia la motivazione precisa delle loro decisioni di investimento, si trovavano in una situazione differente da quella delle banche centrali dell'Eurosistema, la cui decisione di investimento era guidata esclusivamente da finalità di interesse pubblico, quali contemplate all'articolo 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, nonché all'articolo 18, paragrafo 1, primo trattino, dello Statuto. Dunque, stante la non comparabilità delle situazioni a confronto, la conclusione e l'attuazione dell'accordo di scambio del 15 febbraio 2012 non possono costituire una violazione del principio di parità di trattamento.

93. In secundis, i ricorrenti non sono neppure legittimati a sostenere, in sostanza, che gli investitori privati e le banche centrali dell'Eurosistema si troverebbero in situazioni paragonabili sotto il profilo dell'incidenza sull'economia europea degli effetti della riduzione di valore dei loro crediti. Secondo i ricorrenti, gli oneri imposti ai soli investitori privati nell'ambito della ristrutturazione del debito pubblico greco avrebbero «altrettante capacità di generare effetti sistemici sull'economia europea» che una partecipazione paritaria delle banche centrali dell'Eurosistema alla suddetta ristrutturazione, alla quale queste ultime si sarebbero sottratte concludendo e attuando l'accordo di scambio del 15 febbraio 2012. Anche supponendo che, con tale argomento, i ricorrenti intendano sostenere che il PSI e il procedimento ai sensi delle CAC erano idonei a pregiudicare pesantemente la fiducia degli investitori privati e istituzionali nel valore intrinseco dei titoli di Stato greci e, dunque, nell'affidabilità dello Stato greco come debitore – timore che era all'origine dell'iniziale opposizione della BCE al default selettivo della Repubblica ellenica e alla ristrutturazione parziale del suo debito pubblico [...]–, essi hanno ommesso di precisare e di dimostrare che tali conseguenze sarebbero state paragonabili a quelle che avrebbero dovuto subire le banche centrali dell'Eurosistema e che esse sarebbero state idonee a perturbare il funzionamento di detto sistema nello stesso modo. Al contrario, alla luce dell'importo complessivo del valore dei titoli di Stato greci acquistati e detenuti dalle suddette banche centrali, come sottolineato dagli stessi ricorrenti, l'eventuale partecipazione di tali banche alla ristrutturazione del debito pubblico di uno Stato membro della zona euro, indipendentemente dal suo carattere lecito o meno in rapporto all'articolo 123 TFUE (v. supra, punto 114), avrebbe rischiato di pregiudicare l'integrità finanziaria dell'Eurosistema nel suo insieme e, in particolare, la sua capacità di intervenire sui mercati finanziari e di rifinanziare gli istituti di credito a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, primo e secondo trattino, dello Statuto. A questo proposito, occorre precisare che i titoli di Stato greci costituiscono allo stesso tempo delle garanzie che tali banche centrali di norma accettano ai fini delle operazioni di credito in

seno all'Eurosistema e per mantenere l'accesso degli istituti di credito nazionali alla liquidità (v. punto 6 delle Caratteristiche generali menzionate supra al punto 4). Ne consegue che deve essere respinta anche la censura secondo cui la BCE e le banche centrali nazionali dell'Eurosistema si sarebbero riservate uno status di creditore «privilegiato» a discapito del settore privato, «adducendo a copertura la loro attività di politica monetaria».

94. In terziis, in tale contesto, non può essere accolto l'argomento dei ricorrenti secondo cui, con la sua decisione 2012/153, la BCE avrebbe illegittimamente subordinato l'idoneità dei titoli di Stato greci alla concessione, a favore delle banche centrali nazionali, di un piano di riacquisto dei titoli a basso rating nelle operazioni di credito dell'Eurosistema. Nella misura in cui tale argomento è inteso a far valere una disparità di trattamento imputabile alla BCE in danno degli investitori privati e in particolare dei ricorrenti, questi ultimi hanno anche qui omesso di precisare e di dimostrare che essi si trovavano in una situazione analoga a quella delle banche centrali nazionali. [...] anche se l'obbligo per la Repubblica ellenica di fornire un supporto di credito a beneficio delle banche centrali nazionali sotto forma di un piano di acquisto trova il proprio fondamento giuridico nella decisione 2012/153, detto obbligo mirava unicamente a garantire il mantenimento della possibilità per le suddette banche centrali di accettare i titoli di Stato greci quali garanzie appropriate ai fini delle operazioni di credito dell'Eurosistema ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, secondo trattino, dello Statuto, poiché in assenza di un siffatto supporto di credito, i titoli di cui sopra non avrebbero più soddisfatto i requisiti minimi dell'Eurosistema in materia di soglie di qualità creditizia sulla scorta dei pertinenti criteri delle Caratteristiche generali. L'obbligo di cui sopra assicurava dunque il mantenimento del margine di manovra delle banche centrali dell'Eurosistema a titolo delle disposizioni di cui all'articolo 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, e all'articolo 18, paragrafo 1, primo e secondo trattino, dello Statuto, ed aveva dunque ad oggetto una situazione che non era paragonabile con quella in cui si trovavano gli investitori privati. Infatti, questi ultimi, poiché avevano acquistato e detenevano titoli di Stato greci a scopi esclusivamente privati, si trovavano in una situazione differente rispetto alle banche centrali dell'Eurosistema investite dei poteri e dei doveri ai sensi delle disposizioni sopra citate. Ne consegue che i ricorrenti non potevano reclamare, in virtù del principio di parità di trattamento, l'analogo beneficio di un piano di riacquisto dei loro titoli di Stato da parte dello Stato greco.

95. Ad ogni modo [...], il supporto di credito ordinato dall'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2012/153 garantiva il mantenimento dell'idoneità dell'insieme dei titoli di Stato greci interessati dal supporto medesimo, ivi compresi quelli che avevano costituito l'oggetto della conversione in virtù delle CAC. Pertanto, la summenzionata decisione proteggeva tali titoli, tra cui quelli detenuti e scambiati dai ricorrenti, dinanzi ad una perdita ulteriore che avrebbe potuto derivare dal ribasso del loro rating, o addirittura dall'insolvenza della Repubblica ellenica. Ne consegue che, sotto questo aspetto, i ricorrenti non sono neppure legittimati a far valere una disparità di trattamento a loro danno.

96. Pertanto, i ricorrenti non si trovavano, per quanto riguarda gli aspetti e i comportamenti evidenziati, ivi compreso l'accordo di scambio del 15 febbraio 2012 e la decisione 2012/153, in situazioni paragonabili o, addirittura, identiche a quelle delle banche centrali dell'Eurosistema, che avrebbero potuto giustificare l'affermazione dell'esistenza di una violazione del principio della parità di trattamento.

97. Di conseguenza, i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di una violazione, da parte della BCE, del principio della parità di trattamento, atta a far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale».

11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss e altri*, ECLI:EU:C:2018:1000

Diversi gruppi di privati cittadini hanno proposto, dinanzi al Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale della Germania), vari ricorsi per esame di costituzionalità vertenti su una serie di decisioni della BCE, sul contributo apportato dalla Banca federale di Germania all'attuazione di dette decisioni ovvero sulla sua asserita inerzia di fronte a queste ultime, nonché sull'asserita inerzia del governo federale e del Parlamento federale di fronte al suddetto contributo e a queste stesse decisioni. A sostegno di tali ricorsi, i ricorrenti facevano valere, in sostanza, che le decisioni in questione della BCE costituiscono, nel loro insieme, un atto ultra vires, violando la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri prevista dall'articolo 119 TFUE, in quanto esse non rientrano nel mandato conferito alla BCE, definito all'articolo 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché agli articoli da 17 a 24 del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (in prosieguo: il «Protocollo sul SEBC e sulla BCE»), e violano l'articolo 123 TFUE. Detti ricorrenti sostengono altresì che le decisioni summenzionate violano il principio di democrazia sancito dalla Costituzione tedesca e per tale motivo recano pregiudizio all'identità costituzionale tedesca. Il Bundesverfassungsgericht rileva che, qualora la decisione 2015/774 travalicasse il mandato della BCE o violasse l'articolo 123 TFUE, esso sarebbe tenuto ad accogliere i vari ricorsi di cui sopra. Lo stesso accadrebbe qualora il regime di ripartizione delle perdite risultanti da detta decisione pregiudicasse il potere di bilancio del Parlamento federale tedesco. Alla luce di tali circostanze, il Bundesverfassungsgericht chiede alla Corte tramite rinvio pregiudiziale di valutare la validità della decisione 2015/774, alla luce dell'articolo 119, dell'articolo 123, paragrafo 1, dell'articolo 127, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 296, secondo comma, TFUE, nonché degli articoli da 17 a 24 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE. In tal senso, la Corte ha osservato:

46. Occorre rilevare che, a norma dell'articolo 119, paragrafo 2, TFUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche (sentenze del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 48, nonché del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 34).

47. Per quanto riguarda più specificamente la politica monetaria, risulta dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE che l'Unione ha competenza esclusiva in tale settore per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (sentenze del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 50, nonché del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 35).

48. In forza dell'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, la BCE e le banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, le quali costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 4, TFUE, la BCE adotta le misure necessarie all'assolvimento dei suoi compiti in conformità degli articoli da 127 a 133 e 138 TFUE, nonché delle condizioni stabilite dallo Statuto del SEBC e della BCE (sentenze del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 49, nonché del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 36).

49. In tale contesto, spetta al SEBC, in applicazione dell'articolo 127, paragrafo 2, dell'articolo 130 e dell'articolo 282, paragrafo 3, TFUE, definire e attuare tale politica in maniera indipendente, nel rispetto del principio di attribuzione che la Corte è tenuta a garantire, alle condizioni previste dai Trattati, mediante il suo controllo giurisdizionale (v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 2003, Commissione/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, punto 134, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punti 37, 40 e 41).

50. A questo proposito, è importante rilevare che il Trattato FUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria, ma definisce al tempo stesso gli obiettivi di tale politica e i mezzi di cui dispone il SEBC per attuarla (sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 53, e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 42).

51. Infatti, in virtù dell'articolo 127, paragrafo 1, e dell'articolo 282, paragrafo 2, TFUE, l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Queste stesse disposizioni stabiliscono, inoltre, che, fatto salvo tale obiettivo, il SEBC sostiene le politiche economiche generali dell'Unione, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima, come definiti all'articolo 3 TUE (sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 54, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 43).

52. Quanto ai mezzi attribuiti dal diritto primario al SEBC al fine di realizzare i suddetti obiettivi, occorre sottolineare che il capo IV del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, il quale precisa le funzioni monetarie e le operazioni svolte dal SEBC, elenca gli strumenti cui il SEBC può fare ricorso nell'ambito della politica monetaria (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 45).

53. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che, al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi di questa misura. Sono altresì rilevanti i mezzi che tale misura mette in campo per raggiungere detti obiettivi (sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punti 53 e 55, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 46).

54. In primo luogo, per quanto riguarda gli obiettivi della decisione 2015/774, risulta dal considerando 4 di quest'ultima che tale decisione mira a contribuire ad un ritorno dei tassi di inflazione a livelli inferiori, ma prossimi, al 2% nel medio termine.

55. A questo proposito, occorre sottolineare che gli autori dei Trattati hanno compiuto la scelta di definire l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione, ossia il mantenimento della stabilità dei prezzi, in maniera generale e astratta, senza determinare con precisione il modo in cui tale obiettivo doveva essere concretizzato sul piano quantitativo.

56. Orbene, non risulta che la concretizzazione dell'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi come mantenimento, a medio termine, di tassi di inflazione inferiori, ma prossimi, al 2%,

adottato dal SEBC a partire dall'anno 2003, sia viziato da un manifesto errore di valutazione ed esuli dal quadro normativo stabilito dal Trattato FUE. Come indicato dalla BCE, una scelta siffatta può essere validamente fondata, in particolare, sull'imprecisione degli strumenti di misura dell'inflazione, sull'esistenza di differenze sensibili di inflazione all'interno della zona euro e sulla necessità di preservare un margine di sicurezza per prevenire l'eventuale comparsa di un rischio di deflazione.

57. Ne consegue che, come sostenuto dalla BCE e come rilevato d'altronde dal giudice del rinvio, l'obiettivo specifico enunciato al considerando 4 della decisione 2015/774 può essere ricondotto all'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione, quale risultante dall'articolo 127, paragrafo 1, e dall'articolo 282, paragrafo 2, TFUE.

58. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza, evidenziata dal giudice del rinvio, secondo cui il PSPP avrebbe effetti considerevoli sul bilancio delle banche commerciali nonché sulle condizioni di finanziamento degli Stati membri della zona euro.

59. Nel caso di specie, è pacifico che, in virtù del principio ad esso sotteso e delle sue modalità, il PSPP è idoneo ad esercitare un influsso sia sul bilancio delle banche commerciali sia sul finanziamento degli Stati membri interessati da tale programma, e che simili effetti potrebbero eventualmente essere ricercati attraverso misure rientranti nella politica economica.

60. A questo proposito, è importante sottolineare come l'articolo 127, paragrafo 1, TFUE stabilisca segnatamente che, da un lato, fatto salvo il suo obiettivo principale di mantenimento della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione, e che, dall'altro lato, il SEBC deve agire rispettando i principi di cui all'articolo 119 TFUE. Ne consegue che, nell'ambito dell'equilibrio istituzionale stabilito dalle disposizioni contenute nel titolo VIII del Trattato FUE, nel quale si inserisce l'indipendenza garantita al SEBC dall'articolo 130 e dall'articolo 282, paragrafo 3, TFUE, gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria.

61. In tale contesto, occorre ricordare che una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di produrre effetti indiretti che possono essere ricercati anche nel quadro della politica economica (v., in tal senso, sentenze del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56, nonché del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 52).

62. La concezione del giudice del rinvio, secondo cui qualsiasi effetto di un programma di operazioni di open market scientemente accettato e prevedibile con certezza dal SEBC al momento dell'istituzione di tale programma non dovrebbe essere considerato come un «effetto indiretto» di quest'ultimo, non può essere accolta.

63. Infatti, in primis, sia nella sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), che nella sentenza del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.* (C-62/14, EU:C:2015:400), la Corte ha considerato come effetti indiretti, privi di conseguenze sulla qualificazione delle misure in questione nelle cause decise da dette sentenze, effetti che, sin dall'adozione di tali misure, costituivano

conseguenze prevedibili delle misure stesse, le quali dovevano dunque essere state scientemente accettate al momento dell'adozione delle misure in questione.

64. In secundis, occorre ricordare che la gestione della politica monetaria implica in permanenza interventi sui tassi di interesse e sulle condizioni di rifinanziamento delle banche, il che ha necessariamente delle conseguenze sulle condizioni di finanziamento del deficit pubblico degli Stati membri (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 110).

65. Più precisamente, come illustrato dalla BCE dinanzi alla Corte, la trasmissione delle misure di politica monetaria del SEBC all'evoluzione dei prezzi passa in particolare attraverso l'agevolazione della fornitura di credito all'economia, nonché attraverso la modifica dei comportamenti degli operatori economici e dei privati in materia di investimento, di consumi e di risparmio.

66. Pertanto, al fine di esercitare un influsso sui tassi di inflazione, il SEBC è necessariamente portato ad adottare misure che hanno determinati effetti sull'economia reale, i quali potrebbero altresì essere ricercati, per altri scopi, nell'ambito della politica economica. In particolare, qualora il mantenimento della stabilità dei prezzi imponga al SEBC di cercare di aumentare l'inflazione, le misure che il SEBC deve adottare al fine di alleggerire, a questo scopo, le condizioni monetarie e finanziarie nella zona euro possono implicare interventi sui tassi d'interesse dei titoli del debito pubblico, in ragione, in particolare, del ruolo determinante di tali tassi di interesse sulla fissazione dei tassi di interesse applicabili ai diversi soggetti economici (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punti 78 e 108).

67. Alla luce di tali circostanze, escludere qualsiasi possibilità, per il SEBC, di adottare simili misure quando i loro effetti sono prevedibili e scientemente accettati vieterebbe, in pratica, al SEBC di utilizzare i mezzi messi a sua disposizione dai Trattati al fine di realizzare gli obiettivi della politica monetaria, e potrebbe, segnatamente nel contesto di una situazione di crisi economica implicante un rischio di deflazione, costituire un ostacolo dirimente alla realizzazione della missione di cui esso è investito in virtù del diritto primario.

68. In secondo luogo, per quanto riguarda i mezzi messi in campo nell'ambito della decisione 2015/774 al fine di raggiungere l'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi, è pacifico che il PSPP si basa sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari.

69. Orbene, risulta chiaramente dall'articolo 18, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, contenuto nel capo IV di tale Protocollo, che, al fine di raggiungere gli obiettivi del SEBC e di assolvere i propri compiti, quali risultano dal diritto primario, la BCE e le banche centrali degli Stati membri possono, in linea di principio, operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo strumenti negoziabili denominati in euro. Ne consegue che le operazioni previste dalla decisione 2015/774 utilizzano uno degli strumenti della politica monetaria previsti dal diritto primario (v., per analogia, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 54).

70. Sulla scorta di tali elementi, risulta che, in considerazione dell'obiettivo della decisione 2015/774 e dei mezzi previsti per raggiungere quest'ultimo, una decisione siffatta rientra nell'ambito della politica monetaria.

Sulla compatibilità con l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE

101. Il giudice del rinvio si interroga in merito alla compatibilità della decisione 2015/774 con l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE.

102. Risulta dal tenore letterale dell'articolo 123, paragrafo 1, TFUE che tale disposizione vieta alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri di concedere scoperti di conto o qualsiasi altro tipo di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi pubblici dell'Unione e degli Stati membri, nonché di acquistare direttamente, presso tali soggetti, titoli del loro debito pubblico.

103. Ne consegue che la suddetta disposizione vieta qualsiasi assistenza finanziaria del SEBC ad uno Stato membro, senza per questo escludere, in maniera generale, la facoltà, per il SEBC, di riacquistare, presso i creditori di tale Stato, titoli in precedenza emessi da quest'ultimo (sentenze del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 132, nonché del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 95).

104. Per quanto riguarda la decisione 2015/774, occorre rilevare che il SEBC è autorizzato, nell'ambito del PSPP, ad acquistare titoli non direttamente, presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, bensì soltanto indirettamente, sui mercati secondari. L'intervento del SEBC previsto dal suddetto programma non può dunque essere equiparato ad una misura di assistenza finanziaria ad uno Stato membro.

105. Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE impone due limiti supplementari al SEBC allorché esso adotta un programma di acquisto di titoli emessi dalle autorità e dagli organismi pubblici dell'Unione e degli Stati membri.

106. Da un lato, il SEBC non può validamente acquistare titoli sui mercati secondari in presenza di condizioni che conferiscano, in pratica, al suo intervento un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli del debito pubblico presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 97).

107. Dall'altro lato, il SEBC deve circondare il proprio intervento di garanzie sufficienti per conciliarlo con il divieto di finanziamento monetario risultante dall'articolo 123 TFUE, assicurandosi che tale programma non sia idoneo a sottrarre gli Stati membri coinvolti all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio che tale disposizione mira ad instaurare (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punti da 100 a 102 e 109).

108. Le garanzie che il SEBC deve prevedere affinché siano rispettati i due limiti suddetti dipendono, al tempo stesso, dalle caratteristiche proprie del programma considerato e dal contesto economico nel quale si iscrivono l'adozione e l'attuazione del programma stesso. Il carattere sufficiente di tali garanzie deve, se del caso, essere successivamente verificato dalla Corte qualora venga contestato.

109. Il giudice del rinvio ipotizza che le modalità del PSPP possano generare, per gli operatori privati, una certezza di fatto quanto ai riacquisti futuri sui mercati secondari, da parte del SEBC, dei titoli che costoro potrebbero acquistare presso gli Stati membri.

110. A questo proposito, occorre ricordare che l'intervento del SEBC sarebbe incompatibile con l'articolo 123, paragrafo 1, TFUE qualora gli operatori possibili acquirenti di titoli di Stato sui mercati primari avessero la certezza che il SEBC procederà al riacquisto di questi titoli entro un termine e a condizioni tali da permettere ad essi operatori di agire, de facto, come intermediari del SEBC per l'acquisto diretto di detti titoli presso le autorità e gli organismi pubblici dello Stato membro in questione (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 104).

111. Nel caso di specie, la prevedibilità dell'intervento del SEBC nel quadro del PSPP è sicuramente accentuata, in modo voluto, per effetto della pubblicazione anticipata di una serie di caratteristiche di tale programma, la quale, come è stato sottolineato dalla Commissione e dalla BCE, è destinata a contribuire all'efficacia del programma stesso ed alla sua proporzionalità, limitando il volume dei titoli che devono essere effettivamente acquistati per realizzare l'obiettivo ricercato.

112. In particolare, l'annuncio, tanto nelle decisioni del SEBC quanto nelle comunicazioni destinate al pubblico, dei previsti importi mensili di acquisti di titoli in base all'APP, della durata prevedibile di tale programma, delle modalità di ripartizione dei suddetti importi tra le diverse banche centrali degli Stati membri, od anche dei criteri di idoneità cui è subordinato l'acquisto di un titolo, è tale da permettere agli operatori privati di conoscere anticipatamente, in una certa misura, aspetti importanti dei futuri interventi del SEBC sui mercati secondari.

113. Tuttavia, il SEBC ha introdotto varie garanzie al fine di evitare che un operatore privato possa comportarsi come un intermediario del SEBC.

114. In concreto, il rispetto – controllato dalla BCE in applicazione dell'articolo 9 degli orientamenti – del periodo di black-out previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, della decisione 2015/774 assicura che i titoli emessi da uno Stato membro non potranno essere riacquistati dal SEBC immediatamente dopo la loro emissione.

115. Se invero detta disposizione non precisa la durata esatta del periodo in questione, la quale viene fissata all'articolo 15 degli orientamenti, la BCE ha però indicato, nelle proprie osservazioni scritte, che tale durata era misurata in giorni piuttosto che in settimane. Tuttavia, questa durata non è idonea a far sorgere una certezza, in capo agli operatori potenziali acquirenti di titoli di Stato sui mercati primari, riguardo al fatto che il SEBC procederà a brevissima scadenza al riacquisto di questi titoli.

116. Infatti, l'assenza di pubblicazione, a priori come a posteriori, di informazioni relative alla durata del suddetto periodo e il fatto che si tratti unicamente di un termine minimo alla fine del quale l'acquisto di un titolo è autorizzato sono idonei ad evitare che un operatore privato possa, di fatto, comportarsi come un intermediario del SEBC, in quanto essi limitano la prevedibilità, sul piano temporale, degli interventi del SEBC sui mercati secondari. La circostanza che un riacquisto possa dunque intervenire vari mesi o vari anni dopo l'emissione di un titolo accresce le incertezze degli operatori privati in misura tanto maggiore in quanto il SEBC ha la facoltà di diminuire l'importo

mensile di acquisto di titoli nel quadro dell'APP, facoltà di cui esso ha d'altronde già fatto uso in più occasioni.

117. Inoltre, il SEBC ha istituito un certo numero di garanzie che permettono in modo specifico di impedire agli operatori privati di prevedere con certezza se determinati titoli verranno effettivamente riacquistati, sui mercati secondari, nell'ambito del PSPP.

118. Anzitutto, se è pur vero che il SEBC comunica l'importo complessivo degli acquisti previsti a titolo dell'APP, ciò non vale per il volume dei titoli emessi da autorità ed organismi pubblici di uno Stato membro che verranno normalmente riacquistati nel corso di un determinato mese nell'ambito del PSPP. Inoltre, il SEBC ha stabilito delle regole volte ad evitare che tale volume possa essere determinato in anticipo con precisione.

119. A questo proposito, da un lato, dalle regole enunciate all'articolo 2, paragrafo 2, degli orientamenti – secondo cui l'importo ivi menzionato vale per l'insieme dell'APP, e gli acquisti a titolo del PSPP devono essere realizzati soltanto per la parte residua fino al limite – discende che l'importo di tali acquisti da realizzare può variare ogni mese in funzione del volume dei titoli emessi da operatori privati disponibili sui mercati secondari. Detta disposizione autorizza altresì il Consiglio direttivo a discostarsi, in via eccezionale, dall'importo mensile previsto, qualora ciò sia imposto da specifiche condizioni di mercato.

120. Dall'altro lato, se invero l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione 2015/774 stabilisce che gli acquisti sono ripartiti tra le banche centrali degli Stati membri secondo lo schema per la sottoscrizione del capitale della BCE, da ciò non si può dedurre con certezza che l'importo in tal modo assegnato ad una banca centrale di uno Stato membro verrà destinato, nella misura prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, di detta decisione, all'acquisto di titoli provenienti dalle autorità e dagli organismi pubblici di tale Stato membro. Infatti, la ripartizione dei titoli acquistati nel quadro del PSPP, prevista da tale articolo 6, paragrafo 1, costituisce, ai termini del secondo periodo di questa disposizione, l'oggetto di una revisione ad opera del Consiglio direttivo. Inoltre, la decisione suddetta comprende vari meccanismi che introducono una certa flessibilità nella realizzazione degli acquisti a titolo del PSPP, segnatamente permettendo, ai sensi del suo articolo 3, paragrafi 3 e 4, la realizzazione di acquisti sostitutivi e, ai sensi del suo articolo 6, paragrafo 3, l'autorizzazione, da parte del Consiglio direttivo, di deroghe ad hoc rispetto al criterio di specializzazione per la ripartizione dei titoli acquistati nel quadro del PSPP. L'articolo 2, paragrafo 3, degli orientamenti autorizza le banche centrali dell'Eurosistema a discostarsi dalle raccomandazioni mensili di acquisto al fine di reagire in maniera appropriata alle condizioni del mercato.

121. Poi, risulta dall'articolo 3, paragrafi 1, 3 e 5, della decisione 2015/774 che il SEBC ha autorizzato l'acquisto di titoli diversificati sulla base del PSPP, in questo modo limitando le possibilità di stabilire in anticipo la natura degli acquisti che verranno realizzati al fine di raggiungere gli obiettivi mensili di acquisto di detto programma.

122. Infatti, possono essere acquistati in tale contesto non soltanto titoli emessi da amministrazioni centrali, ma anche titoli emessi da amministrazioni regionali o locali. Allo stesso modo, la scadenza

di tali titoli può estendersi da 1 anno a 30 anni e 364 giorni, e il loro rendimento può, eventualmente, essere negativo, o addirittura inferiore al tasso sui depositi presso la banca centrale.

123. Occorre d'altronde rilevare che le decisioni 2015/2464 e 2017/100 hanno precisamente modificato, per tali aspetti, il meccanismo previsto inizialmente al fine di estendere le possibilità di acquisto di titoli. Tali decisioni hanno così limitato ulteriormente, alla luce delle evoluzioni delle condizioni di mercato, la prevedibilità degli acquisti, da parte del SEBC, di titoli emessi da Stati membri.

124. Infine, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della decisione 2015/774 dispone che le banche centrali dell'Eurosistema non possono detenere più del 33% di una determinata emissione di titoli delle amministrazioni centrali di uno Stato membro o più del 33% dei titoli in circolazione di una di queste amministrazioni.

125. Da tali limiti di detenzione, la cui applicazione viene controllata quotidianamente dalla BCE, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, degli orientamenti, deriva che il SEBC non è autorizzato ad acquistare l'insieme dei titoli emessi da un emittente siffatto, e neppure la totalità di una data emissione di questi titoli. Come è stato rilevato dai governi intervenuti nel presente procedimento e dalla BCE, ne consegue che, nell'acquistare titoli presso un'amministrazione centrale di uno Stato membro, un operatore privato si espone necessariamente al rischio di non poterli rivendere al SEBC sui mercati secondari, essendo in ogni caso escluso un acquisto della totalità dei titoli emessi.

126. L'incertezza creata in proposito dai suddetti limiti di detenzione risulta rafforzata dalle restrizioni, imposte dall'articolo 8 della decisione 2015/774, alla pubblicazione di informazioni in merito ai titoli detenuti dal SEBC, da cui consegue che vengono pubblicate soltanto informazioni aggregate, ad esclusione di qualsiasi indicazione quanto alla quota attualmente detenuta dal SEBC dei titoli risultanti da un'emissione determinata.

127. Alla luce dell'insieme di questi elementi risulta che, anche supponendo che il SEBC si trovi confrontato alla forte riduzione dei titoli emessi da alcuni Stati membri evocata dal giudice del rinvio – circostanza questa che è stata fermamente contestata dalla BCE – le garanzie che accompagnano il PSPP assicurano che un operatore privato non possa essere certo, al momento dell'acquisto di titoli emessi da uno Stato membro, che questi ultimi verranno effettivamente riacquistati dal SEBC in un futuro prevedibile.

128. Pertanto, occorre constatare – così come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 79 delle sue conclusioni – che il fatto che le modalità del PSPP permettano di prevedere, a livello macroeconomico, l'acquisto di un volume notevole di titoli emessi dalle autorità e dagli organismi pubblici degli Stati membri, non è idoneo a creare, in capo ad un determinato operatore privato, certezze che gli consentano di agire, de facto, come un intermediario del SEBC per l'acquisto diretto di titoli presso uno Stato membro.

Sulla proporzionalità rispetto agli obiettivi della politica monetaria

71. Risulta dall'articolo 119, paragrafo 2, e dall'articolo 127, paragrafo 1, TFUE, letti in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, TUE, che un programma di acquisti di titoli rientrante nella politica monetaria può essere validamente adottato e attuato soltanto se e in quanto le misure che esso comporta siano proporzionate agli obiettivi di tale politica (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 66).

72. Il principio di proporzionalità esige, per consolidata giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a garantire la realizzazione dei legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa in questione e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungere questi obiettivi (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 67 e la giurisprudenza ivi citata).

73. Quanto al controllo giurisdizionale del rispetto di tali condizioni, poiché il SEBC è chiamato, quando elabora e attua un programma di operazioni di open market quale quello previsto nella decisione 2015/774, a procedere a scelte di natura tecnica e ad effettuare previsioni e valutazioni complesse, occorre riconoscergli, in tale contesto, un ampio potere discrezionale (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

74. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'idoneità del PSPP a realizzare gli obiettivi perseguiti dal SEBC, risulta dal considerando 3 della decisione 2015/774, dai documenti pubblicati dalla BCE in occasione dell'adozione di tale decisione, nonché dalle osservazioni presentate alla Corte, che detta decisione è stata adottata alla luce di vari elementi che aumentano nettamente il rischio di un ribasso dei prezzi a medio termine, nel contesto di una situazione di crisi economica implicante un rischio di deflazione.

75. Risulta dal fascicolo in possesso della Corte che, malgrado le misure di politica monetaria adottate, i tassi annuali di inflazione della zona euro erano all'epoca largamente inferiori all'obiettivo del 2% fissato dal SEBC, in quanto essi non superavano il - 0,2% nel dicembre 2014, e che le previsioni di evoluzione di tali tassi disponibili a quella data prevedevano che questi ultimi si sarebbero mantenuti a un livello molto basso o negativo nel corso dei mesi successivi. Sebbene le condizioni monetarie e finanziarie della zona euro siano in seguito progressivamente mutate, ciò non toglie che, alla data dell'adozione della decisione 2017/100, i tassi annuali di inflazione effettivi restavano sensibilmente al di sotto del 2%, con un tasso dello 0,6% nel novembre 2016.

76. In tale contesto, risulta dal considerando 4 della decisione 2015/774 che, al fine di raggiungere l'obiettivo di tassi di inflazione inferiori, ma prossimi, al 2%, il PSPP mira ad allentare le condizioni monetarie e finanziarie, comprese quelle delle società non finanziarie e delle famiglie, al fine di sostenere i consumi aggregati e le spese per investimenti nella zona euro e di contribuire in ultima analisi ad un ritorno nel medio termine ai tassi di inflazione preventivati.

77. A questo proposito, la BCE ha fatto riferimento alla prassi di altre banche centrali e a diversi studi, i quali testimoniano che l'acquisto massiccio di titoli del debito pubblico è idoneo a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo suddetto mediante la facilitazione dell'accesso ai

finanziamenti utili all'espansione dell'attività economica, dando al tempo stesso un segnale chiaro dell'impegno del SEBC a raggiungere l'obiettivo di inflazione fissato, favorendo il ribasso dei tassi di interesse reali e spingendo le banche commerciali a concedere più credito per riequilibrare i loro portafogli.

78. Pertanto, alla luce degli elementi in possesso della Corte, non risulta che l'analisi economica del SEBC, secondo cui il PSPP era idoneo, nelle condizioni monetarie e finanziarie della zona euro, a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di mantenimento della stabilità dei prezzi, sia viziata da un manifesto errore di valutazione.

79. Occorre dunque, in secondo luogo, verificare se il PSPP non vada manifestamente al di là di quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo.

80. A questo proposito, occorre rilevare che il programma suddetto è stato adottato in un contesto descritto dalla BCE come caratterizzato, da un lato, da un livello di inflazione durevolmente basso che poteva creare il rischio di nascita di un ciclo di deflazione e, dall'altro lato, da un'incapacità di contrastare tale rischio mediante l'impiego degli altri strumenti di cui disponeva il SEBC allo scopo di assicurare un aumento dei tassi di inflazione. Riguardo a quest'ultimo aspetto, risulta, in particolare, che i tassi di interesse di riferimento erano prossimi ai limiti minimi ipotizzabili e che il SEBC aveva già messo in atto, da vari mesi, un programma di acquisto massiccio di attività del settore privato.

81. Date tali circostanze, tenuto conto dei prevedibili effetti del PSPP e poiché non consta che l'obiettivo perseguito dal SEBC avrebbe potuto essere realizzato mediante un altro tipo di misure di politica monetaria, implicante un'azione più limitata del SEBC medesimo, occorre affermare che, nella sua natura stessa, il PSPP non va manifestamente al di là di quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo.

82. Per quanto riguarda le modalità di applicazione del PSPP, l'architettura di tale programma contribuisce del pari a garantire che gli effetti del medesimo siano limitati a quanto è necessario per realizzare il suddetto obiettivo, dal momento che, in particolare, la mancanza di selettività di tale programma assicura che l'azione del SEBC produrrà i suoi effetti sulle condizioni finanziarie dell'insieme della zona euro e non risponderà ai bisogni specifici di finanziamento di taluni Stati membri di questa zona.

83. Allo stesso modo, la scelta, enunciata all'articolo 3 della decisione 2015/774, di subordinare l'acquisto di titoli in applicazione del PSPP al rispetto di elevati criteri di idoneità produce la conseguenza di restringere gli effetti di tale programma sul bilancio delle banche commerciali, escludendo che l'attuazione del programma stesso porti al risultato di consentire a queste banche di rivendere al SEBC titoli presentanti un livello di rischio notevole.

84. Il PSPP è inoltre destinato, sin dall'origine, ad essere attuato unicamente durante il periodo necessario per raggiungere l'obiettivo previsto e presenta dunque carattere temporaneo.

85. Risulta infatti dal considerando 7 della decisione 2015/774 che la sua prevedibile durata di applicazione si estendeva inizialmente fino alla fine del mese di settembre 2016. Tale durata è stata poi prorogata fino alla fine del mese di marzo 2017, e poi fino alla fine del mese di dicembre 2017,

come enunciato rispettivamente dal considerando 3 della decisione 2015/2464 e dal considerando 4 della decisione 2017/100. Le decisioni prese a questo proposito sono state a tal fine iscritte all'articolo 2, paragrafo 2, degli Orientamenti relativi ad un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/NP3) (in prosieguo: gli «orientamenti»), i quali vincolano le banche centrali degli Stati membri a norma dell'articolo 12, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE.

86. Non consta che tale durata iniziale ovvero le sue successive proroghe eccedano manifestamente quanto era necessario per raggiungere l'obiettivo desiderato, in quanto le suddette durate di applicazione hanno sempre corrisposto a periodi relativamente brevi e sono state decise tenendo conto del fatto che l'evoluzione osservata dei tassi di inflazione era insufficiente per conseguire l'obiettivo ricercato dalla decisione 2015/774.

87. Quanto al volume dei titoli acquistabili nell'ambito del PSPP, occorre anzitutto sottolineare che è stata adottata una serie di regole al fine di limitare preventivamente tale volume.

88. Infatti, tale volume è stato, sin dall'origine, circoscritto mediante la fissazione di un importo massimo mensile di acquisto di attivi a titolo dell'APP. Tale importo, che è stato regolarmente rivisto al fine di limitarlo a quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo annunciato, viene indicato nel considerando 7 della decisione 2015/774, nel considerando 3 della decisione 2016/702, nonché nel considerando 5 della decisione 2017/100, ed è stato iscritto nell'articolo 2, paragrafo 2, degli orientamenti. Risulta altresì da quest'ultima disposizione che viene data priorità ai titoli emessi da operatori privati per raggiungere l'importo mensile di acquisto di attività a titolo dell'APP, globalmente considerato.

89. Inoltre, l'ampiezza del potenziale intervento del SEBC sui mercati secondari, nell'ambito del PSPP, incontra delle limitazioni anche nelle regole enunciate all'articolo 5 della decisione 2015/774, le quali stabiliscono dei rigorosi tetti massimi di acquisto per emissione e per emittente.

90. Poi, se è pur vero che, malgrado questi diversi limiti, il volume complessivo dei titoli acquistabili in base al PSPP resta notevole, la BCE ha però osservato in modo pertinente che l'efficacia di un siffatto programma, attraverso i meccanismi descritti al punto 77 della presente sentenza, si basa sull'acquisto e sulla conservazione di un grande volume di titoli del debito pubblico, il che implica non soltanto che gli acquisti realizzati devono presentare un volume sufficiente, ma anche che può rivelarsi necessario, per realizzare l'obiettivo ricercato dalla decisione 2015/774, conservare durevolmente i titoli acquistati e reinvestire le somme risultanti dal rimborso di questi ultimi alla loro scadenza.

91. A questo proposito, occorre ricordare che il fatto che quest'analisi motivata sia oggetto di contestazioni non può essere sufficiente, di per sé solo, per dimostrare l'esistenza di un manifesto errore di valutazione che sarebbe stato commesso dal SEBC, dato che, alla luce del carattere controverso che presentano abitualmente le questioni di politica monetaria e dell'ampio potere discrezionale di cui gode il SEBC, da quest'ultimo non può esigersi altro se non l'utilizzazione delle sue conoscenze specialistiche in campo economico e dei mezzi tecnici necessari di cui esso dispone al

fine di effettuare l'analisi suddetta con diligenza e precisione (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 75).

92. Infine, occorre sottolineare che, alla luce degli elementi contenuti nel fascicolo a disposizione della Corte nonché dell'ampio potere discrezionale di cui gode il SEBC, non consta in maniera manifesta che un programma di acquisto di titoli del debito pubblico più limitato nel suo volume o nella sua durata avrebbe potuto garantire, in modo altrettanto efficace e rapido che il PSPP, un'evoluzione dell'inflazione simile a quella ricercata dal SEBC, al fine di realizzare l'obiettivo principale della politica monetaria fissato dagli autori dei Trattati.

93. In terzo luogo, risulta – come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 148 delle sue conclusioni – che il SEBC ha effettuato un bilanciamento dei diversi interessi in gioco in modo da evitare concretamente che potessero prodursi, in sede di attuazione del PSPP, inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito da quest'ultimo.

94. In particolare, se indubbiamente, come la Corte ha già constatato al punto 125 della sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400), le operazioni di open market autorizzate dagli autori dei Trattati comportano inevitabilmente un rischio di perdite, ciò non toglie che il SEBC ha adottato varie misure destinate a circoscrivere e a prendere in considerazione tale rischio.

95. In tal senso, le regole menzionate ai punti 83 e 89 della presente sentenza hanno del pari avuto l'effetto di diminuire il rischio suddetto, limitando l'esposizione del SEBC all'eventuale default dell'emittente di una parte dei titoli acquistati e garantendo che titoli presentanti un rischio notevole di default non avrebbero potuto essere acquistati nell'ambito del PSPP. Risulta d'altronde dall'articolo 4, paragrafo 3, degli orientamenti che la BCE assicura un controllo costante del rispetto di tali regole da parte delle banche centrali degli Stati membri.

96. Inoltre, al fine di evitare che la situazione di una banca centrale di uno Stato membro possa essere messa a rischio in caso di incidente di rimborso di un'emittente di un altro Stato membro, l'articolo 6, paragrafo 3, della decisione 2015/774 prevede che ciascuna banca centrale nazionale acquisti titoli idonei provenienti da emittenti del proprio paese.

97. Se, malgrado queste misure preventive, l'acquisto di titoli nell'ambito del PSPP dovesse portare a perdite, in ipotesi, notevoli, risulta dalle indicazioni fornite alla Corte che le regole di ripartizione delle perdite, che sono state stabilite sin dall'origine di tale programma e che sono state successivamente mantenute, prevedono, riguardo alle eventuali perdite di una banca centrale nazionale afferenti al suddetto programma, la ripartizione delle sole perdite che trovino la propria origine in titoli emessi da emittenti internazionali, i quali rappresentano il 10% del volume totale del PSPP a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 2015/774. Per contro, il SEBC non ha adottato alcuna norma che consenta la ripartizione delle perdite di una banca centrale di uno Stato membro risultanti dai titoli emessi da emittenti di quest'ultimo. Peraltro, l'adozione di una norma siffatta non è stata neppure annunciata dal SEBC.

98. Risulta da quanto precede che il SEBC ha tenuto debito conto dei rischi ai quali l'importante volume degli acquisti di attività realizzati a titolo del PSPP poteva, eventualmente, esporre le banche

centrali degli Stati membri, e che esso, alla luce degli interessi in gioco, ha ritenuto che convenisse non introdurre una regola generale di ripartizione delle perdite.

99. Quanto alle eventuali perdite della BCE afferenti al PSPP, segnatamente nell'ipotesi in cui essa acquistasse, nel limite della quota del 10% assegnatale dall'articolo 6, paragrafo 2, della decisione 2015/774, esclusivamente o essenzialmente titoli emessi da autorità nazionali, occorre rilevare che, al di là delle garanzie contro un rischio siffatto costituite sia dagli elevati criteri di idoneità enunciati all'articolo 3 di detta decisione, sia dai limiti di detenzione per emissione e per emittente risultanti dall'articolo 5 della medesima decisione, il SEBC non ha adottato alcuna regola che deroghi al regime generale di ripartizione delle perdite della BCE risultante dall'applicazione combinata dell'articolo 32, paragrafo 5, e dell'articolo 33 del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, da cui risulta, in sostanza, che tali perdite sono coperte dal fondo di riserva generale della BCE e, se necessario, previa decisione del Consiglio direttivo, dai redditi monetari dell'esercizio finanziario in questione, pro rata e fino a concorrenza degli importi concessi alle banche centrali nazionali, in conformità della regola di ripartizione proporzionale alle loro rispettive quote liberate nel capitale della BCE.

100. Risulta dalle suddette considerazioni che la decisione 2015/774 non viola il principio di proporzionalità.

26 febbraio 2019, Rimšēvi s/ Lettonia, causa C-202/18, ECLI:EU:C:2019:139

Con decisione del Parlamento lettone del 31 ottobre 2013, il sig. Rimšēvi s viene nominato governatore della Banca centrale di Lettonia per un mandato di sei anni (dal 21 dicembre 2013 al 21 dicembre 2019). In data 17 febbraio 2018, il sig. Rimšēvi s viene arrestato in seguito all'avvio da parte dell'Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione (KNAB) di un'indagine penale preliminare a suo carico, essendo sospettato di aver richiesto ed accettato, nel corso del 2013, una tangente in qualità di governatore della Banca centrale di Lettonia al fine di esercitare un'influenza a favore di una banca privata lettone.

Due giorni dopo, il 19 febbraio 2018, il KNAB adotta una decisione con la quale impone al sig. Rimšēvi s, fra l'altro, il divieto di esercitare le sue funzioni decisorie, di controllo e di sorveglianza all'interno della Banca centrale di Lettonia, ed in particolare il divieto di ricoprire la sua carica di governatore della Banca centrale. Un primo ricorso proposto dal sig. Rimšēvi s avverso le misure cautelari imposte dal KNAB viene respinto dal Tribunale distrettuale di Riga. In secondo luogo, il sig. Rimšēvi s propone ricorso dinanzi la Corte di giustizia chiedendo che la Corte dichiari (i) di essere stato illegittimamente sollevato dal suo incarico di governatore della Banca centrale di Lettonia con la decisione del KNAB, (ii) l'illegittimità della misura cautelare consistente nel divieto di esercitare le funzioni e le attribuzioni di governatore della Banca centrale di Lettonia. A tal proposito, osserva la Corte:

88. Risulta esplicitamente dall'articolo 14.2, secondo comma, dello statuto del SEBC e della BCE che, a sostegno del ricorso previsto da tale disposizione, il governatore interessato o il consiglio direttivo possono far valere la «violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro

applicazione». Tale espressione riguarda, anzitutto, la violazione delle condizioni cui tale disposizione subordina il sollevamento di un governatore dall'incarico.

89. In proposito, tale disposizione prevede che un governatore può essere sollevato dall'incarico solo in due ipotesi, ossia se non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o se si è reso colpevole di gravi mancanze.

90. Nel caso di specie, il divieto imposto al sig. Rimšēviš di esercitare le funzioni di governatore della Banca centrale di Lettonia è motivato dalle esigenze di un'indagine penale concernente presunte condotte di quest'ultimo, ritenute delittuose, le quali, qualora accertate, costituirebbero «gravi mancanze» ai sensi dell'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE.

91. Va rilevato anzitutto che non spetta alla Corte, allorché essa è adita sulla base dell'articolo 14.2 di tale statuto, sostituirsi ai giudici nazionali competenti a pronunciarsi sulla responsabilità penale del governatore accusato, e neanche interferire con le indagini preliminari avviate nei confronti di quest'ultimo da parte delle autorità amministrative o giudiziarie competenti ai sensi del diritto dello Stato membro interessato. Orbene, ai fini di tali indagini, e segnatamente al fine di impedire che il governatore interessato le ostacoli, può essere necessario decidere di sospendere temporaneamente quest'ultimo dall'incarico.

92. Spetta, invece, alla Corte, nell'ambito delle competenze che le sono attribuite dall'articolo 14.2, secondo comma, dello statuto del SEBC e della BCE, accertare se un divieto provvisorio, imposto al governatore interessato, di esercitare l'incarico sia adottato solo se sussistono indizi sufficienti del fatto che quest'ultimo ha commesso gravi mancanze tali da giustificare siffatta misura.

93. Nel caso di specie, l'interessato fa valere dinanzi alla Corte di non aver commesso alcuna delle mancanze che gli sono addebitate. Come la BCE, egli ritiene che la Repubblica di Lettonia non fornisca alcuna prova di tali mancanze. Di fatto, durante la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, la Repubblica di Lettonia non ha fornito alcun principio di prova in merito alle accuse di corruzione che hanno motivato l'avvio delle indagini e l'adozione della decisione impugnata.

94. In udienza, il presidente della Corte ha invitato i rappresentanti della Repubblica di Lettonia, che si sono impegnati in tal senso, a produrre alla Corte entro un breve periodo i documenti che giustificano la decisione impugnata. Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 125 a 130 delle sue conclusioni, nessuno dei documenti prodotti dalla Repubblica di Lettonia dopo l'udienza contiene elementi di prova tali da dimostrare l'esistenza di indizi sufficienti della fondatezza delle accuse mosse all'interessato.

95. Con lettera pervenuta alla cancelleria della Corte l'8 gennaio 2019, la Repubblica di Lettonia ha offerto di produrre ulteriori documenti «entro un termine ragionevole», senza chiedere la riapertura della fase orale del procedimento, che è stata chiusa dopo la presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, in applicazione dell'articolo 82, paragrafo 2, del regolamento di procedura. Con una seconda lettera del 30 gennaio 2019, la Repubblica di Lettonia ha rinnovato la sua offerta di prova e ha chiesto la riapertura della fase orale del procedimento. Tuttavia, tale offerta di prova, pervenuta alla Corte durante la deliberazione, non contiene alcuna motivazione del ritardo nella presentazione di tali documenti, come richiede l'articolo 128, paragrafo 2, del regolamento di

procedura della Corte. In effetti, l'evoluzione delle indagini penali come descritta dal governo lettone è priva di rilevanza a tal riguardo. Inoltre, tale offerta di prova non contiene alcuna indicazione concreta e specifica riguardo al contenuto dei documenti che essa offriva di produrre. In tali circostanze e in considerazione del carattere accelerato dei procedimenti, l'offerta di prova e la domanda di riapertura della fase orale del procedimento devono essere respinte.

96. Di conseguenza, la Corte non può che dichiarare che la Repubblica di Lettonia non ha dimostrato che il sollevamento del sig. Rimšēviš dall'incarico sia fondato sull'esistenza di indizi sufficienti del fatto che egli ha commesso gravi mancanze ai sensi dell'articolo 14.2, secondo comma, dello statuto del SEBC e della BCE e, quindi, accoglie il motivo vertente sul carattere non giustificato di tale decisione. Pertanto, non è necessario esaminare gli altri motivi di ricorso ».

1.5. Agenzie dell'Unione europea

13 giugno 1958, *Impresa Meroni & Co., Industrie metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità*, causa 9/56 e 10/56, Racc. 11 e 53

Le decisioni dell'Alta Autorità 22/54/CECA e 14/55/CECA istituivano un meccanismo di perequazione del rottame importato dai Paesi terzi che mirava ad evitare l'allineamento del prezzo del rottame interno sui prezzi più elevati del rottame importato. L'attuazione del meccanismo veniva affidata all'Ufficio comune dei consumatori di rottame ed alla Cassa di perequazione del rottame importato (gli «organismi di Bruxelles»); ed, in caso di mancato pagamento dei contributi, l'Alta Autorità avrebbe emanato una decisione nei confronti dell'impresa debitrice. A seguito di vari solleciti di pagamento trasmessi alla società Meroni, l'Alta Autorità emanava la decisione 24 ottobre 1956, con cui ingiungeva alla Meroni di corrispondere alla Cassa di perequazione la somma dovuta. La Meroni proponeva ricorso per l'annullamento di detta decisione contestando, inter alia, l'illegittimità della delega di poteri agli organismi di Bruxelles. La Corte di giustizia ha accolto tale motivo ed ha osservato:

«la parte ricorrente fa carico all' Alta Autorità di sostenere " l' inattaccabilità - per così dire la sacramentalista - dei conteggi di Bruxelles che sarebbe perfino più rigida e certo infinitamente più grave di quella conseguente a vere e proprie decisioni giurisdizionali le quali sono sempre impugnabili avanti alla corte di giustizia "; in altri termini d' aver delegato poteri che il trattato le conferisce senza assoggettarne l' esercizio alle condizioni cui il trattato li avrebbe sottoposti ove essa li avesse direttamente esercitati .

La ricorrente fa ancora carico all' Alta Autorità di aver determinato " una situazione in cui le grandi e medie industrie predominano su quelle che dispongono di limitati mezzi finanziari e che devono rifornirsi sul mercato interno "; in altri termini d' aver, con la decisione n. 14-55, delegato poteri che il trattato le conferisce ad " enti non qualificati per esercitarli ".

Queste due censure si appuntano sulla delega di poteri che la decisione generale n. 14-55 avrebbe fatta agli organismi di Bruxelles e precisamente con la prima si criticano le modalità della delega e con la seconda il suo stesso principio.

Prima di esaminare tali censure e tuttavia necessario stabilire se con la decisione n. 14-55 si siano realmente delegati poteri agli organismi di Bruxelles.

A) se la decisione n. 14-55 abbia delegato poteri agli organismi di Bruxelles.

Si deve stabilire se la decisione n. 14-55 " relativa all' istituzione di un meccanismo finanziario atto a garantire il regolare rifornimento di rottame al mercato comune " deleghi realmente agli organismi di Bruxelles poteri che il trattato ha conferito all' Alta Autorità o se essa affidi a tali organismi soltanto il potere di adottare delle delibere cui l'Alta Autorità dà attuazione sotto la sua piena responsabilità.

Talune disposizioni della decisione n. 14-55 fanno propendere per la seconda ipotesi; in specie:

- il considerando in cui s' afferma " che l'Alta Autorità è responsabile del regolare funzionamento del meccanismo finanziario e che, di conseguenza, deve in qualsiasi momento essere in grado di intervenire efficacemente ",

- l'art. 1 in cui è indicato che " il funzionamento del meccanismo suddetto è affidato - sotto la responsabilità dell'Alta Autorità - all' ufficio comune dei consumatori di rottame (qui di seguito denominato ufficio comune) e alla cassa di perequazione per il rottame importato (qui di seguito denominata cassa) ",

- il 2) comma dell'art. 4 il quale prevede che " in mancanza di pagamento in termini, la cassa chiede l'intervento dell'Alta Autorità che può " (e non già deve) " emanare una decisione avente forza di titolo esecutivo ",

- l'art. 8 il quale dispone che " l'Alta Autorità nomina un rappresentante permanente ed un suo sostituto presso l'ufficio comune e la cassa. Il rappresentante permanente od il suo sostituto assiste a tutte le sedute del consiglio d' amministrazione e dell'assemblea generale dell'ufficio comune e della cassa. Il rappresentante permanente, od il suo sostituto trasmettono immediatamente all' Alta Autorità le deliberazioni adottate dai suddetti organismi ed informano l'Alta Autorità di qualunque questione che richieda una deliberazione di quest' ultima a termini dell'articolo 9 di cui in appresso "

- l'art. 9 il quale prevede che " le deliberazioni dell'ufficio comune e della cassa sono adottate all' unanimità dai rispettivi consigli per le materie di rispettiva competenza ed all' unanimità dei due consigli per le materie di competenza comune. Il rappresentante permanente dell'Alta Autorità o il suo sostituto possono tuttavia subordinare la decisione all' approvazione dell'Alta Autorità. In mancanza di una deliberazione unanime dei consigli dell'ufficio comune o della cassa relativa alle disposizioni contenute negli articoli 3, 4 e 5 (1) comma) di cui sopra, la decisione è presa dall' Alta Autorità. L' Alta Autorità, il suo rappresentante permanente od il sostituto possono chiedere la convocazione dell'ufficio comune e della cassa entro un termine massimo di dieci giorni, per sottoporre a tali organismi qualsiasi proposta. Se la seduta non ha luogo entro dieci giorni, l'Alta Autorità può prendere essa stessa una decisione in merito a tali proposte ".

Altre disposizioni della decisione n. 14-55 conforterebbero la prima ipotesi, in specie il 1) comma dell'art. 4:

" la cassa notifica alle imprese l'importo dei contributi da versare ed i termini di versamento ed è autorizzata ad incassarne l'ammontare ",

Nonché il 1) comma dell'art. 6:

" la cassa è l'organo esecutivo del meccanismo finanziario istituito con la presente decisione ".

Fra le due interpretazioni l'Alta Autorità ha scelto quella della vera delega di poteri in quanto nella sua comparsa di risposta ha affermato che essa:

" prende i dati forniti dagli organismi di Bruxelles senza nulla poter aggiungere di suo. Ogni altra giustificazione specifica avrebbe significato una intromissione non autorizzata per spiegare gli elementi del processo formativo delle deliberazioni di un altro ente ... " " ... I prezzi d' importazione, le qualità di rottame importato e il prezzo medio ponderate all' interno della comunità sono elementi che vengono presi in considerazione dagli organismi di Bruxelles per fissare il tasso di perequazione : la decisione impugnata non ha fatto che riprodurre l' applicazione del tasso di perequazione operata, nei confronti della ricorrente, da quegli organismi . Volendo dunque ammettere che l'errore lamentato possa costituire sviamento di potere, questo andrebbe attribuito alle deliberazioni degli organismi di perequazione, le quali sono inattaccabili dalla stessa Alta Autorità una volta che il (suo)

rappresentante presso gli organismi di Bruxelles non ne abbia riservato la decisione finale all' Alta Autorità medesima, a norma dell'art. 9 delle decisioni n. 22-54 e n. 14-55. Non si può infatti pensare che la decisione degli organismi competenti di Bruxelles, una volta adottata all' unanimità, senza riserve del rappresentante dell'Alta Autorità, resti esposta a possibili variazioni imposte unilateralmente dalla sola Alta Autorità; e non è appunto senza significato che sia stato stabilito per l'obbligatorietà delle decisioni l'unanimità dei consensi di tutti i membri degli organismi deliberanti. Ma anche se si volesse ammettere, contrariamente alla chiara dizione degli articoli ora citati ed alla loro interpretazione sistematica, che il rappresentante dell'Alta Autorità potesse intervenire con poteri di modificazione o di invalidazione in ogni momento successivo, il motivo in esame resterebbe pur sempre irrilevante agli effetti dell'annullamento della decisione impugnata. In questa ipotesi infatti, per poter impugnare davanti a codesta eccellentissima corte la decisione di cui è causa, bisognerebbe sviarne il contenuto attribuendole una portata ben diversa dalla semplice formazione di un titolo esecutivo con riferimento ad una obbligazione preesistente e la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare che le deliberazioni degli organismi di Bruxelles che hanno portato alla fissazione del tasso di perequazione sono state fatte proprie dall' Alta Autorità nella decisione impugnata e costituiscono una decisione dell' Alta Autorità stessa, nei confronti della quale la ricorrente è legittimata ad agire ".

L'Alta Autorità avrebbe potuto sostenere che la facoltà conferita al suo rappresentante dall' art. 9 della decisione n. 14-55, " di subordinare la decisione (degli organismi di Bruxelles) all' approvazione dell' Alta Autorità " lasciava a lei la responsabilità di qualsiasi deliberato degli organismi di Bruxelles) all' approvazione dell' Alta Autorità " lasciava a lei la responsabilità di qualsiasi deliberato degli organismi di Bruxelles, ma quanto essa stessa ha dedotto e che trovasi più sopra riprodotto, dimostra che essa non fa suoi i deliberati degli organismi di Bruxelles relativi alla fissazione dell' aliquota di perequazione .

Pertanto con la decisione n. 14-55 si è fatta una effettiva delega di poteri e deve quindi esaminare se le prescrizioni del trattato sono state osservate.

B) modalità della decisione n. 14-55

Se l'Alta Autorità avesse direttamente esercitato i poteri che ha delegato agli organismi di Bruxelles con la decisione n. 14-55, nell' esercizio di tali poteri essa sarebbe stata soggetta agli obblighi che il trattato le impone e sarebbe stata in specie tenuta:

- a motivare le sue decisioni ed a menzionarvi i pareri obbligatori raccolti (art. 15),
- a pubblicare ogni anno una relazione generale sulla sua attività e sulle sue spese amministrative (art. 17),
- a render noti i dati che possono essere utili ai governi od a qualsiasi altro interessato (art. 47).

In tal caso essa sarebbe pure stata tenuta ad emettere delle decisioni o delle raccomandazioni su cui il sindacato della corte di giustizia poteva esercitarsi nelle condizioni previste dall' art. 33.

Con la decisione n. 14-55 l'Alta Autorità non ha sottoposto l'esercizio dei poteri delegati agli organismi di Bruxelles ad alcuna delle condizioni cui sarebbe stata soggetta essa stessa ove li avesse direttamente esercitati.

Posto che anche ove la delega fatta con la decisione n. 14-55 fosse legittima con riguardo al trattato, essa non poteva conferire all'autorità delegata poteri diversi da quelli che il trattato conferisce all'autorità delegante, mentre la facoltà degli organismi di Bruxelles di adottare provvedimenti senza l' osservanza delle prescrizioni alle quali essi sarebbero stati soggetti ove l' Alta Autorità li avesse direttamente emanati, dà in fatto a detti organismi poteri più ampi di quelli che il trattato conferisce all' Alta Autorità .

Pertanto la delega di cui nella decisione n. 14-55 ha violato il trattato perché non ha assoggettato i provvedimenti degli organismi di Bruxelles alle stesse norme cui il trattato sottopone le decisioni dell'Alta Autorità.

Da ciò consegue che la decisione del 24 ottobre 1956 deve venir annullata in quanto ha dichiarato eseguibile una pretesa pecuniaria sorta dall' applicazione della decisione generale n. 14-55 che è illegittima.

La parte ricorrente fa ancora carico agli organismi di Bruxelles di aver proceduto nei suoi confronti a commisurazioni d' ufficio ed all' accertamento provvisorio dei contributi dovuti.

Se in esito all' esame del primo mezzo la corte ha già dichiarato che la decisione 24 ottobre 1956 andava annullata per violazione di forme essenziali in quanto non dava atto che l'importo preteso era stato accertato d' ufficio in base a valutazione provvisoria, deve pure esaminare se gli organismi di Bruxelles avevano il potere di commisurare con tali modalità i contributi di perequazione.

Alle domande rivolte dalla i sezione dell' Alta Autorità ha risposto il 12 luglio 1957 che la facoltà di commisurare d' ufficio risultava dai concordi deliberati della cassa di perequazione del rottame importato e dell' ufficio comune dei consumatori di rottame di data 26 maggio 1953 coi quali fu stabilito che " qualora entro il 15 del secondo mese successivo a quello cui il contributo si riferisce non pervengano alla direzione dettagliate indicazioni sul tonnello imponibile di ogni opificio essa è autorizzata a procedere mediante valutazione forfettaria in concorso con gli uffici regionali . "

La decisione n. 14-55 non conferiva agli organismi di Bruxelles la facoltà di usare tali modalità per la commisurazione né di applicarla retroattivamente, né di comunicare accertamenti provvisori.

Orbene se per la riscossione del prelievo generale si procede mediante commisurazione d' ufficio, la decisione n. 31-55 del 19 novembre 1955 (gazzetta ufficiale della comunità n. 21, del 28 novembre 1955, pag. 906) l'ha espressamente autorizzata dopo che l'Alta Autorità aveva imposto alle imprese con le decisioni n. 2-52, art. 4 e n. 3-52, art. 5, di denunciare la loro produzione e stabilito le modalità delle denunce.

Qualsiasi commisurazione d' ufficio e qualsiasi valutazione provvisoria van sottoposte a precise norme atte ad evitare arbitri ed a rendere possibile il controllo dei dati utilizzati.

Una delega di poteri non si può presumere ed anche ove abbia la facoltà di farla, l'autorità delegante deve emanare una decisione da cui la delega espressamente risulti.

La commisurazione d' ufficio e la notifica di obblighi pecuniari provvisori fatte dagli organismi di Bruxelles sono pertanto prive di base giuridica e per tali ragioni ancora, deve annullare la decisione del 24 ottobre 1955 che ha dichiarato eseguibili pretese pecuniarie accertate attraverso un procedimento privo di base giuridica.

C) ampiezza della delega di poteri

La parte ricorrente fa carico all' Alta Autorità di aver, con la decisione n. 14-55, delegato agli organismi di Bruxelles dei poteri che essi non sarebbero qualificati ad esercitare.

L' art. 8 del trattato affida all' Alta Autorità:

" il compito di provvedere al raggiungimento degli obiettivi fissati dal presente trattato nei modi da esso previsti "

Senza menzionare la facoltà di delegare poteri.

Non si può tuttavia escludere che l'attuazione dei " meccanismi finanziari comuni a più imprese " previsti al comma a) dell'art. 53 possa venir affidata ad enti di diritto privato forniti di personalità giuridica propria e cui vengono conferiti adeguati poteri.

I meccanismi finanziari istituiti dalla stessa Alta Autorità in virtù del comma b) del citato articolo devono mirare agli stessi fini dei meccanismi previsti dal comma a) per cui essi possono assumere forme analoghe e valersi del concorso di organismi aventi personalità giuridica propria.

Che pertanto la facoltà dell'Alta Autorità di autorizzare od istituire i meccanismi finanziari previsti dall' art. 53 comprende pure quella di delegare a detti organismi taluni poteri con le modalità che essa stabilisce e sotto il suo controllo.

Tuttavia secondo lo spirito dell'art. 53 tali deleghe sono legittime soltanto ove l'Alta Autorità le riconosca necessarie:

" per l'esecuzione dei compiti enunciati nell' art. 3 e compatibili con le disposizioni del presente trattato ed in particolare dell'art. 65 ".

L' articolo enuncia ben otto distinti obiettivi molto generici e che non è sicuro si possano tutti perseguire integralmente e simultaneamente in qualsiasi circostanza.

Nel perseguire gli obiettivi enunciati nel citato articolo l'Alta Autorità deve avere la cura permanente di conciliare gli eventuali contrasti che possono sorgere fra i vari obiettivi ciascuno per sé considerato e qualora tali contrasti si manifestino, essa deve riconoscere all' uno o all' altro degli obiettivi la preminenza che le sembra imposta dai fatti o dalle circostanze economiche in base ai quali emana le sue decisioni.

Il conciliare i vari obiettivi enunciati nell' art. 3 presuppone un reale potere discrezionale che comporta una difficile scelta determinata dalla considerazione caso per caso dei fatti e delle circostanze economiche.

Le conseguenze di una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi dei poteri d' esecuzione nettamente circoscritti ed il cui esercizio può per ciò stesso venir rigorosamente controllato in base a criteri obiettivi stabiliti dall' autorità delegante, oppure se trattisi di un potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria.

Nella prima ipotesi la delega non può notevolmente modificare le conseguenze derivanti dall' esercizio dei poteri che essa attribuisce mentre nella seconda ipotesi la delega, col sostituire gli apprezzamenti dell' autorità delegata a quelli dell' autorità delegante, determina un vero spostamento di responsabilità.

L' art. 53 può comunque autorizzare deleghe di potere per l'attuazione dei meccanismi finanziari che esso prevede soltanto qualora esse siano necessarie " per l' esecuzione dei compiti enunciati nell' art. 3 ". Tuttavia tali deleghe possono aver tratto soltanto a poteri d' esecuzione ben definiti ed il cui esercizio stia sotto il pieno controllo dell' Alta Autorità.

Secondo l' art. 3 gli obiettivi che vi sono enunciati, non vengono imposti alla sola Alta Autorità bensì alle " istituzioni della comunità ... Nell' ambito delle loro rispettive attribuzioni e nell' interesse comune "; tale disposizione permette di ravvisare nell' equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della comunità, una garanzia fondamentale che il trattato prevede, in ispecie per le imprese ed associazioni cui esso si applica.

Una delega di poteri discrezionali ad organi diversi da quelli che il trattato ha istituito per esplicarli o controllarne l' esercizio nell' ambito delle loro rispettive attribuzioni, violerebbe tali garanzie.

In base a tali criteri devesi accertare se la delega di poteri fatta dall' Alta Autorità agli organismi di Bruxelles con la decisione n. 14-55, risponde alle prescrizioni del trattato.

A tale fine la corte rileva che l' art. 5 della decisione n. 14-55 prevede che:

" l' ufficio comune e competente a proporre alla cassa:

A) i quantitativi di rottame importato dai paesi terzi od assimilato che potranno beneficiare della perequazione;

B) le condizioni alle quali è subordinato il beneficio della perequazione;

C) il prezzo massimo di acquisto all' importazione;

D) il prezzo di perequazione, che può essere fissato con riferimento sia al giorno dell' ordinazione sia al giorno di consegna;

E) i criteri per il calcolo delle economie di rottame realizzate grazie ad un maggior consumo di ghisa;

F) l' ammontare del premio concesso in funzione di tali economie. "

La terza relazione generale sull' attività della comunità (paggi. 106-107) ha reso pubblici i principi direttivi generali stabiliti dal consiglio dei ministri e dall' Alta Autorità e cui " deve ispirarsi la politica d' insieme nel settore del rottame "; e che tali direttive generali prevedono in particolare quanto segue:

" il costo del rottame per il produttore di acciaio - cioè la somma del prezzo di acquisto e dell' onere di perequazione - non deve superare un livello ragionevole in confronto al costo che effettivamente sopportano i produttori di acciaio nei principali paesi concorrenti.

Per evitare di sovraccaricare i costi dell' insieme della comunità, e in particolare di aggravare l' onere

netto sopportato nel funzionamento della cassa da talune regioni della comunità, i prelievi di perequazione non devono essere maggiorati se non per motivi molto gravi.

Lo sforzo effettuato a favore dell'importazione e di un livello ragionevole dei prezzi non deve incitare, sia negli impianti esistenti, sia a seguito della costruzione di nuovi impianti, ad uno sviluppo inconsiderato del consumo di rottame.

.....

È necessario intraprendere tutti gli sforzi intesi a ridurre il consumo di rottame, nella misura delle possibilità tecniche ed economiche e così anche della disponibilità delle altre materie prime, grazie ad una maggiore utilizzazione della ghisa. "

Atteso che talune delle proposte che l'ufficio deve presentare alla cassa ai sensi del citato art. 5 ed in ispecie quelle relative al " prezzo massimo d' acquisto all' importazione " al " prezzo di perequazione " ai " criteri per il calcolo dell' economia di rottame ed all' ammontare del premio concesso in funzione di tali economie " non possono risultare da semplici operazioni contabili basate su dei criteri oggettivi stabiliti dall' Alta Autorità ma comportano un largo margine d' apprezzamento esse rientrano come tali nell' esercizio di un potere discrezionale inteso a conciliare le varie esigenze d' una complessa politica economica .

Con l'affermare nella sua terza relazione generale che la politica d' insieme nel settore del rottame deve informarsi alle direttive generali stabilite dal consiglio dei ministri e da lei, la stessa Alta Autorità ha implicitamente ammesso che tali direttive non bastano a vincolare gli organismi di Bruxelles nelle loro decisioni.

In mancanza di criteri obiettivi atti a vincolare i predetti organismi nelle loro decisioni, essi devono valersi di un'ampia libertà di apprezzamento per adempiere ai compiti loro affidati dalla decisione n. 14-55.

Tuttavia, posto che per due volte - con le decisioni n. 9-56 e n. 34-57 - la stessa Alta Autorità ha emanato in luogo e vece degli organismi di Bruxelles dei provvedimenti che implicano l'esercizio di un potere discrezionale, ci si può chiedere se intervenendo direttamente in una materia su cui in virtù della decisione n. 14-55 potevano provvedere gli organismi di Bruxelles, l' Alta Autorità non abbia inteso riservarsi l' apprezzamento dei fatti e delle circostanze economiche che determinano la portata dei provvedimenti da adottare .

Nulla tuttavia permette di affermarlo in quanto per giustificare il suo intervento l'Alta Autorità non si richiama al carattere discrezionale delle decisioni di cui trattasi ma all' art. 9, 2) comma della decisione n. 22-54 il quale prevede che:

" in mancanza di unanime deliberazione dei consigli dell'ufficio comune o della cassa ... La decisione è presa dall' Alta Autorità ".

Con l'art. 9 della decisione n. 14-55 l'Alta Autorità ha bensì conferito al suo rappresentante permanente presso gli organismi di Bruxelles la facoltà di subordinare qualsiasi loro decisione alla sua approvazione ma riservandosi di poterla negare l'Alta Autorità non ha mantenuto poteri sufficienti perché la delega inserita nella decisione n. 14-55 si mantenga entro i limiti più sopra indicati.

Nel passaggio della comparsa di risposta più sopra citato l'Alta Autorità ha indicato che essa " prende i dati forniti dagli organismi di Bruxelles senza nulla poter aggiungere di suo ".

Stando così le cose la delega di poteri fatta agli organismi di Bruxelles con la decisione n. 14-55 consente loro una libertà d'apprezzamento tale da concretarsi in un vero potere discrezionale e non può quindi ritenersi compatibile con quanto il trattato prescrive.

Pertanto la decisione del 24 ottobre 1956 si basa su una decisione generale che è illegittima in quanto contravviene al trattato e deve, anche per questa ragione, venire annullata».

14 maggio 1981, causa 98/80, *Giuseppe Romano contro Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)*, Racc. 1241

L'ente pensionistico belga (INAMI) aveva erogato al sig. Romano una pensione di invalidità, che le parti erano d'accordo a ritenere un anticipo della pensione di invalidità che sarebbe stata erogata dallo Stato italiano al sig. Romano. Quando, nel luglio 1976, l'INPS notificava all'INAMI l'ammontare di tale pensione, quest'ultimo convertiva l'importo in franchi belgi, al fine di calcolare quanto avrebbe potuto trattenere, per rifarsi della somma versata come anticipo. La norma vigente per tale conversione era la decisione n. 101 del 1975 della Commissione amministrativa, un organismo non previsto dai trattati a cui, ai sensi della normativa comunitaria rilevante in materia di rapporti tra enti pensionistici, veniva delegato il potere di stabilire le date a cui fare riferimento per stabilire i tassi di cambio. Nel caso di specie, la Commissione amministrativa fissava come tasso di cambio quello previsto alla data del 1 gennaio 1975. Tuttavia, l'effettivo versamento di tale somma da parte dell'INPS avveniva un anno dopo la citata notifica, e precisamente nel luglio 1977. Seguendo la diversa disciplina prevista per la definizione del tasso di cambio in caso di trasferimento, l'INAMI convertiva la somma ricevuta applicando il diverso tasso di cambio previsto dalla disciplina dei rapporti tra enti pensionistici, per la precisione quello del giorno del pagamento. Il risultato era che l'INAMI, sempre applicando correttamente quanto previsto dalle normative comunitarie, si trovava a trattenere una somma maggiore di quella erogata in via provvisoria al lavoratore migrante, in ragione dell'enorme lasso di tempo impiegato dall'INPS tra la notifica del pagamento e l'effettivo versamento e, soprattutto, dalla forte svalutazione che la moneta italiana subiva proprio in quegli anni. Il sig. Romano, pertanto, citava in giudizio l'ente pensionistico belga davanti al Tribunale del lavoro di Bruxelles, il quale sollevava un rinvio pregiudiziale per sapere se era vincolato dalla decisione assunta dalla Commissione amministrativa. La Corte in proposito ha osservato:

«20 Per quanto concerne la questione così com'è stata posta dal Tribunal du travail, risulta tanto dall'art. 155 del Trattato quanto dal sistema giurisdizionale istituito dal Trattato stesso, ed in particolare dagli artt. 173 e 177, che il Consiglio non può conferire ad un organo come la Commissione amministrativa il potere di adottare atti di carattere normativo. Una decisione della Commissione amministrativa, pur potendo fornire un aiuto agli enti previdenziali incaricati di applicare il diritto comunitario in questo campo, non è tale da obbligare detti enti a seguire determinati metodi o ad adottare determinate interpretazioni quando procedono all'applicazione delle norme comunitarie. La decisione n. 101 della Commissione amministrativa non vincola quindi il Tribunal du travail».

22 gennaio 2014, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18

Il Regno Unito impugna il regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio nella parte in cui attribuisce ad un'agenzia, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati («l'AESFM»), il potere di vietare a singoli operatori economici il compimento di vendite allo scoperto, anche qualora le autorità nazionali competenti per materia siano di diverso avviso. A sostegno del proprio ricorso il Regno Unito adduce quattro motivi, basati su un'asserita violazione della giurisprudenza Meroni, della giurisprudenza Romano, del riparto di competenze esecutive delineato dagli art. 290-291 TFUE e dell'utilizzo dell'art. 114 TFUE quale base giuridica per attribuire i poteri decisionali summenzionati ad un organismo non previsto dai trattati. La Corte ha rigettato tutti e quattro i motivi, osservando:

« 41 Nella citata sentenza Meroni/Alta Autorità, alle pagine 40, 41 e 43, la Corte ha essenzialmente sottolineato che le conseguenze scaturenti da una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi, da un lato, poteri di esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio, per tale ragione, è soggetto a un controllo rigoroso in base a criteri oggettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure, dall'altro, un «potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria».

42 La Corte ha ivi altresì affermato che una delega del primo tipo non può modificare in modo notevole le conseguenze derivanti dall'esercizio dei poteri che essa attribuisce, mentre una delega del secondo tipo, con il sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un «vero e proprio spostamento di responsabilità». Per quanto concerne la fattispecie oggetto della citata sentenza Meroni/Alta Autorità, la Corte ha pertanto dichiarato che la delega di poteri conferita dall'Alta Autorità agli organismi interessati mediante la decisione n. 14-55 del 26 marzo 1955, che istituisce un meccanismo finanziario suscettibile di assicurare l'approvvigionamento regolare di rottame del mercato comune (GU 1955, n. 8, pag. 685), consentiva loro una «libertà di apprezzamento tale da concretarsi in un vero potere discrezionale» e non poteva quindi ritenersi compatibile con «quanto il trattato prescrive».

43 Si deve osservare che gli organismi in questione, oggetto della citata sentenza Meroni/Alta Autorità, erano enti di diritto privato, mentre l'Aesfem è un ente dell'Unione creato dal legislatore di quest'ultima.

44 In ordine ai poteri di cui l'Aesfem è investita ai sensi dell'articolo 28 del regolamento n. 236/2012, occorre sottolineare, innanzitutto, che questa disposizione non le conferisce alcuna competenza autonoma che vada al di là del quadro normativo fissato dal regolamento Aesfem.

45 Si deve poi constatare che, diversamente dai poteri delegati agli organismi oggetto della citata sentenza Meroni/Alta Autorità, l'esercizio dei poteri previsti all'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 è disciplinato da vari criteri e condizioni che delimitano il campo di azione dell'Aesfem.

46 Infatti, in primo luogo, l'Aesfem è autorizzata ad adottare le misure di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 236/2012 soltanto qualora, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, tali misure affrontino minacce all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità di tutto o di parte del sistema finanziario dell'Unione e sussistano implicazioni transfrontaliere. Inoltre, ogni misura dell'Aesfem è subordinata alla condizione che nessuna autorità nazionale competente abbia adottato misure per rispondere a dette minacce o che una o più fra tali autorità abbiano adottato misure non adeguate a far fronte alla minaccia in questione.

47 In secondo luogo, quando adotta le misure di cui all'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 236/2012, l'Aesfem deve tenere conto, ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo, del grado in cui esse affrontano in modo significativo la minaccia all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità di tutto o di parte del sistema finanziario dell'Unione o migliorano in modo significativo la capacità delle autorità nazionali competenti di monitorare tale minaccia, non creano un rischio di arbitraggio normativo e non producono effetti negativi sull'efficienza dei mercati finanziari, come la riduzione della liquidità su detti mercati o la creazione di incertezza per i partecipanti al mercato, che risultino sproporzionati rispetto ai benefici.

48 Ne deriva che, prima di adottare qualsiasi decisione, l'Aesfem deve pertanto esaminare un numero rilevante di fattori indicati dall'articolo 28, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 236/2012, dato che tali condizioni hanno carattere cumulativo.

49 Inoltre, i due tipi di misure che l'Aesfem può adottare ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento n. 236/2012 sono rigorosamente circoscritte a quelle indicate dall'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento Aesfem.

50 Infine, a termini dell'articolo 28, paragrafi 4 e 5, del regolamento n. 236/2012, l'Aesfem deve consultarsi con il CERS e, se opportuno, con altre amministrazioni competenti e deve trasmettere alle autorità nazionali competenti interessate la misura di cui propone l'adozione,

includendo i dettagli della misura proposta e le motivazioni in base alle quali tale misura deve essere adottata. L'Aesfem deve altresì riesaminare le misure a intervalli regolari e almeno ogni tre mesi. Quindi, il margine di discrezionalità dell'Aesfem è limitato sia dall'obbligo di consultazione sopra menzionato, sia dal carattere temporaneo delle misure autorizzate che, definite sulla base delle migliori prassi esistenti in materia di sorveglianza e sulla base di elementi sufficienti, sono adottate a fronte di una minaccia che richiede l'intervento dell'Unione.

51 L'inquadramento dettagliato dei poteri di intervento attribuiti all'Aesfem è inoltre messo in evidenza all'articolo 30 del regolamento n. 236/2012, ai sensi del quale la Commissione può adottare, conformemente all'articolo 42 del medesimo regolamento, atti delegati per precisare i criteri e i fattori di cui le autorità competenti e l'Aesfem devono tener conto nello stabilire in quali casi si siano verificati taluni eventi o sviluppi sfavorevoli nonché le minacce di cui all'articolo 28, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento.

52 A tale riguardo, l'articolo 24 del regolamento n. 918/2012 sottolinea ulteriormente la valutazione dei fatti di carattere tecnico che deve essere compiuta dall'Aesfem. Difatti, il paragrafo 3 di tale articolo limita i poteri di intervento dell'Aesfem a circostanze eccezionali, in particolare indicando in modo dettagliato il tipo di minaccia che può legittimare l'intervento dell'Aesfem sui mercati finanziari.

53 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che i poteri di cui l'Aesfem dispone in forza dell'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 sono disciplinati in modo preciso e sono soggetti a un controllo giurisdizionale alla luce degli obiettivi stabiliti dall'autorità delegante. Pertanto, detti poteri sono conformi alle condizioni indicate nella citata sentenza Meroni/Alta Autorità.

54 I poteri di cui trattasi non comportano dunque, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, che l'Aesfem sia investita di un «vero potere discrezionale» incompatibile con il Trattato FUE ai sensi della suddetta sentenza.

55 Per tali ragioni, il primo motivo non può essere accolto.

[...]

63 Per rispondere al secondo motivo occorre ricordare che, al punto 20 della citata sentenza Romano, la Corte ha osservato che risultava, tanto dal diritto primario in materia di competenze conferite dal Consiglio alla Commissione ai fini dell'esecuzione delle norme da esso stabilite, quanto dal sistema giurisdizionale istituito dal Trattato [CEE], che il Consiglio non può conferire a un organo, come quello oggetto della controversia che ha dato luogo a tale sentenza, nella fattispecie una commissione amministrativa, il potere di emanare «atti di carattere normativo». Secondo la Corte, una decisione di un organo siffatto, pur potendo fornire un aiuto alle istituzioni incaricate di applicare il diritto dell'Unione, non è tale da obbligare queste ultime a seguire determinati metodi o ad adottare date interpretazioni quando procedono all'applicazione delle norme dell'Unione. La Corte ne ha tratto la conclusione che la decisione controversa, adottata dalla suddetta commissione amministrativa, «non vincolava» il giudice del rinvio.

64 È vero che dall'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 risulta che l'Aesfem è chiamata ad adottare, sulla base di tale articolo e in circostanze rigorosamente limitate, atti di portata generale. Questi ultimi possono contenere anche norme che si indirizzano a ogni persona fisica o giuridica che detenga un determinato strumento finanziario oppure una data categoria di strumenti finanziari o che effettui talune operazioni finanziarie.

65 Tuttavia, tale constatazione non implica che l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 contravvenga al principio enunciato nella citata sentenza Romano. Occorre infatti ricordare che il quadro istituzionale stabilito dal Trattato FUE – in particolare agli articoli 263, primo comma, TFUE e 277 TFUE – consente espressamente agli organi e agli organismi dell'Unione di adottare atti di portata generale.

66 Ciò posto, non è possibile desumere dalla citata sentenza Romano che la delega di poteri a un'autorità come l'Aesfem sia disciplinata da condizioni diverse da quelle enunciate nella citata

sentenza Meroni/Alta Autorità e richiamate ai punti 41 e 42 della presente sentenza.

67 Orbene, come risulta dalla valutazione del primo motivo dedotto dal Regno Unito, quest'ultimo non ha dimostrato che la delega di poteri all'Aesfem di cui all'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 è contraria alle suddette condizioni e, in particolare, a quella secondo cui tale delega può avere ad oggetto soltanto poteri di esecuzione, rigorosamente definiti.

68 Di conseguenza, il secondo motivo non può essere accolto.

[...]

77 Si deve preliminarmente ricordare che l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 riguarda una delega di poteri non già alla Commissione, bensì a un organo o a un organismo dell'Unione.

78 In tale contesto, e al fine di rispondere al terzo motivo qui in esame, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione se gli autori del Trattato FUE abbiano inteso stabilire, agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE, un quadro normativo unico che consenta di attribuire esclusivamente alla Commissione taluni poteri delegati e di esecuzione oppure se il legislatore dell'Unione possa prevedere ulteriori sistemi di delega di poteri siffatti ad organi o ad organismi dell'Unione.

79 In proposito occorre osservare che, pur essendo vero che i trattati non contengono alcuna disposizione che consenta di attribuire competenze a un organo o a un organismo dell'Unione, resta tuttavia il fatto che molte disposizioni del Trattato FUE presuppongono l'esistenza di una siffatta possibilità.

80 Infatti, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, gli enti dell'Unione sulle quali la Corte esercita un controllo giurisdizionale comprendono gli «organi» e gli «organismi» dell'Unione. Le norme del ricorso per carenza sono applicabili a questi ultimi in forza dell'articolo 265 TFUE. Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, i giudici degli Stati membri possono sottoporre alla Corte in via pregiudiziale questioni relative alla validità e all'interpretazione degli atti di tali enti. Inoltre, avverso i medesimi atti può essere dedotta un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE.

81 Tali meccanismi di controllo giurisdizionale si applicano agli organi e agli organismi istituiti dal legislatore dell'Unione ai quali è stato attribuito il potere di adottare atti giuridicamente vincolanti nei confronti di persone fisiche o giuridiche in settori specifici, quali l'Agenzia europea per le sostanze chimiche, l'Agenzia europea per i medicinali, l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli), l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali nonché l'Agenzia europea per la sicurezza aerea.

82 In merito alla presente causa, si deve rilevare che l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 attribuisce all'Aesfem determinati poteri decisorii in un settore che comporta una perizia professionale e tecnica specifica.

83 Tuttavia, tale attribuzione di poteri non corrisponde ad alcuna delle ipotesi delimitate dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

84 Come indicato ai punti da 2 a 4 della presente sentenza, il contesto normativo nel quale si iscrive l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 è determinato, in particolare, dai regolamenti n. 1092/2010, Aesfem e n. 236/2012. Detti regolamenti fanno parte di un insieme di strumenti di regolamentazione adottati dal legislatore dell'Unione affinché quest'ultima, tenuto conto dell'integrazione dei mercati finanziari internazionali e del rischio di contagio delle crisi finanziarie, possa operare in favore della stabilità finanziaria internazionale, come si evince dal considerando 7 del regolamento n. 1092/2010.

85 Di conseguenza, l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 non può essere considerato isolatamente. Al contrario, tale articolo deve essere inteso come facente parte di un insieme di disposizioni volte a dotare le autorità nazionali competenti e l'Aesfem di poteri di intervento per fronteggiare sviluppi sfavorevoli tali da minacciare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione e la fiducia dei mercati. A tal fine, dette autorità devono essere in grado di imporre restrizioni temporanee alla vendita allo scoperto di taluni titoli finanziari o alla conclusione di contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) o ad altre operazioni, allo scopo di impedire crolli incontrollati dei prezzi di tali strumenti. Questi enti

dispongono di un elevato livello di perizia professionale e collaborano strettamente nel perseguimento dell'obiettivo di stabilità finanziaria all'interno dell'Unione.

86 Pertanto, l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012, in combinato disposto con i summenzionati ulteriori strumenti di regolazione adottati in materia, non può essere considerato in contrasto con il regime delle deleghe previsto ai suddetti articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

87 Ne consegue che il terzo motivo deve essere respinto.

[...]

97 Preliminarmente, si deve osservare che il quarto motivo sollevato dal ricorrente opera soltanto per il caso in cui l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 debba essere interpretato nel senso che abilita l'Aesfem ad adottare decisioni di carattere individuale nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

98 Se è vero che, come risulta dal punto 64 della presente sentenza, l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 abilita l'Aesfem ad adottare in circostanze rigorosamente limitate atti di portata generale, non si può tuttavia escludere che essa possa, sulla base dei poteri che le sono conferiti dal medesimo articolo, pervenire all'adozione di decisioni nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche.

99 Per rispondere a tale quarto motivo, la Corte deve pronunciarsi sulla questione se il regime di intervento istituito dall'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 114 TFUE.

100 Per quanto concerne la portata dell'articolo 114 TFUE, occorre ricordare che un atto legislativo adottato su tale base giuridica deve, da un lato, prevedere misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri e, dall'altro, avere ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

101 Si deve quindi verificare se l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 rispetti tali due condizioni.

102 In primo luogo, con l'espressione «misure relative al ravvicinamento», gli estensori del Trattato FUE hanno voluto attribuire al legislatore dell'Unione, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse (v. sentenza del 6 dicembre 2005, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-66/04, Racc. pag. I-10553, punto 45).

103 Al riguardo, la Corte ha specificato che tale margine di discrezionalità può essere utilizzato in particolare per stabilire la tecnica di armonizzazione più appropriata quando il ravvicinamento prospettato necessita di analisi altamente tecniche e specializzate nonché della presa in considerazione di sviluppi relativi a un particolare settore (v., in tal senso, sentenza Regno Unito/Parlamento e Consiglio, cit., punto 46).

104 Inoltre, nella sua sentenza del 2 maggio 2006, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-217/04, Racc. pag. I-3771, punto 44), la Corte ha tra l'altro affermato che, sulla scorta di una valutazione rimessa al legislatore dell'Unione, può verificarsi la necessità di prevedere l'istituzione di un organismo dell'Unione incaricato di contribuire all'attuazione di un processo di armonizzazione.

105 Pertanto, il legislatore dell'Unione, nella sua scelta della tecnica di ravvicinamento e tenuto conto del margine di discrezionalità di cui esso gode nell'adozione delle misure previste dall'articolo 114 TFUE, può delegare a un organo o a un organismo dell'Unione talune competenze volte all'attuazione dell'armonizzazione che si intende conseguire. In particolare, ciò avviene quando le misure da adottare devono fondarsi su una perizia professionale e tecnica particolare, nonché su una capacità di reazione di detto ente.

106 Dato che il ricorrente fa valere, tra l'altro, che l'articolo 114 TFUE non può costituire la base giuridica per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti nei confronti di singoli, si deve ricordare che la Corte, nella sentenza del 9 agosto 1994, Germania/Consiglio (C-359/92, Racc. pag. I-3681, punto 37), ha dichiarato che è possibile che, in taluni settori, il ravvicinamento

delle sole norme generali non sia sufficiente a garantire l'unità del mercato. Pertanto, la nozione di «misure relative al ravvicinamento» deve essere interpretata nel senso che comprende il potere del legislatore dell'Unione di prescrivere i provvedimenti relativi ad un prodotto o a una categoria di prodotti determinati e, se del caso, provvedimenti individuali riguardanti questi prodotti.

107 In proposito, al punto 44 della citata sentenza del 2 maggio 2006, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, la Corte ha sottolineato che nulla nel tenore testuale dell'articolo 114 TFUE permette di concludere che i provvedimenti adottati dal legislatore dell'Unione sul fondamento di tale articolo debbano limitarsi, quanto ai loro destinatari, ai soli Stati membri.

108 Orbene, si deve constatare che, mediante l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012, il legislatore dell'Unione ha inteso istituire, a fronte di serie minacce all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità del sistema finanziario dell'Unione, un meccanismo adeguato tale da consentire, in ultima istanza e in circostanze ben determinate, l'adozione di misure applicabili in tutta l'Unione, che possono eventualmente presentare la forma di decisioni indirizzate a taluni attori dei suddetti mercati.

109 A tal riguardo, dal considerando 1 del regolamento n. 236/2012 risulta che le autorità competenti di diversi Stati membri hanno adottato provvedimenti di emergenza per restringere o vietare le vendite allo scoperto di alcune o di tutte le categorie di titoli in ragione delle minacce alla tenuta degli istituti finanziari e dei rischi sistemici che ne derivano. Ivi è altresì precisato che i provvedimenti adottati dagli Stati membri sono diversi tra loro, in quanto l'Unione manca di uno specifico quadro normativo comune che si occupi del controllo delle vendite allo scoperto.

110 Il legislatore dell'Unione ha inoltre precisato, al considerando 3 del regolamento n. 236/2012, che è opportuno e necessario che le norme da quest'ultimo stabilite assumano la forma legislativa di un regolamento al fine di assicurare che quelle norme che impongono direttamente agli operatori privati obblighi riguardanti la comunicazione al pubblico delle proprie posizioni corte nette relative a determinati strumenti e relative alle vendite allo scoperto effettuate in assenza della disponibilità dei titoli siano applicate in modo uniforme in tutta l'Unione. Il carattere regolamentare è stato ritenuto necessario per conferire all'Aesfem i poteri per coordinare le misure adottate dalle autorità competenti o per adottare essa stessa le misure necessarie nel settore in questione.

111 Inoltre, il legislatore dell'Unione ha sottolineato, al considerando 5 del regolamento n. 236/2012, che, per porre fine all'attuale situazione di frammentazione nella quale alcuni Stati membri hanno adottato misure divergenti, e per ridurre la possibilità che le autorità competenti adottino misure divergenti, è importante affrontare in modo armonizzato i rischi potenziali derivanti dalle vendite allo scoperto e dai contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap).

112 L'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 mira in effetti al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di sorveglianza di un certo numero di titoli e al controllo, in casi determinati, di alcune operazioni commerciali aventi ad oggetto tali titoli, in particolare posizioni corte nette in uno specifico strumento finanziario o in una data categoria di strumenti finanziari.

113 In secondo luogo, e in merito alla condizione enunciata dall'articolo 114 TFUE, secondo cui le misure di ravvicinamento da parte del legislatore dell'Unione devono avere ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, occorre ricordare che, al punto 42 della citata sentenza del 2 maggio 2006, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, la Corte ha evidenziato che tale articolo può essere utilizzato come base giuridica solo quando risulti obiettivamente ed effettivamente dall'atto giuridico che quest'ultimo ha come fine il miglioramento delle condizioni di attuazione e di funzionamento del mercato interno.

114 A tal proposito, il considerando 2 del regolamento n. 236/2012 enuncia che la finalità di quest'ultimo è di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e di migliorare le condizioni del suo funzionamento, con particolare riguardo ai mercati finanziari. Il legislatore dell'Unione ha dunque ritenuto opportuno stabilire un quadro regolamentare comune in materia di

norme e poteri relativi alle vendite allo scoperto e ai contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) e assicurare un maggiore grado di coordinamento e di coerenza tra gli Stati membri nei quali devono essere adottate misure in circostanze eccezionali. Pertanto, l'armonizzazione delle norme relative a tali operazioni mira ad impedire la creazione di ostacoli all'ordinato funzionamento del mercato interno e la persistenza di misure divergenti applicate dagli Stati membri.

115 Si aggiunga che, ai sensi del considerando 33 di tale regolamento, se le autorità competenti sono spesso nella posizione migliore per controllare e reagire rapidamente ad un evento o sviluppo sfavorevole, l'Aesfem dovrebbe poter adottare delle misure quando le vendite allo scoperto e le altre attività connesse minacciano l'ordinato funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità di tutto o parte del sistema finanziario dell'Unione, quando sussistono implicazioni transfrontaliere e le autorità competenti non hanno adottato misure sufficienti per affrontare tale minaccia.

116 Ne consegue che i poteri previsti all'articolo 28 del regolamento n. 236/2012 hanno effettivamente come fine il miglioramento delle condizioni di attuazione e di funzionamento del mercato interno nel settore finanziario.

117 Dalle suesposte considerazioni deriva che l'articolo 28 di detto regolamento soddisfa i due requisiti enunciati all'articolo 114 TFUE. Esso costituisce pertanto una base giuridica appropriata per l'adozione di tale articolo 28.

118 Ne consegue che il quarto motivo deve essere respinto.

119 Alla luce di quanto precede, il ricorso deve essere integralmente respinto».

1.6. Equilibri e conflitti interistituzionali

24 ottobre 1989, *Commissione c. Consiglio*, causa 16/88, Racc. 3457.

La Commissione chiedeva alla Corte di giustizia l'annullamento dell'art. 6 n. 4, del regolamento del Consiglio n. 3252/87, relativo al coordinamento e alla promozione della ricerca nel settore della pesca. Tale disposizione prevedeva, per l'adozione delle misure di coordinamento della ricerca, una procedura che richiedeva l'intervento di un comitato di gestione e che consentiva al Consiglio, in determinati casi, di sostituire la propria azione a quella della Commissione, qualora il comitato permanente per le strutture della pesca avesse formulato un parere negativo sui provvedimenti che la Commissione intendeva adottare. Poiché le decisioni che la Commissione era autorizzata ad adottare dal regolamento in oggetto avrebbero implicato l'utilizzazione di stanziamenti di bilancio, essa sosteneva la lesione, da parte del Consiglio, dell'autonomo potere di decisione che l'art. 205 Trattato CEE (art. 274 CE, ora divenuto art. 317 TFUE) espressamente le conferisce per quanto riguarda la materia del bilancio. Sul potere della Commissione di adottare decisioni, in via autonoma o per delega del Consiglio (adottando atti di esecuzione di carattere generale o individuale), sulla legittimità di subordinare a condizioni l'esercizio della delega da parte della Commissione e sulla non lesione dei poteri della stessa nella materia generale di esecuzione del bilancio, la Corte ha osservato:

« 9. Le norme del trattato che specificano i poteri delle istituzioni di emanare atti di portata generale ovvero individuale nei settori disciplinati dal trattato stesso possono attribuire direttamente alla Commissione — come ad esempio nel caso dell'art. 90, n. 3 (ora divenuto art. 106, par. 3, TFUE), dell'art. 91 (abrogato), dell'art. 93, n. 2 (ora divenuto art. 108 TFUE), nonché dell'art. 115 del trattato (abrogato) — un proprio potere di decisione ai sensi dell'art. 155 (abrogato e sostituito

nella sostanza dall'art. 17, par. 1 TUE).

10. Laddove, al contrario, il trattato attribuisce al Consiglio il potere di decisione, poteva essere conferita alla Commissione, fin da prima dell'Atto unico europeo, la competenza ad emanare atti in forza dell'art. 155, quarto trattino abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 17, par. 1 TUE). In determinati casi, inoltre, come risultava espressamente dall'art. 79, n. 4 (ora art. 95 TFUE), del trattato o implicitamente dall'art. 87, n. 2, lett. d), del trattato (ora divenuto art. 103 TFUE), doveva esserle affidata la responsabilit  dell'applicazione delle norme alle fattispecie particolari. Infine, dopo le modifiche apportate all'art. 145 dall'Atto unico europeo (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE), il Consiglio puo' riservarsi direttamente competenze di esecuzione solamente in casi specifici, decisione che deve motivare in modo circostanziato. Nel settore agricolo retto dall'art. 43 del trattato (ora divenuto art. 43 TFUE), di cui trattasi nel presente giudizio, l'attribuzione dei poteri d'esecuzione e' disciplinata dall'art. 145, terzo trattino(abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE), nel testo di cui all'Atto unico europeo.

11. La nozione di esecuzione ai sensi di tale articolo comprende, al tempo stesso, l'elaborazione delle norme di attuazione e l'applicazione di norme a fattispecie particolari per mezzo di atti di portata individuale. Poich  il trattato parla di « esecuzione » senza restringerne l'accezione con ulteriori precisazioni, questo termine non puo' essere interpretato nel senso che escluda gli atti di portata individuale.

12. Nel regime del trattato come redatto prima dell'Atto unico europeo, la Corte aveva affermato, nella sentenza 17 dicembre 1970, Ko ster (causa 25/70, Racc. pag. 1161, punti 9 e 10 della motivazione), che il Consiglio, potendo attribuire alla Commissione una competenza di esecuzione, poteva ugualmente subordinarne l'esercizio all'intervento di un comitato di gestione che gli consentisse di esercitare un potere di avocazione e che la legittimit  della procedura del comitato di gestione non poteva essere posta in dubbio avuto riguardo alla struttura istituzionale della Comunit .

13. Il potere del Consiglio di sottoporre a determinate modalita' l'esercizio delle competenze dallo stesso conferite alla Commissione e' stato espressamente sancito dalle modifiche apportate all'art. 145 del trattato dall'Atto unico europeo (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE). Queste modalita' devono rispondere alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimit  su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, avra' stabilito in via preliminare. Esse sono state emanate con la decisione 87/373 del Consiglio del 13 luglio 1987 (GU L 197, pag. 33). [...]

15. Conviene ora esaminare se – come sostiene la Commissione – il Consiglio, sottoponendo alla procedura del comitato di gestione l'adozione delle decisioni che la Commissione e' stata delegata a prendere, abbia leso il potere, conferito alla Commissione stessa dall'art. 205 del trattato (ora divenuto art. 317 TFUE), di curare l'esecuzione del bilancio sotto la propria responsabilit .

16. Si deve sottolineare, al riguardo, che la competenza, attribuita alla Commissione, di curare l'esecuzione del bilancio non e' di natura tale da modificare la divisione dei poteri sancita dalle varie disposizioni del trattato che autorizzano il Consiglio e la Commissione ad emanare atti di portata generale o individuale in determinati settori, come l'art. 43 (ora divenuto art. 43 TFUE), di cui trattasi nel presente giudizio, e le disposizioni istituzionali degli artt. 145, terzo trattino (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE), e 155 (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 17, par. 1 TUE)).

17. Anche se un atto di portata individuale puo' comportare, quasi necessariamente, un impegno di spesa, dev'esserne tenuto distinto, tanto piu' che il potere di adottare la decisione amministrativa e quello di impegnare la spesa possono essere conferiti, nell'ambito dell'organizzazione interna di ogni istituzione, a soggetti differenti.

18. Ne discende che e' erronea la tesi della Commissione secondo la quale il Consiglio non puo' attribuire, in forza dell'art. 145, terzo trattino (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1

TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE), il potere di emanare atti di portata individuale, in quanto questi avrebbero implicazioni di carattere finanziario.

19. Questa interpretazione, che esclude che gli atti di impegno di spese possano creare, di per se' ed indipendentemente da ogni decisione di merito, titoli giuridici che vincolano la Comunità nei confronti di terzi, e' peraltro conforme al sistema di controllo dell'esecuzione del bilancio, all'interno del quale e' stato attribuito al Parlamento europeo il potere, ai sensi dell'art. 206-ter del trattato, di dare atto alla Commissione di detta esecuzione e nel cui ambito la Corte dei conti e' chiamata a fornire assistenza al Parlamento, nei limiti indicati dall'art. 206-bis, n. 2, del trattato e dall'art. 80 del regolamento finanziario emanato dal Consiglio il 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1) ai sensi dell'art. 209 del trattato (ora divenuto art. 322 TFUE).

20. L'interpretazione ora esposta e' inoltre confortata, per quanto attiene piu' specificamente ai programmi di ricerca, dall'art. 7 del Trattato CEEA. Questa norma, infatti, attribuisce al Consiglio la competenza di stabilire i programmi di ricerca e alla Commissione il potere di assicurarne l'esecuzione. Tale ultima disposizione sarebbe stata inutile se la competenza relativa all'esecuzione dei programmi — ivi compresa la decisione di concludere contratti di ricerca e la stipulazione degli stessi — rientrasse nel potere di esecuzione del bilancio, di cui la Commissione e' in ogni caso titolare in forza dell'art. 179, 1^a comma, del medesimo trattato (ora divenuto art. 270 TFUE).

21. Da tutte le considerazioni che precedono discende che il ricorso della Commissione deve essere respinto ».

18 gennaio 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-257/01, Racc. I-345.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS) del 1990, che contiene, tra l'altro, regole relative all'attraversamento delle frontiere esterne e ai visti, è stata integrata nel 1997 nell'ambito giuridico ed istituzionale dell'Unione europea. A seguito di tale integrazione, comprensiva anche di alcune modalità applicative della CAAS, tra cui le regole fissate dal Manuale comune (« MC ») e dall'Istruzione consolare comune (« ICC »), il Consiglio ha adottato i regolamenti n. 789/2001 e n. 790/2001 con i quali, riservandosi competenze di esecuzione in materia di domande di esame di visto e di sorveglianza delle frontiere, si è discostato dal regime di diritto comune (di cui all'art. 202 Trattato CE [abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE] e alla seconda decisione "comitologia"), secondo cui spetta alla Commissione dare attuazione agli atti di base del Consiglio. La Commissione ha proposto un ricorso per l'annullamento di tali regolamenti, sostenendo che la riserva di competenza in favore del Consiglio non sia stata dallo stesso sufficientemente giustificata nell'adozione e redazione dei medesimi e contestando poi anche il conferimento agli Stati membri del potere di modificare autonomamente talune disposizioni dei menzionati MC e ICC. La Corte di giustizia, respingendo nel suo complesso il ricorso della Commissione, ha in particolare osservato:

.....« 49. A titolo preliminare occorre constatare che, nel caso in esame, ai sensi dell'art. 1, n. 1, della seconda decisione sulla comitologia, le competenze di esecuzione sono conferite alla Commissione, salvo casi specifici e motivati nei quali l'atto di base riserva al Consiglio il diritto di esercitare direttamente talune competenze di esecuzione. Così facendo, tale disposizione si limita a riprendere il disposto sia dell'art. 202, terzo trattino, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 290 TFUE) sia dell'art. 253 CE (ora divenuto art. 296 TFUE).

50. A tale proposito, come la Corte ha giudicato nella sua sentenza 24 ottobre 1989, causa 16/88, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3457, punto 10), dopo le modifiche apportate dall'Atto unico europeo all'art. 145 del Trattato CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 290 TFUE), il Consiglio può riservarsi direttamente competenze di esecuzione solamente in casi specifici e tale decisione deve essere motivata in modo circostanziato.

51. Ciò significa che il Consiglio è tenuto a giustificare debitamente, in funzione della natura e del contenuto dell'atto di base da adottare o da modificare, un'eccezione alla regola secondo la quale, nel sistema del Trattato, qualora occorra adottare a livello comunitario provvedimenti di esecuzione di un atto di base, spetta normalmente alla Commissione di esercitare tale competenza.

52. Nel caso in esame, il Consiglio si è espressamente riferito, all'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e al quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001, al ruolo più ampio degli Stati membri in materia di visti e di sorveglianza delle frontiere, nonché alla sensibilità di tali settori, in particolare per quanto riguarda le relazioni politiche con gli Stati terzi.

53. E' innegabile che simili considerazioni sono contemporaneamente generali e succinte. Tuttavia, analizzate nel contesto in cui essere devono essere ricollocate, esse sono tali da rivelare chiaramente la giustificazione della riserva di esecuzione effettuata a favore del Consiglio e da permettere alla Corte di esercitare il suo controllo.

54. Infatti, in primo luogo occorre constatare che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che ha preceduto di due anni l'adozione dei regolamenti impugnati, la politica dei visti – ad eccezione della determinazione degli Stati terzi i cui cittadini devono essere muniti di un visto al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, come prevista all'art. 100 C, n. 1, del Trattato CE (abrogato dal Trattato di Amsterdam) – nonché la politica delle frontiere esterne erano completamente sottratte alla competenza della Comunità europea, ma rientravano nelle procedure organizzate nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

55. In secondo luogo, il titolo IV del Trattato CE comporta, agli artt. 67 CE e 68 CE (abrogati), disposizioni derogatorie o particolari, a carattere evolutivo, per quanto riguarda le procedure di elaborazione del diritto derivato e di rinvio pregiudiziale. Così l'art. 67, nn. 1 e 2, CE (abrogato) prevede un periodo transitorio di cinque anni, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, durante il quale, in linea di principio, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o ad iniziativa di uno Stato membro, previa consultazione del Parlamento europeo. Dopo tale periodo, il Consiglio legifera esclusivamente su proposta della Commissione e può, deliberando all'unanimità, assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal detto titolo IV alla procedura di cui all'art. 251 CE (ora divenuto art. 294 TFUE) e adattare le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia.

56. Disposizioni di tale natura dimostrano la specificità della materia disciplinata dai regolamenti impugnati che, fino al 1 maggio 1999, rientrava per l'essenziale nelle procedure disciplinate nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, poiché gli autori del Trattato CE non hanno voluto riconoscere immediatamente un monopolio di iniziativa alla Commissione in tale materia.

57. In terzo luogo, le disposizioni tassativamente elencate all'art. 1 dei regolamenti impugnati hanno un contenuto nettamente circoscritto. Se è vero che esse rappresentano una parte importante dell'ICC e dell'MC, cionondimeno esse non esauriscono affatto la materia dei visti e del controllo delle frontiere esterne.

58. In quarto luogo, dall'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e dal quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001 risulta che il Consiglio si è impegnato a esaminare le condizioni in cui le competenze di esecuzione riservate da tali regolamenti potrebbero essere conferite alla Commissione dopo un periodo transitorio di tre anni.

59. Per l'insieme di tali ragioni, che emergono a sufficienza dai 'considerando' dei regolamenti impugnati e dal contesto in cui si inseriscono, occorre considerare che il Consiglio ha potuto validamente ritenere di trovarsi in un caso specifico e ha debitamente motivato, conformemente all'art. 253 CE (ora divenuto art. 296 TFUE), la decisione di riservarsi, a titolo transitorio, la competenza di eseguire un insieme di disposizioni tassativamente elencate dell'ICC e dell'MC.

60. La circostanza che l'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e il quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001 siano formulati in termini pressoché identici non è, di

per sé, idonea a rimettere in questione tale conclusione, tenuto conto precisamente degli stretti legami che indubbiamente esistono tra il settore dei visti e quello del controllo alle frontiere.

61. Pertanto, il primo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del suo ricorso deve essere respinto. [...]

65. Dall'art. 2 dei regolamenti impugnati risulta chiaramente che [...] ogni Stato membro può, esso stesso, talvolta di concerto con altri Stati membri, modificare il contenuto di talune disposizioni o allegati dell'ICC e dell'MC. Infatti, secondo la formulazione del decimo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e del settimo 'considerando' del regolamento n. 790/2001, « senza indugio i membri del Consiglio e la Commissione [sono informati] su tutte le modifiche (...) », il che implica che il potere di modifica appartiene agli Stati membri.

66. A tale proposito occorre constatare che, se l'art. 202, terzo trattino, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 16, par. 1 TUE e dagli artt. 290 e 291 TFUE, disciplina la questione dell'attuazione in modo uniforme degli atti di base del Consiglio o di quest'ultimo e del Parlamento europeo e, in tal modo, la ripartizione delle competenze di esecuzione tra il Consiglio e la Commissione, tale disposizione non riguarda la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri.

67. Occorre esaminare se, per l'attuazione di talune disposizioni o allegati dell'ICC e dell'MC, il Consiglio fosse obbligato a ricorrere alle procedure comunitarie o se la competenza a modificare tali disposizioni o allegati potesse, senza violare il diritto comunitario, essere conferita agli Stati membri.

68. Nel caso di specie, il Consiglio fa valere che le disposizioni che possono essere modificate dagli Stati membri comportano solo informazioni di fatto che esclusivamente questi ultimi sono in grado di fornire utilmente.

69. A tale proposito occorre ricordare che l'ICC e l'MC sono stati adottati dal comitato esecutivo in un momento in cui la materia di cui trattasi rientrava nella competenza intergovernativa. Il loro inserimento nell'ambito dell'Unione europea, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, non ha avuto, di per sé, l'effetto di privare immediatamente gli Stati membri delle competenze che essi potevano esercitare in forza di tali atti per assicurare la loro corretta applicazione.

70. In tale contesto del tutto particolare e transitorio, in attesa degli sviluppi dell'acquis di Schengen nell'ambito giuridico e istituzionale dell'Unione europea, non si può rimproverare al Consiglio di avere introdotto una procedura di trasmissione da parte degli Stati membri delle modifiche che essi sono autorizzati ad apportare, unilateralmente o di concerto con gli altri Stati membri, a talune disposizioni dell'ICC o dell'MC il cui contenuto dipende esclusivamente da informazioni di cui solo essi dispongono. Tale censura potrebbe essere accolta solo se venisse accertato che la procedura così attuata potrebbe mettere a repentaglio l'applicazione efficace o corretta dell'ICC o dell'MC.

71. Tuttavia occorre constatare che la Commissione, che non ha contestato il carattere fattuale delle informazioni contenute nelle disposizioni suscettibili di essere modificate dagli Stati membri né la circostanza che esse possono essere utilmente fornite solo da questi ultimi, non ha provato, e neppure tentato di dimostrare, per ciascuna di tali disposizioni, che era opportuno ricorrere a una procedura di aggiornamento uniforme dell'ICC e dell'MC per garantire la loro buona applicazione. Essa si è limitata ad esaminare nella sua memoria di replica, a titolo di esempio, gli allegati 4 e 5 dell'ICC.

72. Pertanto, la Corte ritiene di dover limitare il suo controllo alla valutazione della legittimità dell'art. 2 del regolamento n. 789/2001 nella parte in cui esso si riferisce agli allegati 4 e 5 dell'ICC, i soli esaminati dalla Commissione nelle sue memorie.

73. A tale proposito, dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 789/2001 risulta che, qualora uno Stato membro desideri apportare una modifica segnata- mente agli allegati 4,5Be5C dell'ICC, esso presenta anzitutto una proposta in tal senso agli Stati membri che possono presentare osservazioni.

74. Per quanto riguarda, da un lato, l'allegato 4 dell'ICC, che contiene un elenco di documenti rilasciati da ogni Stato membro e che danno diritto all'ingresso senza visto, la Commissione fa valere che, secondo l'art. 21, nn. 1 e 2, della CAAS, i cittadini di Stati terzi, titolari di un titolo di soggiorno o di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno rilasciate da una parte contraente, possono, sotto la protezione di tale titolo e di un documento di viaggio rilasciato da questa stessa parte contraente, circolare liberamente per un periodo massimo di tre mesi all'interno della zona Schengen.

75. Se è vero che una modifica dell'elenco dell'allegato 4 dell'ICC ha un'immediata ripercussione sulle condizioni in cui si applica il detto art. 21, nn. 1 e 2, cionondimeno, ai sensi del n. 3 del medesimo articolo, « [l]e Parti contraenti comunicano al comitato esecutivo [a cui si è sostituito il Consiglio, in conformità dell'art. 2, n. 1, del protocollo] l'elenco dei documenti che esse rilasciano con valore di titolo di soggiorno o di autorizzazione provvisoria di soggiorno e di documento di viaggio ai sensi del presente articolo ».

76. Orbene, alla luce delle disposizioni in parola e in mancanza di qualsiasi altra disposizione comunitaria che avesse modificato, con riferimento a tale punto, il regime della CAAS prima dell'adozione dei regolamenti impugnati, niente consente di affermare che, non appena l'elenco dei documenti in questione è stato comunicato al comitato esecutivo (o al Consiglio), gli Stati membri non sono più competenti a determinare la natura dei documenti valevoli come titolo di soggiorno e autorizzazione provvisoria di soggiorno.

77. Di conseguenza, la Commissione non ha provato che la modifica dell'allegato 4 dell'ICC obbligava a ricorrere a una procedura uniforme di aggiornamento.

78. D'altra parte, per quanto riguarda l'allegato 5 dell'ICC, concernente le ipotesi previste all'art. 17, n. 2, della CAAS, in cui il rilascio di un visto è subordinato alla consultazione dell'autorità centrale della parte contraente investita, nonché, se del caso, delle autorità centrali delle altre parti contraenti, occorre constatare, in primo luogo, che, conformemente al punto 2.1 della parte II dell'ICC, la consultazione dell'autorità centrale nazionale, da parte della rappresentanza diplomatica o consolare che istruisce la domanda di visto, è prevista « secondo i casi, le modalità e i termini previsti dalla legislazione o dalla prassi interne ». L'allegato 5 A dell'ICC menziona per la precisione questi casi.

79. Orbene, la Commissione non è riuscita a dimostrare la ragione per cui il ricorso a una procedura uniforme per l'aggiornamento dell'allegato 5 A dell'ICC sarebbe stato necessario per la buona applicazione del punto 2.1 della parte II dell'ICC, tenuto conto del rinvio alla legislazione e alla prassi interne effettuato da tale disposizione.

80. In secondo luogo, il punto 2.2 della parte II dell'ICC riguarda i casi in cui la rappresentanza diplomatica o consolare investita di una domanda di visto deve richiedere l'autorizzazione della propria autorità centrale, che dovrà preliminarmente consultare le autorità centrali competenti di un'altra o di altre parti contraenti. Tale punto prevede che, « [f]intantoché il comitato esecutivo [a cui è sostituito il Consiglio] non avrà elaborato la lista dei casi soggetti a consultazione preliminare delle altre autorità centrali, si utilizzerà a tal fine l'elenco allegato alla presente Istruzione consolare comune ». Tale elenco figura precisamente all'allegato 5 B.

81. Orbene, la Commissione, che non contesta la circostanza che spetta a ciascuno Stato membro determinare le domande di visto per cui è richiesta una consultazione preliminare delle autorità centrali delle altre parti contraenti, non ha provato la ragione per cui, nell'attesa di un elenco definitivo dei casi di mutua consultazione decisi dal Consiglio, il ricorso a una procedura uniforme sarebbe stato necessario per la buona applicazione del punto 2.2 della parte II dell'ICC e, in particolare, per l'aggiornamento dell'allegato 5 B di essa.

82. In terzo luogo, il punto 2.3 della parte II dell'ICC, che rinvia all'elenco stabilito all'allegato 5 C di essa, riguarda i casi in cui una domanda di visto è presentata presso un'ambasciata o un consolato di uno Stato Schengen che rappresenta un altro Stato Schengen.

83. La Commissione non ha provato e neppure cercato di dimostrare la ragione per cui il ricorso a una procedura uniforme sarebbe stato necessario alla buona applicazione del punto 2.3 della parte II dell'ICC e, in particolare, all'aggiornamento dell'allegato 5 C di essa.

84. Di conseguenza, occorre respingere [anche] il secondo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del suo ricorso ».

23 febbraio 2006, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, causa C-122/04, Racc. I-2001.

Nel marzo 2004, ai sensi dell'art. 230 Trattato CE (ora divenuto art. 263 TFUE), la Commissione ha proposto ricorso per l'annullamento dell'art. 17, n. 2, del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2152/2003, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus), nella misura in cui assoggetta l'adozione delle misure di attuazione del programma Forest Focus alla procedura di regolamentazione, prevista dall'art. 5 della seconda decisione "comitologia" (decisione del Consiglio n. 468/1999), recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, chiedendo quindi alla Corte di giustizia di decidere anche nel senso della conservazione degli effetti del regolamento in questione sino alla sua modifica, che avrebbe dovuto essere realizzata nel più breve termine a seguito della sentenza della Corte stessa. Quest'ultima, nel respingere il ricorso della Commissione che faceva valere, a sostegno del medesimo, la violazione dell'obbligo di motivazione, dopo aver ricordato che il legislatore comunitario, quando si discosta dai criteri previsti dalla suddetta decisione "comitologia" nella scelta di una procedura di comitato (mediante la quale adottare e/o dare esecuzione ad un atto), deve comunque motivare la propria scelta, ha osservato:

« 33. Occorre dunque esaminare anzitutto se, nel caso di specie, la scelta del legislatore comunitario coincida con i criteri enunciati all'art. 2, lett. b), della detta decisione.

34. Ai sensi del primo comma di tale disposizione, dovrebbe essere scelta la procedura di regolamentazione qualora si tratti di misure di portata generale intese a dare applicazione alle disposizioni essenziali di un atto di base.

35. Tale nozione deve essere contrapposta alla nozione di « misure di gestione » ai sensi dell'art. 2, lett. a), della seconda decisione « comitologia ». Tali misure di gestione comprendono in particolare quelle relative all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio.

36. Al riguardo occorre ricordare come la seconda decisione « comitologia » sia stata adottata sulla base dell'art. 202, terzo trattino, CE (abrogato e sostituito nella sostanza dall'art. 290 TFUE).

37. La nozione di esecuzione ai sensi di tale articolo comprende, al tempo stesso, l'elaborazione di norme di attuazione e l'applicazione di norme a fattispecie particolari per mezzo di atti di portata individuale (v. sentenza 24 ottobre 1989, causa 16/88, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 3457, punto 11).

38. Se le misure di portata individuale possono ricadere unicamente sotto l'art. 2, lett. a), della seconda decisione « comitologia », le misure di portata generale sono idonee a rientrare nell'ambito di applicazione di ciascuna delle due parti del detto articolo.

39. Infatti al punto 61 della [...] sentenza LIFE [21 gennaio 2003, 118/00, Commissione c. Parlamento e Consiglio, in Racc., pag. I-937, la Corte si è associata alla conclusione dell'avvocato generale secondo cui le linee direttrici che stabilivano le condizioni alle quali determinati progetti potevano beneficiare di un finanziamento in base al programma in questione erano strettamente connesse all'attuazione di quest'ultimo e non costituivano « misure di portata generale intese a dare applicazione alle disposizioni essenziali di un atto di base » ai sensi dell'art. 2, lett. b), della seconda decisione comitologia ». La Corte le ha qualificate come misure di gestione relative all'attuazione di un programma ai sensi dell'art. 2, lett. a), della detta decisione.

40. Al fine di delimitare gli ambiti di applicazione delle prime due parti del detto art. 2, occorre ricordare le caratteristiche delle due procedure in esse disciplinate. Rispetto alla procedura di gestione, la procedura di regolamentazione attribuisce un ruolo più forte al Consiglio. Inoltre, a differenza della prima, la seconda prevede, a certe condizioni, l'intervento del Parlamento.

41. Alla luce di tali differenze, occorre qualificare come « misure di gestione relative all'attuazione di programmi » ai sensi dell'art. 2, lett. a), della seconda decisione « comitologia », da un lato, le misure di portata individuale adottate a tal fine (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, cit., punti 15 e 18) e, dall'altro, le misure di portata generale ad esse strettamente connesse e che si inseriscono in un quadro sufficientemente sviluppato dallo stesso atto di base.

42. Per quanto riguarda il sistema istituito dal regolamento Forest Focus, si tratta indubbiamente di un programma comunitario, come risulta in particolare dal diciottesimo 'considerando' del detto regolamento.

43. Tuttavia, giustamente il Consiglio ha ritenuto che costituiscano elementi essenziali del sistema Forest Focus, che non sono ancora sufficientemente sviluppati dall'omonimo regolamento per poter costituire l'oggetto di misure di portata generale adottate a titolo di misure di gestione relative all'attuazione di programmi:

- il monitoraggio e gli strumenti per il miglioramento e lo sviluppo del sistema, contemplati dagli artt. 4, n. 2, 5, n. 5, 6, n. 4, e 7, n. 3, del regolamento Forest Focus; le disposizioni relative ai programmi nazionali per le quali, in conformità dell'art. 8, n. 6, del detto regolamento, le modalità di applicazione devono essere adottate tenendo conto dei meccanismi di monitoraggio nazionali, europei e internazionali, al fine di evitare oneri amministrativi supplementari;
- il gruppo scientifico consultivo, previsto dall'art. 9, n. 6, del medesimo regolamento;
- i manuali che debbono stabilire in particolare i metodi di monitoraggio, previsti dall'art. 10, n. 2, del detto regolamento;
- le condizioni per l'approvazione di enti privati designati dagli Stati membri quali organi competenti per gestire le attività previste nei programmi nazionali approvati, condizioni che debbono essere fissate in regole particolareggiate da adottarsi in applicazione dell'art. 14, n. 5, del regolamento Forest Focus;
- il controllo generale del sistema e segnatamente la gestione dei contributi comunitari da parte degli Stati membri, contemplati dalla medesima disposizione, e
- gli obblighi di informazione incombenti agli Stati membri in forza degli artt. 15, n. 1, e 16, n. 3, del detto regolamento, che sono segnatamente destinati a promuovere la valutazione integrata dei dati a livello comunitario e a consentire il controllo dell'efficacia del sistema, ed il cui contenuto deve essere precisato rispettivamente mediante misure di applicazione ai sensi dell'art. 15, n. 4, del detto regolamento e mediante orientamenti in conformità dell'art. 16, n. 3, di quest'ultimo.

44. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la citata sentenza LIFE non consente di concludere che tutte le misure in questione nella presente causa sono misure di gestione relative all'attuazione di programmi. Infatti, se è vero che nel regolamento LIFE il legislatore comunitario ha definito, con grande precisione, i principi in base ai quali la Commissione poteva, su proposta degli Stati membri, approvare i progetti da finanziare con un aiuto, il detto legislatore, adottando il regolamento Forest Focus, non ha fatto altro che creare un quadro di azione ampio e generale. Come risulta dal punto precedente, si tratta piuttosto di sviluppare un sistema specifico, anziché di attuare aspetti già chiaramente definiti.

45. Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che, nel caso di specie, il legislatore comunitario non si è discostato dai criteri enunciati all'art. 2 della seconda decisione « comitologia ». Esso non era dunque tenuto a motivare la scelta della procedura di comitato operata all'art. 17, n. 2, del regolamento Forest Focus. Di conseguenza, il ricorso della Commissione va respinto ».

10 maggio 2007, *Spagna c. Commissione*, causa T-99/05, pubblicata per estratto in Racc. II-40.

Nel maggio 2002, la Spagna chiedeva alla Corte di giustizia di annullare il regolamento n. 494/2002 recante misure tecniche supplementari per la ricostituzione dello stock di naselli nelle sottozone CIEM III, IV, V, VI e VII e nelle divisioni CIEM VIII a, b, d, (in proseguio: «règlement attaqué») adottato dalla Commissione sulla base dell'articolo 45, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame. La procedura (iscritta a ruolo con il numero C-165/02) veniva sospesa in attesa della decisione relativa alla causa C-304/01 con la quale la Spagna aveva chiesto alla Corte di annullare il regolamento n. 1162/2001 che disciplinava la materia prima dell'adozione del regolamento n. 494/2002. Con sentenza del 9 settembre 2004, la Corte respingeva tale domanda di annullamento (Spagna c. Commissione, C-304/01, Racc. pag. I-7655). Riprendeva, dunque, la procedura nella causa C-165/02 che veniva rinviata al Tribunale di primo grado, divenuto giudice competente a seguito della modifica, ad opera del Trattato di Nizza, degli articoli 51 e 54 dello Statuto della Corte. La causa veniva iscritta a ruolo con il numero T-99/05. Sul motivo del ricorso relativo all'erronea base giuridica e al difetto di competenza della Commissione, il Tribunale ha osservato:

« 21. Selon une jurisprudence constante, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (arrêts de la Cour du 4 avril 2000, *Commission/Conseil*, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43 ; du 6 décembre 2005, *ABNA e.a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. p. I-10423, point 54, et du 10 janvier 2006, *Commission/Conseil*, C-94/03, Rec. p. I-1, point 34).

22. En l'espèce, le règlement attaqué est fondé sur l'article 45, paragraphe 1, du règlement n. 850/98, qui autorise la Commission, en dérogation ou en complément au même règlement, à prendre toutes les mesures nécessaires dans le cas où la conservation de stocks d'organismes marins exige une action immédiate.

23. Le but du règlement attaqué ressort de ses cinq premiers considérants, qui précisent qu'il a été adopté pour prolonger les mesures techniques alors en vigueur pour la reconstitution du stock de merlu dans les zones concernées, qui avaient été prises à la suite d'un rapport du CIEM du mois de novembre 2000 indiquant que le stock de merlu était menacé d'épuisement à très court terme, et dont l'interruption aurait été très préjudiciable à ce stock.

24. Quant à son contenu, les mesures techniques imposées par le règlement attaqué sont pour l'essentiel équivalentes à celles du règlement n. 1162/2001, qu'elles remplacent. Ces mesures constituent des mesures qui visent la protection des stocks de merlu, comme l'a en substance relevé la Cour dans l'arrêt *Espagne/Commission*, point 7 supra (point 24).

25. Le but et le contenu du règlement attaqué montrent donc qu'il vise la mise en œuvre immédiate de mesures de conservation des stocks de merlu dans les zones concernées. Dès lors, le choix de l'article 45, paragraphe 1, du règlement n. 850/98 comme base juridique ne peut être tenu pour erroné.

26. Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argument du Royaume d'Espagne selon lequel le fait que le règlement n. 1162/2001 a été adopté sur la base de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n. 3760/92 impliquerait que le choix d'une autre base juridique pour l'adoption du règlement attaqué serait erroné. D'une part, il ne résulte ni de l'article 45, paragraphe 1, du règlement n. 850/98 ni de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n. 3760/92 que ces bases juridiques s'excluent mutuellement. D'autre part, il ne ressort pas de l'arrêt *Espagne/Commission*, point 7 supra, que l'article 15, paragraphe 1, du règlement n. 3760/92, qui autorise la Commission à prendre des mesures pour une période n'excédant pas six mois, soit la seule base juridique possible pour l'adoption des mesures en cause. Comme l'a souligné à juste titre la Commission, l'article 45, paragraphe 1, du règlement n.

850/98 constituait, lors de l'adoption du règlement attaqué, une base juridique permettant de maintenir en vigueur les mesures techniques jugées nécessaires à la protection des stocks de merlu, dans l'attente de l'adoption par le Conseil de mesures définitives.

27. Par ailleurs, s'agissant de la compétence de la Commission pour adopter le règlement attaqué, il y a lieu de relever, en premier lieu, qu'un des objectifs du règlement n. 850/98, ainsi que cela ressort notamment de ses considérants 7, 10 et 24, est d'assurer la protection des zones de reproduction et des ressources biologiques marines ainsi que l'exploitation équilibrée des ressources de pêche par des mesures techniques de conservation, qui peuvent être prises par la Commission et les États membres dans les cas où la conservation est sérieusement menacée. En vertu de l'article 45, paragraphe 1, du règlement n. 850/98, le Conseil a délégué à la Commission la compétence pour prendre ces mesures.

28. En second lieu, selon une jurisprudence constante, les institutions jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans des situations telles que celle de l'espèce, impliquant la nécessité d'évaluer tant une situation complexe que la nature ou la portée des mesures à prendre. Dès lors, en contrôlant l'exercice d'une compétence telle que celle exercée en l'espèce par la Commission, en particulier son appréciation de la nécessité d'une action immédiate, le juge communautaire doit se limiter à examiner si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation ou entaché sa décision d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Rec. p. I-681, points 41 et 42 ; du 5 octobre 1999, Espagne/Conseil, C-179/95, Rec. p. I-6475, point 29, et du 25 octobre 2001, Italie/Conseil, C-120/99, Rec. p. I-7997, point 44).

29. En l'espèce, le règlement attaqué a été adopté par la Commission à peine quelques jours après l'expiration des mesures techniques instaurées par le règlement n. 1162/2001. Or, il ressort des considérants 4 et 5 du règlement attaqué que la Commission a considéré qu'une action immédiate était exigée, car une interruption de ces mesures techniques jusqu'à la révision par le Conseil du règlement n. 850/98 aurait été très préjudiciable au stock de merlu.

30. En outre, la situation critique du stock de merlu, qui avait été dénoncée par le CIEM en novembre 2000, a donné lieu à l'adoption du règlement n. 1162/2001, dont les mesures techniques ont été en vigueur de septembre 2001 à mars 2002. Il ne peut donc pas être considéré que l'appréciation de la Commission, selon laquelle une action immédiate était nécessaire afin d'assurer le maintien, au-delà de la période initiale de six mois, des mesures destinées à la reconstitution d'un stock qui était presque épuisé, est entachée d'une erreur manifeste.

31. Pour les mêmes raisons, l'adoption du règlement attaqué sur la base de l'article 45, paragraphe 1, du règlement n. 850/98, qui autorisait la Commission à prendre des mesures techniques nécessaires pour la conservation de stocks d'organismes marins pendant une durée supérieure à six mois, ne peut pas être considérée comme constitutive d'un détournement de pouvoir ».

La Spagna sosteneva, inoltre, che l'art. 2, paragrafo 2, del regolamento impugnato violasse il principio di non discriminazione, enunciato all'articolo 12 CE (oggi art. 18 TFUE) e, nel settore dell'agricoltura, all'articolo 34 CE (oggi art. 40 TFUE), in quanto escludeva l'applicazione di determinate restrizioni alla pesca alle navi di lunghezza inferiore ai 12 metri che rientrano nel porto nelle 24 ore successive alla loro uscita. Il Tribunale ha osservato:

« 43. Le Tribunal rappelle que le principe de non-discrimination requiert que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 13 novembre 1984, Racke, 283/83, Rec. p. 3791, point 7; du 29 avril 1999, Royal Bank of Scotland, C-311/97, Rec. p. I-2651, point 26, et du 30 mars 2006, Espagne/Conseil, C-87/03 et C-100/03, Rec. p. I-2915, point 48).

44. L'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué exempte les navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 mètres qui rentrent au port dans les 24 heures suivant leur plus récente sortie des restrictions quant à la dimension du maillage et aux quantités totales de captures de merlu, qui sont

en revanche imposées, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du même règlement, aux autres navires. Cette dérogation est la même que celle prévue par le règlement n. 1162/2001.

45. Or, ainsi qu'il ressort de l'arrêt Espagne/Commission, point 7 supra (points 33 et 34), les navires de petite taille se trouvent, objectivement, dans une situation différente de celle des autres navires parce que leurs possibilités de pêche sont limitées aux zones côtières. Ainsi, à la différence des navires de dimension ou de tonnage plus élevés, les navires de petite taille ne sont normalement pas en mesure d'accéder aux zones de pêche situées en haute mer et leur activité se caractérise par son caractère « opportuniste » dans la mesure où ils capturent les espèces de poissons présentes dans les zones qu'ils parcourent, leur activité de pêche n'étant pas ciblée, en règle générale, sur une seule espèce de poissons. Par conséquent, la situation des navires de petite taille ne saurait être considérée comme comparable à celle des navires de taille plus grande.

46. Comme le souligne à juste titre la Commission, le Royaume d'Espagne n'a pas apporté d'éléments qui permettraient d'infirmer cette considération. En effet, le Royaume d'Espagne s'est borné à affirmer que la flotte espagnole qui pêche le merlu dans les zones concernées par le règlement attaqué est exclusivement constituée de navires de plus de 12 mètres de longueur et, partant, subira un préjudice par rapport aux flottes d'autres États membres, qui, possédant des navires de petite taille pêchant le merlu dans les zones concernées, peuvent bénéficier de la dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué. Or, d'une part, cette affirmation n'indique pas en quoi les situations des navires de petite et de grande taille sont comparables. D'autre part, cette partie de la flotte espagnole n'est pas la seule susceptible de ne pas bénéficier de la dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué, car toute autre flotte composée de navires de petite taille basés dans des ports éloignés des zones de pêche concernées par le règlement attaqué se trouve dans la même situation. De plus, pour autant que le règlement attaqué ne concerne pas les zones situées au large des côtes espagnoles ou portugaises, où les navires espagnols de petite taille se livrent normalement à l'activité de pêche, ceux-ci peuvent y opérer sans que l'application du règlement attaqué affecte leurs activités.

47. Il ressort de ce qui précède qu'il n'a pas été établi que la situation des navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 mètres qui rentrent au port dans les 24 heures suivant leur plus récente sortie est comparable à celle des autres navires. Dès lors, aucune violation du principe de non discrimination ne peut être retenue».

Sull'obbligo di motivare le eccezioni previste dall'articolo 2, paragrafo 2 e dall'articolo 6 che fissa la possibilità di pesca del nasello a condizione che le maglie abbiano una certa dimensione e in zone e periodi determinati, del regolamento impugnato, il Tribunale ha osservato:

« 59. La motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître, de façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'institution qui en est l'auteur, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (arrêts de la Cour du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, C-288/96, Rec. p. I-8237, point 82; du 11 septembre 2003, Autriche/Conseil, C-445/00, Rec. p. I-8549, point 49, et Italie/Conseil, point 28 supra, point 28). Il n'est toutefois pas exigé que cette motivation spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents (arrêt Espagne/Commission, point 7 supra, point 50).

60. S'agissant d'actes de portée générale, tels que le règlement attaqué, leur motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'ils se proposent d'atteindre. Il serait en effet excessif d'exiger une motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés dès lors que l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution (arrêts de la Cour du 22 janvier 1986, Eridania e.a., 250/84, Rec. p. 117, point 38, et du 7 novembre 2000, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-168/98, Rec. p. I-9131, point 62).

61. Par ailleurs, l'analyse du respect des exigences imposées par l'article 253 CE doit être conduite au regard non seulement du libellé de l'acte litigieux, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée, particulièrement lorsque les États membres ont été étroitement associés au processus d'élaboration de l'acte litigieux et connaissent donc les raisons qui sont à la base de cet acte (arrêts de la Cour Italie/Conseil, point 28 supra, point 29; Autriche/Conseil, point 59 supra, point 99, et du 6 novembre 2003, Pays-Bas/Commission, C-293/00, Rec. p. I-12775, point 56).

62. En l'espèce, il y a lieu de relever, en premier lieu, que les trois premiers considérants du règlement attaqué expliquent la situation qui a conduit à son adoption, à savoir la menace d'épuisement du stock de merlu dans des zones déterminées, et présentent les mesures adoptées auparavant en vue de la reconstitution de ce stock. Les considérants 4 et 5 du règlement attaqué précisent son objectif de prolonger l'application des mesures adoptées par le règlement n° 1162/2001, étant donné que l'interruption de cette application serait très préjudiciable au stock de merlu. Partant, tant la situation d'ensemble qui a conduit à l'adoption du règlement attaqué que l'objectif poursuivi ont été précisés.

63. De plus, les considérants 6 et 7 du règlement attaqué indiquent, d'une manière détaillée, les motifs pour lesquels les dérogations prévues à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 6 ont été adoptées, à savoir, respectivement, d'une part, le grave préjudice économique pour les navires de petite taille et les conséquences négligeables de la dérogation sur la conservation et la reconstitution du stock de merlu et, d'autre part, le faible taux de prises accessoires de merlu par les chaluts à perche d'un maillage inférieur à 100 millimètres. Or, dans la mesure où elles constituent des choix techniques spécifiques, il serait excessif d'exiger une motivation plus exhaustive desdites dérogations.

64. En second lieu, le gouvernement espagnol a participé aux discussions et aux consultations ayant précédé l'adoption du règlement attaqué, de sorte qu'il ne peut utilement prétendre ignorer les raisons ayant conduit à l'adoption de celui-ci et des mesures techniques qui y sont prévues, y compris les dérogations prévues à son article 2, paragraphe 2, et à son article 6. Dans ces conditions, la Commission n'était pas tenue d'expliquer d'une manière plus précise les motifs justifiant ces dérogations (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Commission, point 7 supra, points 53 et 54).

65. Il résulte de ce qui précède que la violation de l'obligation de motiver les dérogations prévues à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 6 du règlement attaqué n'est pas établie et que, par conséquent, le troisième moyen doit être rejeté.

66. Partant, le présent recours doit être rejeté dans son ensemble ».

23 ottobre 2007, *Parlamento c. Commissione*, causa C 403/05, Racc. I-9045.

Il Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 230 CE (oggi art. 263 TFUE), chiedeva l'annullamento della decisione della Commissione recante approvazione di un progetto relativo alla sicurezza delle frontiere della Repubblica delle Filippine da finanziare con la linea 19 10 02 del bilancio generale delle Comunità europee (Philippine Border Management Project, n. ASIA/2004/016 924; in prosieguo: la «decisione impugnata»), adottata in attuazione del regolamento del Consiglio n. 443/1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi, come modificato dal regolamento del Consiglio n. 807/2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti del Consiglio adottati secondo la procedura di consultazione (in prosieguo: il «regolamento n. 443/1992»). Il Parlamento sosteneva, infatti, che, nell'adottare tale decisione, la Commissione avesse superato i limiti delle competenze di esecuzione conferitele dal detto regolamento, in quanto la decisione sarebbe chiaramente motivata da considerazioni attinenti alla lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale e travalicherebbe, pertanto, l'ambito tracciato dal regolamento n.

443/1992, posto a suo fondamento. La Commissione, invece, sosteneva che la mancanza di riferimento esplicito alla lotta contro il terrorismo e alla criminalità internazionale nel regolamento n. 443/1992 non potesse viziare la decisione impugnata di un'illegittimità come quella contestata dal Parlamento, affermando che una motivazione eventualmente insufficiente di tale decisione non ne comprometterebbe la validità e dovendo, in ogni caso, tale regolamento essere interpretato estensivamente alla luce del suo fondamento normativo, ovvero l'ex art. 235 CE (oggi art. 352 TFUE). La Corte di giustizia, dichiarata la ricevibilità del ricorso (contestata, invece, dalla Commissione che sosteneva che esso fosse stato introdotto oltre il termine di cui all'art. 230, quinto comma, CE, ora art. 263, sesto comma, TFUE) alla luce della verifica del momento esatto in cui il Parlamento aveva avuto conoscenza effettiva della decisione impugnata (che non era stata né pubblicata in Gazzetta, né ad esso notificata), nel merito ha osservato:

«49. Si deve ricordare, anzitutto, che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, secondo comma, CE, le istituzioni della Comunità possono agire solo nei limiti delle attribuzioni che sono loro conferite dal Trattato (v., in questo senso, sentenze 13 dicembre 2001, causa C-93/00, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-10119, punto 39, e 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punto 57).

50. Ai sensi dell'art. 202, terzo trattino, CE [ora sostituito dall'art. 17 TUE e 290, 291 TFUE], per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal Trattato e alle condizioni da quest'ultimo previste, il Consiglio dell'Unione europea conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità e può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione.

51. Nell'ambito di tali competenze, i cui limiti vanno valutati segnatamente con riferimento agli obiettivi generali essenziali della normativa di cui trattasi, la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con quest'ultima (v., in tal senso, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-3081, punti 30 e 31, e 19 novembre 1998, causa C-159/96, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-7379, punti 40 e 41).

52. Nella fattispecie il Consiglio ha conferito alla Commissione, secondo la formulazione stessa dell'art. 15 del regolamento n. 443/92, il potere di assicurare la gestione dell'aiuto finanziario e tecnico e la cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia. È in forza di tale competenza di esecuzione che la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

53. Come risulta dalla motivazione della decisione impugnata, nonché dall'allegato descrittivo, il progetto deve contribuire agli sforzi della Repubblica delle Filippine diretti a migliorare la sicurezza e la gestione delle sue frontiere in conformità della [risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 28 settembre 2001, 1373 (2001)] che mira a combattere il terrorismo e la criminalità internazionale.

54. A tal fine, il progetto è destinato ad attuare misure concrete in quattro settori riguardanti la gestione delle frontiere, vale a dire l'ottimizzazione dei metodi di gestione, la creazione di un sistema informatico, il controllo dei documenti di identità nonché la formazione del personale interessato.

55. Per potersi pronunciare sul ricorso del Parlamento occorre pertanto determinare se un obiettivo quale quello perseguito dalla decisione impugnata, relativa alla lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale, rientri nell'ambito di applicazione del regolamento n. 443/92.

56. È ben vero che gli artt. 177 CE-181 CE, introdotti dal Trattato UE e riguardanti la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, mirano non solo allo sviluppo economico e sociale sostenibile di tali paesi, al loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale e alla lotta contro la povertà, ma anche allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispettando nel contempo gli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni

internazionali.

57. Risulta, inoltre, dalla dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea intitolata «Il consenso europeo» (GU 2006, C 46, pag. 1) che non vi può essere sviluppo sostenibile ed eliminazione della povertà senza pace e senza sicurezza e che il perseguimento degli obiettivi della nuova politica di sviluppo della Comunità passa necessariamente attraverso la promozione della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo.

58. Così il legislatore comunitario ha deciso, nell'abrogare il regolamento n. 443/92 con il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1905, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378, pag. 41), di rafforzare il quadro della politica di sviluppo per migliorarne l'efficacia. A tale titolo, il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2006, n. 1717, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327, pag. 1), crea un aiuto comunitario, complementare rispetto a quello fornito grazie all'assistenza esterna, contribuendo in particolare alla prevenzione in materia di fragilità degli Stati interessati. Secondo il sesto 'considerando' di quest'ultimo regolamento, si deve tener conto della dichiarazione del Consiglio europeo 25 marzo 2004 sulla lotta contro il terrorismo, nella quale esso chiede che gli obiettivi della strategia antiterrorismo siano integrati nei programmi di assistenza esterna. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), di tale regolamento la Commissione è oramai abilitata a garantire la gestione dell'assistenza tecnica e finanziaria nell'ambito del potenziamento delle competenze delle autorità che partecipano alla lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, accordando priorità, in particolare, alle misure di sostegno concernenti lo sviluppo e il potenziamento della legislazione antiterrorismo, del diritto doganale e del diritto dell'immigrazione.

59. Resta pur sempre il fatto che è pacifico che il regolamento n. 443/92 non contiene alcun riferimento esplicito alla lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale. A pari titolo, va sottolineato che la proposta di modifica del regolamento n. 443/92, presentata dalla Commissione nel 2002 (COM 2002/0340 def. del 2 luglio 2002) e diretta ad introdurre nell'ambito di applicazione di tale regolamento, tra l'altro, la lotta contro il terrorismo, non è stata approvata.

60. La Commissione considera tuttavia che la decisione impugnata poteva essere validamente adottata sulla base del regolamento n. 443/92 in quanto il progetto contribuisce direttamente al potenziamento delle capacità istituzionali del paese interessato e tale ambito d'azione compare esplicitamente tanto agli artt. 5 e 6 di tale regolamento, relativi all'aiuto finanziario tecnico, quanto agli artt. 7 e 8 del medesimo regolamento, riguardanti la cooperazione economica.

61. A tale riguardo, per quanto attiene all'aiuto finanziario e tecnico, dall'art. 5 del regolamento n. 443/92 si evince che il sostegno alle istituzioni nazionali dei paesi in via di sviluppo non costituisce un fine in se stesso, ma uno strumento per potenziare la loro capacità di gestione delle politiche e dei progetti di sviluppo nei settori ai quali tale regolamento accorda un'importanza particolare, vale a dire, segnatamente, il settore rurale, la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente, la lotta contro la droga, la dimensione culturale dello sviluppo, la protezione dell'infanzia e le questioni demografiche. Orbene, il potenziamento delle capacità amministrative delle autorità responsabili della gestione delle frontiere al fine di lottare contro il terrorismo e la criminalità internazionale non può essere considerato compreso in uno degli ambiti d'azione rientranti in tale regolamento.

62. Per quanto riguarda il fatto che l'art. 6 del regolamento n. 443/92 miri ad estendere ai paesi in via di sviluppo relativamente più progrediti l'aiuto finanziario e tecnico di cui all'art. 5 in settori e casi specifici, in particolare il potenziamento istituzionale dell'amministrazione pubblica, risulta dall'art. 1, terza frase, di tale regolamento che l'aiuto in questione deve contribuire al potenziamento degli obiettivi enumerati in tale disposizione. Di conseguenza, per l'aiuto finanziario e tecnico ivi previsto, neppure il potenziamento istituzionale di cui all'art. 6 del regolamento n. 443/92 costituisce un fine in sé.

63. La Commissione non può neppure trarre argomento dal fatto che il progetto miri ad aumentare la stabilità e la sicurezza interne della Repubblica delle Filippine.

64. È ben vero che la gestione delle frontiere, in linea di principio, è atta ad aumentare la stabilità e la sicurezza interne del paese interessato, consentendo di migliorare i controlli per quanto riguarda, in particolare, il traffico d'armi e di stupefacenti nonché la tratta di esseri umani, attività che costituiscono innegabilmente gravi ostacoli allo sviluppo economico e sociale. Si deve nondimeno necessariamente constatare che non solo il regolamento n. 443/92 non fa in alcun modo riferimento alla stabilità e alla sicurezza interne, ma che inoltre non sussiste alcuna indicazione che consenta di concludere che tali obiettivi siano implicitamente considerati dal detto regolamento, che, nel suo settimo 'considerando', definisce, tra le nuove priorità, l'ambiente, la dimensione umana dello sviluppo e la cooperazione economica in un'ottica di reciproco interesse.

65. Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, è irrilevante sapere che decisioni analoghe alla decisione impugnata sarebbero state adottate in base al regolamento n. 443/92 e che quest'ultimo include materie, quali la lotta antidroga, il cui impatto sulla stabilità e la sicurezza interne del paese interessato sarebbe equiparabile a quello che avrebbe la lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale. Da un lato, infatti, la valutazione delle competenze di esecuzione della Commissione deve farsi in considerazione degli elementi caratteristici di ciascuna decisione, i quali, nella fattispecie, non consentono di giustificare l'adozione della decisione impugnata in base agli artt. 5 e 6 del regolamento n. 443/92 e, dall'altro, contrariamente alla lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale, la lotta antidroga è espressamente prevista agli artt. 5 e 6 di tale regolamento.

66. Per quanto attiene al potenziamento istituzionale in materia di cooperazione economica cui si riferisce la Commissione, risulta dagli artt. 7 e 8 del regolamento n. 443/92 che la cooperazione economica deve contribuire a rendere l'ambiente economico, legislativo, regolamentare e sociale più favorevole agli investimenti e allo sviluppo. Nei limiti in cui ogni azione di cooperazione, per il fatto stesso del finanziamento che interverrà, in linea di principio è atta ad avere un impatto sulla situazione economica del paese considerato, un progetto di potenziamento istituzionale, per essere ammissibile a titolo della cooperazione economica, deve distinguersi per la sussistenza di un nesso diretto con il suo scopo di potenziare gli investimenti e lo sviluppo.

67. Nondimeno, nella fattispecie [...] nessun elemento della decisione impugnata consente di determinare in che modo l'obiettivo perseguito dal progetto sarebbe idoneo a contribuire effettivamente a rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e allo sviluppo economico.

68. Risulta da tutto quel che precede che la decisione impugnata persegue un obiettivo in materia di lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale che esorbita dall'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo perseguita dal regolamento n. 443/92, cosicché la Commissione ha superato i limiti delle competenze di esecuzione conferitele dal Consiglio nell'art. 15 di tale regolamento.

69. La decisione impugnata deve pertanto essere annullata per questo motivo».

1 aprile 2008, *Parlamento e Danimarca c. Consiglio*, cause riunite C-14/06 e C-295/06, Racc. I-1649.

Il Parlamento europeo e la Danimarca, rispettivamente con ricorso iscritto a ruolo con numero di causa C-14/06 e causa C-295/06 chiedevano l'annullamento della decisione della Commissione 13 ottobre 2005, 2005/717, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico, all'allegato della direttiva 2002/95 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (in prosieguo: la «decisione impugnata»). A sostegno della domanda, i ricorrenti affermavano fra l'altro che la Commissione non aveva rispettato i requisiti previsti dall'art. 5, par. 1, lett. b), della direttiva 2002/95 e che, in tal modo, ha ecceduto i poteri ad essa delegati dal legislatore. Sul punto la Corte ha osservato:

« 50. Si deve ricordare, anzitutto, che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, secondo comma, CE [ora art. 13 TUE], le istituzioni della Comunità possono agire solo nei limiti delle attribuzioni che sono loro conferite dal Trattato CE (sentenza 23 ottobre 2007, causa C-403/05, Parlamento/Commissione, Racc. pag. I-9045, punto 49).

51. Ai sensi dell'art. 202, terzo trattino, CE [ora sostituito dall'art. 17 TUE e 290, 291 TFUE], per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal Trattato e alle condizioni da quest'ultimo previste, il Consiglio conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità e può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione (sentenza Parlamento/Commissione, citata, punto 50).

52. Nell'ambito di tali competenze, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali della normativa di cui trattasi, la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con quest'ultima (v., in tal senso, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-3081, punti 30 e 31; 19 novembre 1998, causa C-159/96, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-7379, punti 40 e 41, nonché Parlamento/Commissione, citata, punto 51).

53. Atteso che la decisione impugnata si fonda sulla direttiva 2002/95, segnatamente sul suo art. 5, n. 1, lett. b), occorre esaminare tale disposizione.

54. L'art. 5 della direttiva 2002/95 riguarda le modifiche all'allegato della direttiva medesima. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, di tale direttiva, detto allegato comprende l'elenco delle applicazioni alle quali non si applica il divieto di immettere sul mercato apparecchiature elettriche ed elettroniche che contengano piombo, mercurio, cadmio, cromo esavalente, PBB e PBDE, previsto dall'art. 4, n. 1, della stessa direttiva.

55. L'art. 5 della direttiva 2002/95 è intitolato «Adattamento al progresso tecnico e scientifico». Dalla parte introduttiva del suo n. 1 risulta che, al fine di adeguare l'allegato a tale direttiva al progresso tecnico e scientifico e di modificarlo, di conseguenza, ai fini previsti dalle lett. a)-c) del menzionato n. 1, deve essere rispettata la procedura di cui all'art. 7, n. 2, della direttiva medesima.

56. L'art. 5, n. 1, lett. b), della direttiva 2002/95 riguarda specificamente l'esenzione dei materiali e componenti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche dal divieto di cui all'art. 4, n. 1, della direttiva. Una siffatta esenzione può intervenire solo se uno dei requisiti previsti è soddisfatto, vale a dire se la loro eliminazione o sostituzione mediante modifiche alla progettazione o mediante materiali e componenti che non richiedono i materiali o le sostanze di cui alla detta disposizione è tecnicamente o scientificamente impraticabile, oppure se gli impatti negativi sull'ambiente, sulla salute e/o sulla sicurezza dei consumatori causati dalla sostituzione possono superare i possibili benefici per l'ambiente, per la salute e/o per la sicurezza dei consumatori.

57. Il testo non contiene indicazioni che consentano di ritenere che tale requisito alternativo di esenzione di cui all'art. 5, n. 1, lett. b), della direttiva 2002/95 possa essere interpretato indipendentemente dal titolo dell'art. 5 e dal disposto della parte introduttiva del n. 1 di tale articolo. Al contrario, dato che la direttiva 2002/95 possiede un unico allegato e che detto allegato elenca esclusivamente materiali e componenti esentati, un'estensione di tale elenco impone che sia soddisfatta la condizione che la modifica sia necessaria per adattare l'allegato di cui è causa al progresso scientifico e tecnico, in aggiunta ad una delle due condizioni previste dall'art. 5, n. 1, lett. b), della stessa direttiva.

58. Pertanto, se non sono soddisfatte le condizioni di cui alla parte introduttiva dell'art. 5, n. 1, della direttiva 2002/95 ovvero una di quelle di cui all'art. 5, n. 1, lett. b), l'immissione sul mercato delle apparecchiature elettriche ed elettroniche in esame non può sfuggire al divieto di cui all'art. 4, n. 1, di detta direttiva.

59. Al riguardo, è giocoforza rilevare che, fatta salva la condizione relativa all'assistenza del

comitato previsto dall'art. 7 della direttiva 2002/95, le altre condizioni di cui all'art. 5, n. 1, di detta direttiva non sono state rispettate dalla Commissione nell'adozione della decisione impugnata.

60. Tale decisione, infatti, è stata adottata tenendo conto delle conclusioni della relazione del 2002, conclusioni non modificate dalle relazioni del 2004 e del 2005. Ne consegue che, in considerazione della data di adozione della detta direttiva, il 27 gennaio 2003, la condizione della necessità di adattare il suo allegato al progresso scientifico e tecnico, prevista dalla parte introduttiva dell'art. 5, n. 1, di detta direttiva, non era soddisfatta.

61. La Commissione fa valere che la menzione del decaBDE al punto 10 dell'allegato alla direttiva 2002/95 la dispensa dal dimostrare che una sua qualsivoglia azione attinente al decaBDE è ricompresa nella sfera di applicazione dell'art. 5, n. 1, della direttiva 2002/95 costituisce un adattamento al progresso scientifico e tecnico. Anche se ciò si fosse verificato nel caso di specie, è giocoforza rilevare che questo non la avrebbe dispensata dal provare che ricorreva una delle condizioni previste dall'art. 5, n. 1, lett. b), della direttiva medesima.

62. Nelle sue memorie, la Commissione sostiene al riguardo che, nel caso di specie, è soddisfatta la seconda condizione prevista dall'art. 5, n. 1, lett. b), della direttiva 2002/95, atteso che le diverse relazioni di valutazione indicavano che non occorre applicare altre misure di riduzione dei rischi oltre a quelle già esistenti. Dal terzo 'considerando' della decisione impugnata, che, secondo la Commissione, sarebbe stato redatto dal Consiglio, risulterebbe che tale condizione è stata rispettata.

63. Occorre tuttavia rilevare che né il terzo 'considerando' della decisione impugnata né la conclusione delle relazioni cui fa riferimento la Commissione dimostrano che sia soddisfatta la seconda condizione prevista dall'art. 5, n. 1, lett. b), della direttiva 2002/95.

64. Tali relazioni, infatti, non esaminano affatto le possibilità di sostituzione del decaBDE né, conseguentemente, gli effetti negativi che tali possibilità di sostituzione potrebbero avere. Secondo le dichiarazioni del Parlamento in udienza, che non sono state contestate dalla Commissione, solo nel giugno del 2006 detta istituzione avrebbe chiesto uno studio relativo alle possibilità di sostituzione del decaBDE.

65. La Commissione e il Regno Unito ritengono, tuttavia, che occorra ricollocare l'art. 5 della direttiva 2002/95 nel contesto dell'adozione della direttiva, che esso vada letto alla luce dell'art. 4, n. 2, della direttiva medesima, il quale non deve essere interpretato restrittivamente, che il punto 10 dell'allegato alla detta direttiva imponesse alla Commissione di agire nel modo in cui essa ha agito e che l'istituzione disponesse di un ampio margine di discrezionalità.

66. Certo, come rilevano la Commissione e il Regno Unito, il punto 10 dell'allegato alla direttiva 2002/95 prevede che la Commissione valuti le applicazioni relative, in particolare, al decaBDE in via prioritaria «per stabilire quanto prima se questi elementi devono essere modificati di conseguenza». Tuttavia, nessun elemento nella direttiva 2002/95 consente di sostenere la tesi secondo cui detta disposizione consentirebbe alla Commissione di non rispettare le condizioni di cui all'art. 5, n. 1, di tale direttiva, conclusione d'altronde riconosciuta dalla Commissione in udienza.

67. Secondo costante giurisprudenza, infatti, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitariosi deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenze 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 50, e 7 dicembre 2006, causa C-306/05, SGAE, Racc. pag. I-11519, punto 34).

68. Occorre rilevare, anzitutto, che dal disposto dell'art. 4, n. 1, della direttiva 2002/95 risulta che l'uso dei PBDE, una categoria di sostanze di cui fa parte il decaBDE, è vietato nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche a far data dal 1 luglio 2006.

69. È pur vero che, ai sensi del n. 2 di tale articolo, detto divieto non vige riguardo alle applicazioni elencate nell'allegato alla direttiva di cui trattasi. Tuttavia, come emerge dal disposto del punto 10 di tale allegato, il decaBDE vi è menzionato non tanto come sostanza esentata, bensì come sostanza che deve essere assoggettata ad una valutazione della Commissione nel contesto della procedura prevista dall'art. 7, n. 2, della direttiva stessa. Orbene, la modifica dell'allegato alla direttiva

2002/95 conformemente a tale procedura ai fini di esonerare taluni materiali e componenti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche impone, secondo il chiaro e preciso disposto dell'art. 5, n. 1, della detta direttiva, che siano soddisfatte le condizioni previste da tale disposizione, che non si riferiscono affatto al punto 10 dell'allegato alla direttiva.

70. Come è stato giustamente dedotto dal Parlamento, dal Regno di Danimarca, dal Regno di Svezia e dal Regno di Norvegia, il punto 10 dell'allegato alla direttiva 2002/95 aveva, pertanto, come unico effetto quello di creare una priorità temporale, e non di costituire un'abilitazione né di creare una procedura di valutazione distinta da quella già prevista dalla direttiva medesima.

71. Esaminando, quindi, l'art. 5 di detta direttiva nel suo contesto, occorre ricordare che quest'ultimo precisa le condizioni di esenzione al principio del divieto imposto dall'art. 4, n. 1, della direttiva medesima e che deve essere pertanto interpretato restrittivamente.

72. Orbene, come sottolineato dai ricorrenti, l'art. 4, n. 2, della direttiva 2002/95 prevede una possibilità di esenzione solo per le applicazioni di sostanze e non per una sostanza in quanto tale.

73. Al riguardo, la Commissione non ha contestato l'argomento dei ricorrenti secondo cui, atteso che il decaBDE viene utilizzato principalmente nei polimeri, l'esenzione «in applicazioni di polimeri», come prevista dalla decisione impugnata, equivale ad un'esenzione generalizzata dell'uso del decaBDE nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. L'istituzione ha indicato, in udienza, che il decaBDE poteva essere utilizzato nei tessuti, ma occorre rilevare che i tessuti non sono menzionati dalla direttiva 2002/95 che, come indica il suo titolo, riguarda unicamente le apparecchiature elettriche ed elettroniche.

74. Infine, quanto agli obiettivi della direttiva 2002/95, dal suo quinto, sesto ed undicesimo 'considerando' emerge che la volontà del legislatore comunitario è quella di vietare i prodotti indicati da detta direttiva e di concedere esenzioni solo a condizioni precisamente definite.

75. Un obiettivo siffatto, conforme all'art. 152 CE [ora art. 168 TFUE], ai sensi del quale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana (v., al riguardo, sentenza 12 gennaio 2006, causa C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Racc. pag. I-679, punto 39), nonché all'art. 174, n. 2, CE [ora art. 191 TFUE], ai sensi del quale la politica della Comunità in campo ambientale persegue un elevato livello di tutela e si fonda sui principi di precauzione e di prevenzione (v. sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, Racc. pag. I-7405, punto 44), giustifica tale interpretazione restrittiva delle condizioni di esenzione.

76. Nel caso di specie, e senza che occorra pronunciarsi sulla portata del margine di discrezionalità della Commissione, è sufficiente rilevare che la decisione impugnata, che equivale ad un'esenzione generalizzata dell'uso del decaBDE nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, è stata adottata senza rispettare le condizioni imposte dal legislatore comunitario all'art. 5, n. 1, della direttiva 2002/95 e si pone in contrasto con l'obiettivo perseguito da tale legislatore di fissare il principio del divieto dei componenti previsti dalla direttiva.

77. La Commissione e il Regno Unito invocano, inoltre, l'esistenza di un programma di riduzione volontaria delle emissioni, menzionato al terzo 'considerando' della decisione impugnata. Un siffatto programma, tuttavia, non rileva riguardo ai requisiti per la delega di competenze imposti dalla direttiva 2002/95.

78. Dalle suesposte considerazioni risulta che, adottando la decisione impugnata nella parte in cui riguarda l'esenzione del decaBDE, la Commissione ha violato l'art. 5, n. 1, della direttiva 2002/95.

79. Alla luce di tale conclusione, non occorre pronunciarsi in ordine alle definizioni di eccesso e/o sviamento di potere invocate nell'ambito del primo motivo. [...].

13 dicembre 2013, *Ungheria c. Commissione*, causa T-240/10

Nel mese di agosto 1996, l'autorità svedese competente riceveva una notifica, a norma della direttiva 90/220 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, da una società controllata dalla BASF Plant Science GmbH (in prosieguo "BASF") contenente una richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio ("AIC") della patata geneticamente modificata Amiflora, al fine di coltivare la medesima a fini industriali ed ottenerne prodotti derivati. A seguito dell'entrata in vigore, a decorrere dal 17 aprile 2001, della direttiva 2001/18 (recante modifiche alla precedente direttiva 90/220) e, a decorrere dal 7 novembre 2003, del regolamento n. 1829/2003 relativo agli alimenti e agli organismi geneticamente modificati, la BASF scindeva in due parti la propria notifica all'autorità svedese competente: la prima riferita all'AIC della patata Amiflora ai fini della sua coltivazione e del suo utilizzo a fini industriali, la seconda - successivamente ritirata dalla stessa BASF- riferita all'AIC per la produzione di mangimi e alla presenza accidentale di tracce nei generi alimentari.

L'8 aprile 2004, sulla base della prima richiesta di AIC, l'autorità svedese competente elaborava la propria relazione di valutazione, trasmettendola alla Commissione. Il 9 febbraio 2005, la Commissione domandava al gruppo EFSA sugli OGM (nel proseguo anche "gruppo OGM") una valutazione dei rischi relativi alle possibilità di contaminazione della catena alimentare. Il 7 dicembre 2005, il gruppo OGM formulava i due pareri richiesti concludendo sostanzialmente, che fosse improbabile che l'immissione in commercio della patata Amiflora potesse avere effetti nocivi sulla salute umana e animale o sull'ambiente.

In seguito a tali pareri, conformemente agli art. 5, par. 2 della decisione 1999/468/CE (decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione), tra il 2005 e il 2007 la Commissione sottoponeva alla valutazione del comitato di regolamentazione sull'emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (nel proseguo "il comitato") i progetti di due decisioni di AIC relative all'immissione in commercio della patata geneticamente modificata. Stante l'impossibilità di raggiungere la maggioranza qualificata richiesta per l'adozione ovvero l'opposizione a tali provvedimenti, la Commissione sottoponeva i progetti anche al vaglio del Consiglio. Nemmeno in seno al Consiglio, tuttavia, veniva raggiunta la maggioranza qualificata richiesta.

Nel 2009 la Commissione richiedeva ed otteneva nuovi pareri dal gruppo OGM e dal gruppo di esperti scientifici dell'EFSA sui pericoli biologici.

Sulla scorta di tali pareri, nel mese di marzo 2010, la Commissione, sulla base dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2001/18, adottava due decisioni: la prima, la decisione 2010/135/UE del 2 marzo 2010, volta ad autorizzare l'immissione in commercio, a norma della direttiva 2001/18, della patata geneticamente modificata Amiflora, per la coltivazione e la produzione di amido per usi industriali; la seconda, la decisione 2010/136/UE, volta ad autorizzare l'immissione in commercio dei mangimi ottenuti dalla patata geneticamente modificata.

Nel maggio 2010 l'Ungheria adiva la Corte di giustizia al fine di ottenere l'annullamento di entrambe le predette decisioni. A sostegno del proprio ricorso deduceva che la Commissione fosse incorsa in violazione delle forme sostanziali nel corso delle procedure di elaborazione e di adozione delle decisioni impugnate, per non aver preventivamente proposto ai comitati di regolamentazione competenti i progetti delle decisioni di autorizzazione come revisionati all'esito dei pareri ottenuti nel corso del 2009.

La Corte, investita della questione, ha rilevato la sussistenza di violazione dell'equilibrio interistituzionale da parte della Commissione, osservando che:

« 80. È pacifico che le misure proposte dalla Commissione dovevano essere adottate in conformità della procedura di regolamentazione, come stabilita dall'articolo 5 della decisione 1999/468. Tale procedura prevede l'obbligo, per la Commissione, di sottoporre un progetto di misure al comitato di regolamentazione competente. In mancanza di parere del comitato, adottato a maggioranza

qualificata, la Commissione deve sottoporre senza indugio al Consiglio una proposta relativa alle misure da prendere.

81. Occorre parimenti osservare che la Commissione, prima di adottare le decisioni 2010/135 e 2010/136, non ha sottoposto ai comitati di regolamentazione competenti i progetti modificati di tali decisioni, accompagnati dal parere consolidato del 2009 e dai pareri minoritari.

82. Orbene, va osservato che anche se i dispositivi delle decisioni impugnate sono identici a quelli dei progetti di decisioni originariamente sottoposti ai comitati competenti e al Consiglio, lo stesso non vale per il fondamento scientifico accolto dalla Commissione per adottare tali decisioni, il quale fa parte della motivazione di queste ultime.

83. Occorre pertanto constatare che la Commissione, avendo deciso di richiedere un parere consolidato all'EFSA a seguito delle osservazioni di un'ONG e del governo danese, e fondando le decisioni impugnate segnatamente su tale parere, senza consentire ai comitati competenti di prendere posizione né sul parere né sui progetti di decisioni modificati per quanto riguarda le loro motivazioni, si è discostata dalla procedura di regolamentazione prescritta dall'articolo 5 della decisione 1999/468, e in particolare dal suo paragrafo 2.

84. Al riguardo occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, costituisce segnatamente una violazione delle forme sostanziali il mancato rispetto di una regola processuale se, in caso di rispetto di tale regola, il risultato della procedura o il contenuto dell'atto adottato avrebbe potuto essere sostanzialmente diverso (v., in tal senso, sentenze della Corte del 10 luglio 1980, *Distillers Company/Commissione*, 30/78, Racc. pag. 2229, punto 26; del 29 ottobre 1980, *van Landewyck e a./Commissione*, da 209/78 a 215/78 e 218/78, Racc. pag. 3125, punto 47, nonché del 23 aprile 1986, *Bernardi/Parlamento*, 150/84, Racc. pag. 1375, punto 28).

85. Orbene, nella specie, i voti sui progetti precedenti all'interno dei comitati erano stati estremamente divisi e le conclusioni del parere consolidato dell'EFSA del 2009 esprimevano più incertezze rispetto ai pareri precedenti dell'EFSA, in particolare alla dichiarazione dell'EFSA del 2007, ed erano corredati di pareri minoritari. Alla luce di tali elementi, non era pertanto escluso che i membri dei comitati potessero rivedere le loro posizioni e riunire una maggioranza qualificata a favore o contro i progetti di misure. Inoltre, in presenza di un parere sfavorevole o in assenza di parere, la Commissione, in forza dell'articolo 5, paragrafo 4, della decisione 1999/468, sarebbe stata tenuta a sottoporre senza indugio le misure proposte al Consiglio, il quale avrebbe potuto adottarle o opporvisi formalmente a maggioranza qualificata entro un termine di tre mesi. È solo al termine di tale procedura, in assenza di una maggioranza qualificata in seno al Consiglio, che la Commissione avrebbe potuto adottare le proposte di misure controverse. Di conseguenza, occorre considerare che il risultato della procedura o il contenuto delle decisioni impugnate avrebbe potuto essere sostanzialmente diverso se la procedura prevista dall'articolo 5 della decisione 1999/468 fosse stata rispettata dalla Commissione.

86. Peraltro, occorre rilevare che la procedura di regolamentazione disciplina una competenza di esecuzione conferita alla Commissione dal Consiglio nell'atto di base che esso stabilisce, in conformità dell'articolo 202, terzo trattino, CE. Essa rientra pertanto nell'equilibrio istituzionale dell'Unione, e in particolare fra le attribuzioni del Consiglio e del Parlamento, da un lato, e della Commissione, dall'altro. L'inosservanza di tale procedura da parte della Commissione è dunque idonea a pregiudicare l'equilibrio istituzionale dell'Unione.

87. Pertanto, è giocoforza rilevare che la Commissione, allorché ha adottato le decisioni impugnate omettendo di sottoporre ai comitati di regolamentazione competenti i progetti modificati di tali decisioni di autorizzazione, è incorsa nella violazione degli obblighi procedurali ad essa incombenti in forza dell'articolo 5 della decisione 1999/468, nonché delle disposizioni della direttiva 2001/18 e del regolamento n. 1829/2003 che vi rinviavano, e, di conseguenza, è incorsa, in relazione a ciascuna di suddette decisioni, in una violazione delle forme sostanziali ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, la quale deve essere rilevata d'ufficio dal Tribunale. Queste decisioni sono pertanto integralmente nulle a norma dell'articolo 264, primo comma, TFUE».

Nel 2011 il Commonwealth d'Australia contattava la Commissione per avviare negoziati bilaterali sul collegamento del sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea con il sistema australiano.

La raccomandazione formale riguardante l'autorizzazione ad avviare negoziati con il Commonwealth d'Australia per il collegamento dei sistemi di scambio di cui trattasi veniva redatta sul modello della precedente raccomandazione relativa al collegamento del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione con il sistema di scambio svizzero. Tale autorizzazione era adottata dalla Commissione il 24 gennaio 2013 e poi trasmessa al Consiglio UE. Il 22 aprile 2013 il gruppo di lavoro «Ambiente» in seno al Consiglio approvava un testo di compromesso (i.e: un progetto di decisione) recante alcune modifiche all'autorizzazione predisposta dalla Commissione.

Nonostante il 2 maggio 2013 la Commissione avesse trasmettere una dichiarazione contestando taluni aspetti del progetto di decisione riguardante l'autorizzazione ad avviare i negoziati, il progetto di decisione veniva presentato al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ed infine adottato, senza modifiche, quale punto «A» dell'ordine del giorno del Consiglio «Agricoltura e pesca» del 13 maggio 2013. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione, la Commissione veniva autorizzata ad avviare i negoziati di cui trattasi a nome dell'Unione europea.

Stanti tali premesse fattuali, la Commissione adiva la Corte di giustizia al fine di vedere annullata la decisione del 13 maggio 2013 deducendo due motivi a sostegno del proprio ricorso. Il primo motivo, relativo alla procedura dettagliata enunciata alla sezione A delle direttive di negoziato, vertente su una violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE e dell'articolo 295 TFUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale. Il secondo motivo, relativo alla decisione impugnata nella parte in cui essa disponeva che «le posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione sono stabilite» dal comitato speciale o dal Consiglio, vertente su una violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 218 TFUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale.

La Corte, esaminando congiuntamente entrambi i motivi di ricorso, ha statuito che:

« 60. In primo luogo, la Commissione fa valere che l'obbligo previsto all'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata, secondo cui «la Commissione comunica al Consiglio, per iscritto, l'esito dei negoziati dopo ogni sessione di negoziato e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre», è contraria all'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE, all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e al principio dell'equilibrio istituzionale, nonché all'articolo 295 TFUE.

[...]

62. [...] emerge dalla giurisprudenza della Corte che l'articolo 218 TFUE costituisce, in tema di stipulazione di trattati internazionali, una norma autonoma e generale di portata costituzionale, in quanto attribuisce alle istituzioni dell'Unione determinate competenze. Intesa a creare un equilibrio tra queste ultime, tale disposizione prevede, in particolare, che gli accordi tra l'Unione e uno o più Stati terzi siano negoziati dalla Commissione, nel rispetto delle direttive di negoziato adottate dal Consiglio, e successivamente conclusi dal Consiglio, o in seguito ad approvazione, o in seguito a consultazione del Parlamento. La competenza a concludere siffatti accordi è tuttavia attribuita al Consiglio, fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione (v., in tal senso, sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 28).

63. Altresì, l'articolo 17, paragrafo 1, TUE prevede che la Commissione assicuri la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

64. Nell'ambito di tali attribuzioni, il Consiglio e la Commissione sono tenuti, tuttavia, a rispettare l'articolo 13, paragrafo 2, seconda frase, TUE, che enuncia che «[l]e istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione». Tale cooperazione ha un'importanza particolare per l'azione

dell'Unione sul piano internazionale, dal momento che siffatta azione avvia uno stretto processo di concertazione e di consultazione tra le istituzioni dell'Unione.

65. Peraltro, l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE dispone che, allorché il Consiglio designa un comitato speciale, i negoziati devono essere svolti in consultazione con tale comitato.

66. In tale caso, al quale corrisponde la presente fattispecie, la Commissione deve fornire a tale comitato speciale tutte le informazioni necessarie al controllo, da parte di quest'ultimo, dello svolgimento dei negoziati, quali, segnatamente, gli orientamenti annunciati e le posizioni difese dalle altre parti durante i negoziati. Solo in tale modo il comitato speciale è in grado di formulare opinioni e indicazioni relative al negoziato.

67. Alla luce delle diverse attribuzioni istituzionali nella negoziazione e nella conclusione degli accordi di cui all'articolo 218 TFUE, è possibile imporre alla Commissione di fornire tali informazioni anche al Consiglio. In effetti, è utile che quest'ultimo disponga di dette informazioni al fine di comprendere lo svolgimento dei negoziati diretti all'elaborazione di un progetto di accordo che gli sarà presentato ai fini dell'approvazione.

68. Di conseguenza, l'obbligo che figura all'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata, che dispone che «la Commissione comunica al Consiglio, per iscritto, l'esito dei negoziati dopo ogni sessione di negoziato e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre», dev'essere considerato conforme all'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE.

69. Per quanto concerne, poi, l'asserita violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, occorre ricordare che, conformemente a tale disposizione, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Detta disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v. sentenza Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

70. Orbene, per i motivi indicati ai punti 66 e 67 della presente sentenza, l'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata rispetta anche l'obbligo enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, secondo cui ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati.

71. Tale disposizione di detta decisione non costituisce del pari in alcun modo una violazione del principio dell'equilibrio istituzionale.

72. Infine, e per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 295 TFUE, quest'ultimo non osta alla possibilità che il Consiglio disciplini, in una decisione di autorizzazione a negoziare, le modalità delle informazioni periodiche che la Commissione deve fornirgli durante la procedura di negoziato al fine della conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione.

73. Alla luce delle suesposte considerazioni, la domanda di annullamento della Commissione, nella parte in cui concerne l'articolo 2, seconda frase, di tale decisione dev'essere respinta.

74. In secondo luogo, la Commissione fa valere che la sezione A dell'allegato della decisione impugnata, che contiene le controverse direttive di negoziato, viola la delimitazione delle attribuzioni, prevista all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, conferite, rispettivamente, al Consiglio e al comitato speciale nonché alla Commissione, in qualità di negoziatore, e viola del pari l'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché l'equilibrio istituzionale.

[...]

76. A tal riguardo, risulta dalla terza frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata, letto congiuntamente al secondo capoverso della dichiarazione del Consiglio, dell'8 maggio 2013, che il comitato speciale designato dal Consiglio è «incaricato di seguire lo svolgimento dei negoziati e di guidare il negoziatore, tenuto conto delle direttive di negoziato stabilite dal Consiglio». Altresì, la quarta frase del punto 1 di tale sezione A prevede che le riunioni di detto comitato debbano essere organizzate e presiedute dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio.

77. Dato che il Consiglio è legittimato a designare un comitato speciale e che tale comitato dev'essere «consultato» dalla Commissione nella conduzione dei negoziati, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, quest'ultima deve informare detto comitato di tutti gli aspetti dei negoziati affinché questo possa essere utilmente consultato. Solo in tal modo il comitato speciale è in grado di formulare opinioni e indicazioni relative alle posizioni che la Commissione deve adottare nei negoziati.

78. Alla luce delle suesposte considerazioni, l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso legittima il Consiglio a prevedere, nelle direttive di negoziato, modalità procedurali che disciplinino la procedura di informazione, di comunicazione e di consultazione tra il comitato speciale e la Commissione, dal momento che siffatte regole rispondono all'obiettivo di assicurare una buona concertazione sul piano interno.

79. Occorre verificare, tuttavia, se la sezione A dell'allegato della decisione impugnata contenga altre disposizioni che, pur essendo di natura procedurale, possano privare il negoziatore del potere che gli è riconosciuto all'articolo 17, paragrafo 1, TUE.

[...]

85. Pertanto, rimangono da valutare, da ultimo, due elementi che figurano alla sezione A dell'allegato della decisione impugnata, vale a dire la seconda frase del suo punto 1, che dispone che, «[s]e necessario, le posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione sono stabilite in seno al comitato speciale di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o in seno al Consiglio», nonché l'elemento particolare della prima frase del suo punto 3, che consente al comitato speciale, prima di ogni sessione di negoziato, «di stabilire posizioni di negoziato».

86. Occorre osservare che dette stipulazioni costituiscono disposizioni dirette a vincolare il negoziatore.

87. In effetti, anche se il Consiglio si limita a sostenere che le posizioni di negoziato mirano ad assistere il negoziatore e non possono essere intese nel senso che implicano un obbligo per la Commissione di pervenire al «risultato raccomandato», emerge da tali disposizioni, lette alla luce del loro tenore letterale e collocate nel loro contesto, che esse sono dirette a che tali posizioni producano effetti vincolanti per il negoziatore.

88. Orbene, tale carattere vincolante delle posizioni stabilite dal comitato speciale, o, eventualmente, dallo stesso Consiglio, è contrario all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE.

[...]

91. Ne consegue che il Consiglio, includendo detti elementi nelle direttive di negoziato, ha violato l'obbligo enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TFUE di agire nei limiti delle attribuzioni che gli sono conferite dall'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE.

92. In tal modo, il Consiglio ha del pari violato il principio dell'equilibrio istituzionale».

6 ottobre 2015, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-73/14

Il 28 marzo 2013, l'organizzazione intergovernativa Commissione Subregionale della Pesca (d'ora in avanti con l'acronimo inglese "SRFC") adiva l'International Tribunal for the Law of the Sea (d'ora in avanti "ITLOS") con una domanda di parere consultivo volto ad ottenere chiarimenti su quesiti relativi, da un lato, agli obblighi e alle responsabilità di Stati di bandiera, Stati costieri e organizzazioni internazionali titolari di licenze di pesca e, dall'altro lato, ai diritti degli Stati costieri connessi ad attività di pesca "illegale, non dichiarata e non regolamentata nella prospettiva di una gestione sostenibile degli stock ittici condivisi e di quelli di interesse comune.

Con ordinanza del 24 maggio 2013, l'ITLOS invitava le parti della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, (d'ora in avanti "UNCLOS"), la SRFC e altre organizzazioni intergovernative a presentare, entro il novembre 2013, osservazioni scritte nell'ambito del procedimento. Nell'agosto dello stesso anno, la Commissione adottava la decisione «riguardante il deposito di osservazioni

scritte in nome dell'Unione relative alla domanda di parere consultivo presentata dalla Commissione Subregionale della Pesca al Tribunale internazionale per il diritto del mare nel procedimento n. 21». In seno al Consiglio, informato della questione dalla stessa Commissione, la domanda di parere consultivo veniva esaminata dal gruppo di lavoro "Diritto del mare" (d'ora in avanti, il "gruppo COMAR") e dal gruppo di lavoro "Politica interna e esterna della pesca" (d'ora in avanti, il "gruppo FISH"). A seguito di riunioni di entrambi i predetti gruppi di lavoro, la presidenza del Consiglio indicava alla Commissione che sarebbe dovuto spettare al Consiglio approvare il contenuto delle osservazioni scritte da depositarsi nel procedimento avanti all'ITLOS e, per tale motivo, invitava la Commissione a presentare un progetto di osservazioni scritte. La Commissione si limitava tuttavia a trasmettere al Consiglio un documento di lavoro in cui erano esposti i principali elementi delle osservazioni da depositarsi nel procedimento avanti all'ITLOS, ribadendo che non avrebbe sottoposto un progetto di osservazioni scritte al Consiglio ai fini dell'autorizzazione dal momento che ai sensi dell'articolo 335 TFUE, essa era autorizzata a rappresentare l'Unione nei procedimenti giurisdizionali e che tale rappresentanza non richiedeva la previa autorizzazione da parte del Consiglio delle osservazioni scritte presentate in nome dell'Unione.

Nel mese di novembre la questione veniva portata anche all'attenzione del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) degli Stati membri in base a una relazione predisposta dal gruppo FISH. Il Coreper sosteneva la tesi prospettata dal Consiglio. Nonostante ciò, dimostrando di non discostarsi dalla propria tesi, in data 29 novembre 2013 la Commissione inviava all'ITLOS la «dichiarazione scritta della Commissione europea in nome dell'Unione europea».

Il Consiglio adiva quindi la Corte di giustizia chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione del 29 novembre 2013 di presentare la dichiarazione scritta all'ITLOS. A sostegno del proprio ricorso deduceva, da un lato, la violazione del principio di attribuzione delle competenze e, dall'altro, la violazione del principio di leale cooperazione, entrambi enunciati dall'art. 13 TUE.

La Corte, investita della controversia, riferendosi al rispetto dell'equilibrio istituzionale asseritamente violato dalla Commissione (per violazione degli artt. 218, par. 9 TFUE e 16, par. 1 TUE), ha osservato che:

« 58. Risulta [...] dalla giurisprudenza della Corte che l'articolo 335 TFUE, sebbene il suo disposto si limiti agli Stati membri, costituisce l'espressione di un principio generale in virtù del quale l'Unione possiede la capacità giuridica e a tal fine è rappresentata dalla Commissione (v., in tal senso, sentenza Reynolds Tobacco e a./Commissione, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 94).

59. Ne consegue che l'articolo 335 TFUE offrirebbe alla Commissione una base per rappresentare l'Unione dinanzi all'ITLOS nel procedimento n. 21.

60. Come ha sottolineato il Consiglio, sostenuto al riguardo dagli Stati membri intervenienti, l'applicabilità dell'articolo 335 TFUE nel caso di specie non risponde tuttavia interamente alla questione, sollevata con il primo motivo, se il rispetto del principio di attribuzione di competenze enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE esigesse che il contenuto della dichiarazione scritta presentata all'ITLOS dalla Commissione, in nome dell'Unione, nel procedimento n. 21, fosse previamente approvato dal Consiglio.

61. Si deve ricordare al riguardo che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v. sentenza Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

62. Nel caso di specie, l'argomento del Consiglio e degli Stati membri intervenienti consiste nel rilevare che, presentando all'ITLOS, nel procedimento n. 21, una dichiarazione scritta in nome dell'Unione il cui contenuto non era stato approvato dal Consiglio, la Commissione ha ignorato le

competenze attribuite al Consiglio dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e, in ogni caso, dall'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, TUE.

63. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il riferimento ivi fatto alle posizioni da adottare a nome dell'Unione «in» un organo istituito da un accordo internazionale e chiamato ad adottare atti che hanno effetti giuridici, va inteso nel senso che l'applicazione di tale disposizione riguarda le posizioni da adottare a nome dell'Unione nell'ambito della partecipazione di quest'ultima, tramite le sue istituzioni o, eventualmente, con l'intermediazione dei suoi Stati membri che agiscono solidalmente nel suo interesse, all'adozione di tali atti in seno all'organo internazionale interessato. Orbene, l'Unione è invitata a esprimere, in qualità di parte, una posizione «dinanzi» a un giudice internazionale, e non «in» seno a quest'ultimo.

66. Orbene, [...] il caso di specie riguarda la definizione di una posizione da esprimere a nome dell'Unione dinanzi a un organo giurisdizionale internazionale adito per ottenere un parere consultivo la cui adozione rientra nella competenza e nella responsabilità dei soli membri di tale organo, i quali agiscono a tal fine in modo completamente indipendente rispetto alle parti.

67. Ne consegue che, senza che sia necessario esaminare se il parere consultivo dell'ITLOS richiesto nel procedimento n. 21 rientri nella nozione di «att[o] che [ha] effetti giuridici», ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, tale disposizione non è applicabile nel caso di specie.

68. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, TUE, si deve esaminare se da tale disposizione discenda che il Consiglio avrebbe dovuto approvare il contenuto della dichiarazione scritta presentata all'ITLOS, a nome dell'Unione, nel procedimento n. 21, prima che la stessa fosse inviata a tale giudice.

[...]

70. Come risulta dalla dichiarazione scritta indirizzata, in nome dell'Unione, all'ITLOS nel procedimento n. 21, tale dichiarazione, in tale contesto, suggeriva risposte alle questioni sollevate in tale procedimento, esponendo il punto di vista dell'Unione riguardo all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni pertinenti della UNCLOS, dell'Accordo di conformità della FAO e dell'Accordo delle Nazioni Unite sugli stock ittici in materia di pesca INN, descrivendo inoltre le misure contenute in tale materia negli accordi di partenariato e la normativa dell'Unione menzionati al punto precedente.

71. Detta dichiarazione non ha avuto quindi ad oggetto la definizione di una politica in materia di pesca INN, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, TUE, ma la presentazione all'ITLOS, in base a un'analisi delle disposizioni internazionali e della normativa dell'Unione pertinenti in questa materia, di un insieme di osservazioni giuridiche volte a consentire a tale giudice di rendere, se del caso, un parere consultivo, con cognizione di causa sulle questioni ad esso sottoposte.

[...]

76. Risulta dagli elementi che precedono, che la Commissione, inviando all'ITLOS, nel procedimento n. 21, in nome dell'Unione, la dichiarazione scritta senza averne sottoposto il contenuto all'approvazione del Consiglio, non ha violato tale disposizione».

25 ottobre 2017, *Commissione c. Consiglio*, causa C-687/15, ECLI:EU:C:2017:803.

Nel novembre 2015 si è tenuta, in Svizzera, la World Radio Communication Conference (WRC-15), organizzata dalla UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni). L'UIT è un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite, alla quale partecipano 193 Stati, che si occupa delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nell'ambito dell'UIT sono assegnati lo spettro radioelettrico e le orbite dei satelliti su scala mondiale e vengono elaborate norme tecniche al fine di garantire l'interconnessione delle reti e delle tecnologie. Lo Statuto istitutivo riserva all'UIT la competenza ad adottare regolamenti in materia. In previsione della WRC-15, si è espressa l'esigenza di sottoporre a

revisione i regolamenti vigenti, di conseguenza, la Commissione ha presentato al Consiglio, ai sensi degli artt. 114 e 218, par. 9, TFUE, una proposta di decisione da presentare durante i lavori della WRC-15, per identificare la posizione dell'Unione in materia di revisione dei regolamenti radio definiti dall'UIT. Il Consiglio ha adottato, al termine della sessione del 26 ottobre 2015, delle conclusioni in materia; invece, a detta della Commissione, in base a quanto previsto dall'art. 218, par. 9, TFUE, il Consiglio avrebbe dovuto assumere una decisione e non semplicemente delle conclusioni. La Commissione ha di conseguenza impugnato le predette conclusioni dinanzi alla Corte di giustizia, la quale ha osservato:

36. [...] la Commissione adduce, in sostanza, che, adottando conclusioni sulla WRC-15, anziché una decisione conformemente alla sua proposta del 29 maggio 2015, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Essa addebita altresì al Consiglio di non aver indicato la base giuridica dell'atto impugnato.

37. Ai sensi di tale disposizione, «[i]l Consiglio, su proposta della Commissione (...), adotta una decisione (...) che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo».

38. Adottando l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio ha dunque fatto ricorso a una forma di atto diversa da quella prevista dalla suddetta disposizione.

39. Il Consiglio sostiene tuttavia che il Trattato gli lascia la scelta della forma di una decisione in forza dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Nella fattispecie, esso avrebbe, sotto forma di conclusioni, sostanzialmente adottato una decisione. Il medesimo ritiene, inoltre, che la mancata menzione della base giuridica dell'atto impugnato non configuri un vizio sostanziale.

40. Per quanto riguarda, in primo luogo, la forma dell'atto impugnato, occorre ricordare che i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni dell'Unione, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'Unione e nella realizzazione dei compiti ad essa affidati. In tal senso, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che ciascuna istituzione dell'Unione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione, C-660/13, EU:C:2016:616, punti 31 e 32 nonché giurisprudenza ivi citata).

41. Pertanto, come la Corte ha ripetutamente statuito, siccome le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni, solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista (sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 149).

42. Nel caso di specie, occorre in primo luogo sottolineare che, contrariamente a quanto suggerisce il Consiglio, la prassi delle istituzioni, e segnatamente, per quanto riguarda la presente causa, una presunta prassi costante sull'elaborazione della posizione dell'Unione in vista delle conferenze mondiali delle radiocomunicazioni mediante conclusioni, con cui contrasterebbe la posizione caldeggiata dalla Commissione nel presente ricorso, non può modificare le regole dei Trattati che le istituzioni sono tenute a rispettare. Conformemente a una giurisprudenza costante, infatti, una mera prassi del Consiglio non può derogare a norme del Trattato e non può, di conseguenza, creare un precedente che vincoli le istituzioni dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punto 60 e giurisprudenza ivi citata, nonché parere 1/08 (Accordi che modificano gli elenchi di impegni specifici ai sensi del GATS), del 30 novembre 2009, EU:C:2009:739, punto 172 e giurisprudenza ivi citata].

43. In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento del Consiglio basato sul punto 9 della sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264), secondo il quale la forma in cui atti o decisioni sono adottati è, in linea di principio, indifferente per determinare se essi son destinati a produrre effetti giuridici, occorre rilevare che la giurisprudenza derivante da tale sentenza è pertinente per stabilire se un atto possa essere oggetto di un ricorso di annullamento. Da essa non può, invece, essere affatto dedotto che le istituzioni dell'Unione sono libere di derogare alla forma dell'atto prevista dalla disposizione pertinente del Trattato.

44. Il fatto che un'istituzione dell'Unione deroghi alla forma giuridica prevista dai Trattati costituisce una violazione delle forme sostanziali tale da comportare l'annullamento dell'atto in questione, giacché tale deroga rischia di creare incertezze quanto alla natura di tale atto o alla procedura da seguire per la sua adozione, compromettendo in tal modo la certezza del diritto.

45. Nel caso di specie, l'adozione dell'atto impugnato sotto forma di conclusioni dà luogo a un'incertezza quanto alla natura e alla portata giuridiche di tale atto. Come anche l'avvocato generale ha rilevato ai paragrafi da 69 a 72 delle sue conclusioni, infatti, mentre il Consiglio sostiene che detto atto costituisce «in sostanza» una decisione da parte sua, stabilendo la posizione da adottare a nome dell'Unione alla WRC-15, la Repubblica ceca e la Repubblica francese lo qualificano come posizione comune dell'Unione e degli Stati membri, e la Repubblica federale di Germania lo ritiene una posizione coordinata tra tutti gli Stati membri sotto forma di conclusioni del Consiglio. Inoltre, il Consiglio sostiene che l'atto impugnato presenta un carattere vincolante, mentre la Repubblica ceca ritiene che tale atto sia giuridicamente vincolante unicamente in alcune parti, riguardanti aspetti che rientrano, secondo tale Stato membro, nella competenza dell'Unione, e la Repubblica federale di Germania reputa che detto atto costituisca conclusioni non vincolanti. Quanto alla Commissione, essa adduce che, adottando l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio ha optato per una forma giuridica che è generalmente riservata agli atti di natura non vincolante.

46. I termini impiegati nell'atto impugnato contribuiscono, inoltre, a tale incertezza. Mentre la proposta della Commissione del 29 maggio 2015 verteva infatti su una «decisione del Consiglio» relativa alla posizione «da adottare, a nome dell'Unione», in occasione della WRC-15, per il Consiglio l'atto impugnato consiste, ai sensi del suo punto 3, nell'«esprime[re] ampio sostegno per» una serie di obiettivi da raggiungere alla WRC-15 ai fini di una riuscita attuazione delle pertinenti politiche dell'Unione e, secondo il suo punto 4, nell'«invita[re] gli Stati membri» a perseguire tali obiettivi e a rispettare i principi di cui alla decisione n. 243/2012 al momento di negoziare le modifiche pertinenti da apportare alla normativa in materia di radiocomunicazioni dell'UIT in sede di WRC-15. Come ha sottolineato la Commissione, il ricorso a tali termini non è compatibile con la forza vincolante che deve dispiiegare una decisione di un'istituzione dell'Unione in forza dell'articolo 288 TFUE. Inoltre, nessun elemento dell'atto impugnato induce a ritenere che gli Stati membri siano tenuti a prendere posizione «a nome dell'Unione» in sede di WRC-15, contrariamente a quanto prevede l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

47. Ciò posto, si deve constatare che, adottando le conclusioni sulla WRC-15, anziché una decisione, quale prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio ha violato le forme sostanziali richieste da tale disposizione.

28 luglio 2016, *Consiglio c. Commissione*, causa C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616

La Confederazione svizzera ha stipulato una serie di accordi bilaterali con l'Unione europea e i suoi Stati membri, in specifici settori. Nell'aprile 2003, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno autorizzato la Commissione a negoziare un accordo relativo a un contributo finanziario alla coesione economica e sociale nel futuro contesto dell'Unione "allargata", allo scopo di ridurre le disparità che si sarebbero immediatamente evidenziate. Perciò, alla Svizzera si sarebbe richiesto, in cambio del libero accesso al mercato interno allargato, un contributo finanziario

teso a realizzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, così come richiesto alla Norvegia, all'Islanda e al Liechtenstein. Nel febbraio 2006, viene raggiunto un accordo secondo cui il Consiglio avrebbe negoziato con i dieci nuovi Stati membri alcuni accordi relativi a un contributo finanziario svizzero, per un periodo di cinque anni a decorrere dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del Parlamento. Nel dicembre 2012, la Repubblica di Croazia ha chiesto di beneficiare di un contributo finanziario svizzero proporzionale agli importi concordati in precedenza. Il 7 novembre 2013 il vicepresidente della Commissione incaricato delle relazioni esterne e il membro responsabile per la politica regionale hanno firmato, insieme ai rappresentanti svizzeri, un addendum al predetto accordo: esso stabilisce che la Svizzera stipulerà con la Repubblica di Croazia un accordo relativo a un contributo finanziario (poi sottoscritto nel giugno 2015). Il 9 dicembre 2013 il Consiglio ha adottato una posizione in cui esprimeva il proprio dissenso sul modo in cui la Commissione aveva agito e ha conseguentemente impugnato la decisione del 3 ottobre 2013, con cui essa aveva stabilito di procedere in assenza di preventiva autorizzazione del Consiglio. La Corte, pronunciandosi circa la possibilità che la Commissione potesse agire senza la previa autorizzazione del Consiglio, ha osservato:

30. [...] il Consiglio, sostenuto dall'insieme degli Stati membri intervenienti, deduce sostanzialmente che la Commissione era incompetente, in assenza di autorizzazione preventiva del Consiglio, ad adottare la decisione impugnata, recante autorizzazione a firmare l'addendum del 2013 in nome dell'Unione, e che, di conseguenza, nell'adottare tale decisione essa ha violato il principio di attribuzione delle competenze ex articolo 13, paragrafo 2, TUE e il principio dell'equilibrio istituzionale.

31. A tal riguardo, occorre ricordare che i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni dell'Unione, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'Unione e nella realizzazione dei compiti ad essa affidati (v., in tal senso, sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, EU:C:1990:217, punto 21).

32. In tal senso, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che ciascuna istituzione dell'Unione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (sentenze del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64, e del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punto 61).

33. Relativamente ai poteri del Consiglio, l'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, TUE prevede che esso eserciti funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Per quanto riguarda, in particolare, l'azione esterna dell'Unione, l'articolo 16, paragrafo 6, terzo comma, TUE dispone che il Consiglio Affari esteri elabori l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicuri la coerenza dell'azione dell'Unione.

34. In merito ai poteri della Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, prima, quinta e sesta frase, TUE, quest'ultima promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati ed assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

35. La Commissione sostiene che la firma di un atto non vincolante costituisce un atto di rappresentanza esterna dell'Unione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, purché tale accordo non vincolante rifletta una posizione o una politica dell'Unione già fissata dal Consiglio. In una simile ipotesi, la firma di un tale atto non vincolante non necessiterebbe dell'autorizzazione preventiva del Consiglio. Nel caso di specie, quest'ultimo avrebbe stabilito, nelle conclusioni del 2012, una «posizione dell'Unione». Poiché l'addendum del 2013 sarebbe conforme a tale posizione, la

Commissione poteva, a suo avviso, procedere alla firma del medesimo addendum senza ottenere l'autorizzazione preventiva del Consiglio a tal fine.

36. In proposito, va rilevato che la mera circostanza che la Commissione disponga di un potere di rappresentanza esterna dell'Unione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, non è sufficiente per rispondere all'interrogativo, sollevato dal primo motivo del Consiglio, se il rispetto del principio di attribuzione delle competenze sancito all'articolo 13, paragrafo 2, TUE esigesse che la firma dell'addendum del 2013 da parte della Commissione, in nome dell'Unione, fosse autorizzato preventivamente dal Consiglio (v. per analogia, relativamente all'articolo 335 TFUE, sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punti 59 e 60).

37. Per quanto riguarda le conclusioni del 2012, benché esse autorizzino la Commissione «ad avviare le discussioni necessarie» con il Consiglio federale svizzero ai fini del conseguimento di un contributo finanziario svizzero in favore della Repubblica di Croazia, esse non contengono tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 115 delle sue conclusioni, autorizzazioni che consentano alla Commissione di firmare, in nome dell'Unione, l'addendum scaturito da tali negoziati. A tal riguardo, la Commissione non ha nemmeno dedotto elementi atti a far considerare che il Consiglio le abbia accordato, nelle conclusioni del 2012, il potere di firmare l'addendum del 2013.

38. Ciò posto, non si può ritenere che la Commissione sia stata abilitata, in forza del suo potere di rappresentanza esterna ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, a firmare un accordo non vincolante frutto di negoziati condotti con un paese terzo.

39. Infatti, la circostanza che la decisione recante la firma di un accordo con un paese terzo rientri nell'ambito delle competenze dell'Unione, indipendentemente dal fatto che tale accordo sia o meno vincolante, comporta la necessità di valutare, nel rispetto delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo nonché dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, TUE, gli interessi dell'Unione nell'ambito delle relazioni con il paese terzo interessato e di operare ponderazioni tra gli interessi divergenti rientranti nell'ambito di tali relazioni.

40. Quindi, una decisione recante firma di un accordo non vincolante come quello oggetto del presente caso fa parte degli atti di definizione delle politiche dell'Unione e di elaborazione dell'attività esterna di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, e paragrafo 6, terzo comma, TUE.

41. Il fatto che il Consiglio abbia già espresso una valutazione degli interessi dell'Unione al momento dell'adozione della decisione volta all'avvio dei negoziati che sono sfociati nell'elaborazione di un accordo non vincolante non può rimettere in discussione tale analisi.

42. Infatti, la firma di un accordo non vincolante implica la valutazione, da parte dell'Unione, della questione di sapere se tale accordo corrisponda sempre al suo interesse, quale definito dal Consiglio in particolare nella decisione recante avvio dei negoziati relativi alla conclusione dell'accordo.

43. Detta valutazione esige una verifica, in particolare, del contenuto concreto dell'accordo non vincolante scaturito dai negoziati condotti con un paese terzo, quale l'addendum del 2013, contenuto che non può essere né prestabilito né previsto al momento della decisione di avviare tali negoziati. Così, il mero fatto che il contenuto di un accordo non vincolante negoziato dalla Commissione con un paese terzo corrisponda al mandato di negoziazione conferito dal Consiglio non può essere sufficiente ad investire la Commissione del potere di firmare un simile atto non vincolante senza l'autorizzazione preventiva del Consiglio, adducendo che tale autorizzazione sarebbe insita in una posizione già espressa da quest'ultimo.

44. Nel caso di specie, va aggiunto che, certamente, come sostenuto dalla Commissione, il contributo aggiuntivo della Confederazione svizzera menzionato nell'addendum del 2013 necessitava dell'approvazione del relativo stanziamento da parte del Parlamento svizzero. Inoltre, le modalità di erogazione di tale contributo dovevano essere oggetto di ulteriori negoziati tra la Confederazione svizzera e la Repubblica di Croazia.

45. Tuttavia, oltre a quanto osservato ai punti da 39 a 43 della presente sentenza, gli elementi, menzionati al punto 1 di detto addendum, relativi all'importo stesso di detto contributo, segnatamente CHF 45 milioni (circa EUR 40 744 020,22), e alla durata di quest'ultimo costituiscono aspetti essenziali della definizione della politica dell'Unione nell'ambito dell'adeguamento del contributo finanziario svizzero in seguito all'accesso della Confederazione svizzera a un mercato interno allargato in seguito all'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione.

46. Da quanto precede risulta che la firma da parte della Commissione, in nome dell'Unione, dell'addendum del 2013 necessitava dell'autorizzazione preventiva del Consiglio. Pertanto, quando ha firmato l'addendum del 2013 in nome dell'Unione senza autorizzazione preventiva del Consiglio, la Commissione ha violato il principio di attribuzione delle competenze di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché il principio dell'equilibrio istituzionale.

6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cause C-643/15 e 647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

A seguito dei flussi migratori provenienti verso i Paesi europei dall'Africa e della grave crisi verificatasi, in Italia, Grecia e Ungheria, nella gestione e accoglienza dei profughi, nella riunione del 25 e 26 giugno 2015 il Consiglio europeo ha sottolineato l'urgenza di intervenire lungo tre direttrici chiave, ovvero ricollocazione/reinsediamento, rimpatrio/riammissione/reintegrazione e cooperazione con i paesi di origine e di transito. In quella sede, alla luce dell'attuale situazione di emergenza e dell'impegno di rafforzare la solidarietà e la responsabilità, si era raggiunto un accordo sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40 mila persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri, cui partecipassero tutti gli Stati membri. Nelle conclusioni della medesima riunione, il Consiglio europeo ha proclamato che in futuro si dovesse provvedere «per consenso» in merito alla ripartizione, «rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri», mediante «la rapida adozione da parte del Consiglio di una decisione in tal senso», puntualmente adottata il 15 settembre 2015 (decisione n. 1523/2015). Inoltre, il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato una proposta per una ulteriore decisione del Consiglio volta ad istituire misure temporanee di sostegno all'Italia, alla Grecia e all'Ungheria, i tre Stati membri primariamente coinvolti. La proposta era volta a permettere la ricollocazione di 120 mila persone richiedenti una protezione internazionale verso gli altri Stati membri. Nel corso delle riunioni del Consiglio tenutesi tra il 17 e il 22 settembre 2015, la proposta iniziale della Commissione è stata modificata su richiesta dell'Ungheria, la quale ha fatto sapere che rifiutava l'idea di essere considerata uno «Stato membro in prima linea» e che essa non desiderava figurare tra gli Stati membri beneficiari della ricollocazione allo stesso titolo dell'Italia e della Grecia. Il 22 settembre 2015, la proposta iniziale della Commissione così modificata è stata adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata. La Repubblica ceca, l'Ungheria, la Romania e la Repubblica slovacca hanno votato contro l'adozione di tale proposta. La Slovacchia e l'Ungheria, sostenute dalla Polonia, hanno in seguito chiesto alla Corte di giustizia l'annullamento della decisione del settembre 2015, sulla base di differenti motivi. Due tra questi assumono particolare rilievo in questa sede. Il primo relativo ad una violazione dell'art. 68 TFUE (indicato come primo motivo nel ricorso della Slovacchia e settimo nel ricorso dell'Ungheria), poiché la decisione impugnata è stata adottata a maggioranza qualificata, quando invece dalle conclusioni del Consiglio europeo dei giorni 25 e 26 giugno 2015 risultava che essa doveva essere adottata «per consenso» e «rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri». Il secondo, invece, lamenta una violazione di forme sostanziali per il fatto che il Consiglio, in contrasto con l'art. 293, par. 1, TFUE, ha emendato la proposta della Commissione in difetto di unanimità (motivo enunciato come seconda parte del quarto motivo della Repubblica slovacca e terzo motivo dell'Ungheria): così facendo, a detta dei ricorrenti, il Consiglio

avrebbe violato anche l'art. 13, par. 2, TUE, nonché i principi dell'equilibrio istituzionale e di buona amministrazione. Riguardo a questi due specifici motivi qui in esame, la Corte ha osservato:

143. Le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e del 26 giugno 2015 proclamano che gli Stati membri dovrebbero decidere «per consenso» in merito alla ripartizione, «rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri». Quanto a tale punto, dette conclusioni prevedono espressamente la «ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, dagli Stati membri Italia e Grecia ad altri Stati membri, di 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale» mediante «la rapida adozione da parte del Consiglio di una decisione in tal senso».

144. Orbene, tale meccanismo di ricollocazione di 40 000 persone ha costituito l'oggetto della decisione 2015/1523 che è stata adottata, il 14 settembre 2015, per consenso. Dunque, tale decisione ha, in ordine a tale punto, integralmente attuato le conclusioni di cui sopra.

145. Per quanto riguarda la presunta incidenza della natura cosiddetta «politica» delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e del 26 giugno 2015, tanto sul potere di iniziativa legislativa della Commissione quanto sulle regole di voto in seno al Consiglio previste dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, un'incidenza di tale natura, anche supponendola esistente e voluta da parte del Consiglio europeo, non può costituire un motivo per l'annullamento, da parte della Corte, della decisione impugnata.

146. Infatti, da un lato, il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 289 TFUE, il quale si iscrive nel principio dell'attribuzione dei poteri sancito all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e, in modo più ampio, nel principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, implica che spetta alla Commissione decidere in merito alla presentazione di una proposta di atto legislativo. In tale contesto, spetta altresì alla Commissione – la quale, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine – determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta (v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punti 64 e 70).

147. Tali principi si applicano anche al potere di iniziativa della Commissione nel quadro dell'adozione, sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, di atti non legislativi, come la decisione impugnata. A questo proposito, come osservato anche dall'avvocato generale al paragrafo 145 delle sue conclusioni, l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE non subordina il potere di iniziativa della Commissione alla previa esistenza di orientamenti definiti dal Consiglio europeo ai sensi dell'articolo 68 TFUE.

148. Dall'altro lato, l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE permette al Consiglio di adottare misure a maggioranza qualificata, così come il Consiglio ha fatto adottando la decisione impugnata. Il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi tale regola di voto imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'articolo 68 TFUE, una regola di voto all'unanimità.

149. Infatti, come la Corte ha già statuito, atteso che le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni, solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista (sentenza del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-363/14, EU:C:2015:579, punto 43).

150. Ne consegue che il primo motivo di ricorso della Repubblica slovacca e il settimo motivo di ricorso dell'Ungheria devono essere respinti perché infondati.

[...]

177. L'articolo 293 TFUE circonda di una duplice garanzia il potere di iniziativa della Commissione, nella fattispecie quello conferito dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE nell'ambito di una procedura non legislativa. Da un lato, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE stabilisce che, salvi i casi contemplati dalle disposizioni del Trattato FUE menzionate in questa disposizione e che non sono

pertinenti nel caso di specie, il Consiglio, allorché delibera, in virtù dei Trattati, su proposta della Commissione, può emendare tale proposta soltanto decidendo all'unanimità. Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punti da 71 a 73).

178. Ne consegue che se, in conformità dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, la Commissione modifica la propria proposta nel corso della procedura di adozione di un atto dell'Unione, il requisito dell'unanimità previsto dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE non deve essere rispettato dal Consiglio.

179. Per quanto riguarda l'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, la Corte ha già statuito che le proposte modificate adottate dalla Commissione non devono necessariamente assumere una forma scritta, in quanto esse fanno parte del processo di adozione di atti dell'Unione che è caratterizzato da una certa flessibilità, necessaria per raggiungere una convergenza di vedute tra le istituzioni (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, C-280/93, EU:C:1994:367, punto 36).

180. Orbene, siffatte considerazioni di flessibilità devono a fortiori prevalere nell'ambito della procedura di adozione di un atto sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, in quanto tale disposizione mira a permettere la rapida adozione di misure temporanee al fine di rimediare in tempi brevi e in modo efficace ad una «situazione di emergenza», ai sensi di tale disposizione.

181. Ne consegue che, nel particolare contesto dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, si può ritenere che la Commissione abbia esercitato il proprio potere di modifica previsto dall'articolo 293, paragrafo 2, TFUE qualora risulti chiaramente dalla partecipazione di tale istituzione al processo di adozione dell'atto di cui trattasi che la proposta modificata è stata approvata dalla Commissione medesima. Un'interpretazione del genere risponde alla finalità dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, che mira a proteggere il potere di iniziativa della Commissione.

182. Nel caso di specie, la Commissione ritiene che il potere di iniziativa che le viene riconosciuto dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE non sia stato violato.

183. A questo proposito, detta istituzione sostiene di aver modificato la propria proposta iniziale, avendo essa approvato le modifiche apportate a tale testo in occasione delle diverse riunioni svoltesi in seno al Consiglio.

184. Essa rileva in tale contesto che era rappresentata nelle suddette riunioni da due dei propri membri, vale a dire dal suo primo vicepresidente e dal commissario incaricato, in particolare, dell'immigrazione, i quali erano debitamente autorizzati dal collegio dei commissari, in conformità dell'articolo 13 del suo regolamento interno, ad approvare le modifiche alla sua proposta iniziale nel rispetto dell'obiettivo prioritario, fissato dal citato collegio dei commissari in occasione della sua riunione del 16 settembre 2015, vale a dire l'adozione da parte del Consiglio di una decisione vincolante e applicabile senza indugio comportante la ricollocazione di 120 000 persone manifestamente bisognose di protezione internazionale.

185. A questo proposito, risulta dall'articolo 13 del regolamento interno della Commissione, interpretato alla luce dell'obiettivo dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, che mira a tutelare il potere di iniziativa della Commissione, che il collegio dei commissari può autorizzare alcuni dei suoi membri a procedere alla modifica, nel corso del procedimento, della proposta della Commissione entro i limiti da esso preventivamente stabiliti.

186. Se invero la Repubblica slovacca e l'Ungheria contestano il fatto che i due membri della Commissione di cui trattasi fossero stati debitamente autorizzati dal collegio dei commissari, in conformità dell'articolo 13 del regolamento interno di tale istituzione, ad approvare le modifiche apportate alla proposta di quest'ultima, è giocoforza constatare come tali Stati membri non adducano alcun elemento di prova idoneo a mettere in dubbio la veridicità delle affermazioni della Commissione e degli elementi di prova dimessi in atti da quest'ultima.

187. Alla luce di tali elementi, occorre dichiarare che, nel caso di specie, la Commissione ha esercitato il proprio potere di modifica previsto dall'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, in quanto risulta chiaramente dalla partecipazione di tale istituzione al processo di adozione della decisione impugnata che la proposta modificata è stata approvata dalla Commissione tramite due dei suoi membri che erano autorizzati dal collegio dei commissari ad adottare le modifiche in questione.

188. Pertanto, il requisito dell'unanimità previsto dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE non doveva essere rispettato dal Consiglio.

189. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre respingere perché infondati la seconda parte del quarto motivo di ricorso della Repubblica slovacca e il terzo motivo di ricorso dell'Ungheria.