

# MATERIALI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

*a cura di*  
**Adelina Adinolfi**

*Sesta edizione*



**G. Giappichelli Editore – Torino**

## PREMESSA ALLA SESTA EDIZIONE

Mantenendo il criterio di una selezione rigorosa della giurisprudenza al fine di non accrescere il numero complessivo delle pagine del volume, sono state aggiunte alcune sentenze recenti della Corte di giustizia aventi riguardo, soprattutto, agli effetti della Carta dei diritti fondamentali e ai rapporti tra norme dell'Unione e norme interne. Come nelle precedenti edizioni si è altresì accolto un criterio inteso ad evidenziare la concreta incidenza del diritto dell'Unione negli ordinamenti degli Stati membri, privilegiando perciò la giurisprudenza relativa alle fonti ed alla tutela giurisdizionale. Sono inoltre stati apportati gli aggiornamenti resi necessari a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione dando conto delle conseguenti modifiche di carattere istituzionale.

Firenze, 8 marzo 2021

Nel testo delle sentenze precedenti al Trattato di Lisbona, è indicata tra parentesi quadra, accanto alle disposizioni del Trattato CE citate, la numerazione corrispondente del TUE e del TFUE; si è seguita tale tecnica anche in mancanza di una totale identità delle disposizioni dei Trattati in vigore rispetto a quelle previgenti. Per le sentenze precedenti l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si è ommesso di affiancare al numero degli articoli del Trattato CE il riferimento alla numerazione stabilita a seguito di tale Trattato, indicando solo quella relativa alle "corrispondenti" disposizioni dei Trattati dell'Unione ora in vigore. I rinvii interni al volume sono segnalati con una freccia in modo da rendere più agevole distinguere tali rinvii rispetto a quelli alla "Raccolta della giurisprudenza della Corte" che, quando non sono stati ommessi, figurano nel testo delle sentenze.

Delle sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale è indicato il riferimento alla *Raccolta* e, per quelle più recenti, il codice ECLI. Le pronunce della Corte di giustizia sono tratte dal sito internet dell'Unione europea ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), quelle della Corte costituzionale dalla rivista "Giurisprudenza costituzionale" e, le più recenti, dal sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

## PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

Questa raccolta trae origine dall'esperienza didattica di corsi di Diritto delle Comunità europee svolti, nell'Università di Siena e quindi di Firenze, attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia e di alcuni altri materiali. Ci si propone perciò, in primo luogo, di fornire un testo utilizzabile durante le lezioni; ai materiali presentati sono affiancati, tuttavia, alcuni brevi commenti al fine di agevolare la consultazione della raccolta anche da parte degli studenti «non frequentanti», come complemento allo studio di un manuale. Ciò risponde alla convinzione che l'esame diretto della giurisprudenza e degli atti normativi faciliti comunque la comprensione della materia permettendo, inoltre, agli studenti di acquisire dimestichezza con i testi giuridici; per questa ragione si è preferito includere, rispetto alla maggior parte delle sentenze riprodotte, l'esposizione dei fatti della causa, anche per consentire di apprezzare il rilievo pratico dei principi enunciati nella giurisprudenza.

I materiali presentati concernono la parte generale del diritto comunitario, e tendono a fornire una conoscenza di base della materia. Vi è perciò l'esigenza di mantenere la raccolta entro limiti relativamente contenuti; ciò ha richiesto una selezione del materiale, spesso non facile e, in molti casi, opinabile: ho ritenuto opportuno includere, oltre alle sentenze di maggiore rilevanza, alcune pronunce di particolare utilità sotto il profilo didattico poiché «riassuntive» di principi enunciati nella giurisprudenza precedente. Ho preferito evitare, comunque, di scorporare il testo di sentenze che toccano vari aspetti (pur aiutando, in tal caso, il lettore attraverso dei rimandi), anche nell'intento di favorire l'acquisizione da parte dello studente della capacità di orientarsi nella materia, evitando uno studio meramente «settoriale».

Mi è parso utile inoltre, per comodità di lettura, riprodurre le disposizioni del Trattato di Unione europea e quelle del Trattato istitutivo di maggiore rilievo ai fini dello studio della parte generale. Riguardo alle disposizioni «materiali» del Trattato istitutivo la cui conoscenza risulti necessaria ai fini della comprensione delle sentenze, ho preferito, qualora il testo non sia già riportato nella motivazione della pronuncia, riprodurlo in note a piè di pagina.

Nella preparazione della raccolta ho potuto ampiamente beneficiare di commenti del prof. Giorgio Gaja, al quale va la mia sentita gratitudine.

## I. IL SISTEMA ISTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. I rapporti tra le istituzioni nel procedimento legislativo. – 1.1. Il ruolo del Parlamento europeo e il principio di democrazia. – 1.2. Il ruolo di proposta della Commissione europea nella procedura legislativa. – 2. Il principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale. – 3. L'adozione di atti non legislativi: atti delegati e atti di esecuzione.

### 1. I rapporti tra le istituzioni nel procedimento legislativo

#### 1.1. Il ruolo del Parlamento europeo e il principio di democrazia

Dopo la riforma posta in essere con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) l'adozione degli atti normativi avviene principalmente tramite la procedura legislativa ordinaria (art. 289, par. 1, e art. 294 TFUE). In base ad essa un ruolo determinante spetta tuttora al Consiglio dell'Unione, benché i poteri del Parlamento europeo siano stati sensibilmente accresciuti per effetto delle varie modifiche apportate al Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) e poi al TFUE.

Un rafforzamento del ruolo del Parlamento è risultato altresì dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, nella sentenza *Roquette Frères*, riprodotta di seguito, la Corte ha affermato (in relazione al TCE nella sua versione originaria) che quando la disposizione del Trattato che costituisce la “base giuridica”<sup>1</sup> di un atto richiede la consultazione del Parlamento, l'atto adottato in mancanza del parere è in via di principio illegittimo; il parere obbligatorio è configurato, infatti, come un requisito di forma sostanziale (v. art. 263, 2° comma, TFUE, che riprende senza modifiche a tale riguardo la disposizione originaria del TCE). Si può ritenere che la medesima conseguenza operi, dopo il Trattato di Lisbona, nelle ipotesi nelle quali è prevista una procedura legislativa speciale che conferisce al Parlamento solo il potere di esprimere il proprio parere (ad es. art. 27, par. 3, TUE; art. 115 TFUE; art. 218, par. 6, lett. *b*, TFUE). La Corte nell'enunciare quanto sopra riferito ha valorizzato la consultazione del Parlamento europeo nel procedimento normativo quale espressione del principio della democrazia rappresentativa (par. 33). L'art. 10, par. 1, TUE come modificato dal Trattato di Lisbona ha codificato tale principio affermando che il “funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”.

---

<sup>1</sup> Su tale nozione v. *infra*, pp. 121 e 190.

**Corte di giustizia, sentenza 29 ottobre 1980, *Roquette Frères c. Consiglio*, causa 138/79 (Racc. 1980, p. 3333)**

1. Con atto registrato in cancelleria il 31 agosto 1979, la ricorrente, una società di diritto francese, la quale, fra gli altri prodotti, fabbrica isoglucosio, ha chiesto a questa Corte di dichiarare invalida la fissazione della quota di produzione risultante, per quanto la riguarda, dall'allegato II del regolamento del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1293, «che modifica il regolamento (CEE) n. 111/77, che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio» (...).

2. A sostegno della domanda, la ricorrente deduce, oltre a vari motivi di merito, un motivo di carattere formale: la sua quota di produzione, fissata dal suddetto regolamento, dovrebbe essere annullata, in quanto il Consiglio avrebbe adottato tale regolamento senza aver sentito il parere del Parlamento europeo, come prescritto dall'art. 43, n. 2, del Trattato CEE<sup>2</sup>, il che costituirebbe una violazione di forme sostanziali, ai sensi dell'art. 173 dello stesso Trattato [ora art. 263 TFUE]. (...)

*Sulla violazione di forme sostanziali*

32. La ricorrente, ed il Parlamento in quanto interveniente, sostengono che il regolamento n. 1111/77, nella versione modificata dal Consiglio senza rispettare il procedimento di consultazione di cui all'art. 43, 2° par., del Trattato [CE, ora, con modifiche, art. 43, 2° par., TFUE], va annullata per violazione di forme sostanziali.

33. La consultazione prevista da [tale disposizione], 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.

35. Il Consiglio non ha contestato il carattere di «forma sostanziale» della consultazione del Parlamento. Esso sostiene tuttavia che, nelle circostanze del caso, il Parlamento ha reso impossibile, col proprio comportamento, l'osservanza di detta formalità e non può quindi eccepirne l'osservanza.

36. A prescindere dalle questioni di principio sollevate da questa tesi del Consiglio, in concreto è sufficiente constatare che, il 25 giugno 1979, data in cui esso emanava, senza il parere dell'Assemblea, il regolamento n. 1293/79 recante modifica del regolamento n. 1111/77, il Consiglio non aveva esaurito tutti i mezzi per ottenere il previo parere del Parlamento. In primo luogo, il Consiglio non aveva chiesto l'applicazione della procedura d'urgenza ai sensi del regolamento interno del Parlamento, mentre, in altri settori e per altri progetti di regolamenti, si era valso, nella stessa epoca, di tale facoltà. Inoltre, il Consiglio avrebbe potuto servirsi della possibilità, offertagli dall'art. 139 del Trattato [ora art. 229 TFUE], di chiedere la convocazione dell'Assemblea in sessione straordinaria, tanto più che l'ufficio di presidenza del Parlamento, il 1° marzo ed il 1° maggio 1979, aveva richiamato la sua attenzione su tale possibilità.

---

<sup>2</sup> Tale disposizione prevedeva la delibera del Consiglio «previa consultazione del Parlamento europeo»; la corrispondente disposizione del TFUE (art. 43, par. 2) prevede invece l'adozione degli atti secondo la procedura legislativa ordinaria.

37. Ne consegue che, in mancanza del parere del Parlamento, richiesto dal [...] Trattato, il regolamento n. 1293/79, che modifica il regolamento del Consiglio n. 1111/77, va annullato, salva restando la facoltà del Consiglio di adottare, a seguito della presente sentenza, ogni opportuno provvedimento in conformità all'art. 176, 1° comma, del Trattato [ora art. 266 TFUE]. (...).

Affinché sia garantito il principio della democrazia assume rilievo anche il ruolo svolto dai parlamenti nazionali, i quali “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione” secondo gli strumenti delineati dall’art. 12 TUE. Riguardo al ruolo che il parlamento italiano esercita nella fase di formazione e di attuazione del diritto dell’Unione v. quanto previsto dalla legge 234 del 2012 ⇒ p. 258 ss.

## 1.2. Il ruolo di proposta della Commissione europea nella procedura legislativa

Nella procedura legislativa ordinaria il potere di proposta dell’atto normativo spetta alla Commissione europea, la quale ha caratteristiche di indipendenza e deve promuovere l’interesse generale dell’Unione adottando “le iniziative appropriate a tal fine” (art. 17, par. 1, TUE). Come chiarito nella sentenza che segue, la Commissione ha tuttavia il potere, durante l’*iter* di adozione dell’atto, di modificare la proposta e anche di ritirarla. Qualora essa decida di ritirarla, dovrà adottare un atto, soggetto al controllo di legittimità da parte della Corte di giustizia, che chiarisca le motivazioni che giustificano tale decisione; la Commissione potrà, in particolare, considerare, nel rispetto del principio di leale cooperazione, che gli emendamenti del Parlamento e del Consiglio hanno la conseguenza di vanificare l’obiettivo della proposta.

La Corte richiama nella pronuncia i principi di leale cooperazione (par. 65) e dell’equilibrio istituzionale (par. 67) ai quali le istituzioni devono conformarsi nell’esercizio dei loro poteri [v. al riguardo anche ⇒ p. 5].

[Sulla motivazione degli atti ⇒ p. 189].

### **Corte di giustizia, sentenza 14 aprile 2015, Consiglio c. Commissione, causa C-409/13 (EU:C:2015:217)**

1. Con il suo ricorso, il Consiglio dell’Unione europea chiede l’annullamento della decisione della Commissione europea dell’8 maggio 2013 con la quale essa ha ritirato la sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all’assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

(...)

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’art. 13, par. 2, TUE nonché dell’art. 296, 2° comma, TFUE.

64. Ai sensi dell’art. 13, par. 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 (...).

65. L’art. 13, par. 2, TUE dispone, altresì, che le istituzioni dell’Unione attuano tra loro una leale cooperazione.

66. L'art. 296, 2° 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'art. 17, par. 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'art. 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, par. 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'art. 17, par. 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'art. 293 TFUE conferisce a tale potere di iniziativa legislativa una doppia garanzia.

72. Da un lato, l'art. 293, par. 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'art. 293, par. 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'art. 17, par. 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 circo-

stanze 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, par. 1, TUE e 16, par. 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 (...).

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'art. 296 TFUE deve essere effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto (...). In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto agli interessati (...).

(...)

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'art. 13, par. 2, TUE, deve presiedere alle relazioni tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (v., in tal senso, sentenza *Parlamento c. Consiglio*, C-65/93, punto 23), le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio all'origine della loro volontà di emendare tale proposta.

## 2. Il principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale

Nei rapporti tra le istituzioni opera il principio di leale cooperazione, enunciato dall'art. 13, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE). Anche questa disposizione codifica un principio che già era stato affermato nella giurisprudenza; nella sentenza riprodotta di seguito, la Corte aveva ritenuto che qualora il Parlamento, omettendo di rendere un parere obbligatorio, abbia violato il «principio di leale cooperazione» tra le istituzioni, la mancanza del parere del Parlamento non determina l'illegittimità dell'atto. La violazione del principio sussiste quando il Parlamento non abbia reso il parere entro un tempo ragionevole benché siano stati esperiti dal Consiglio tutti i mezzi possibili per ottenerlo (parr. 27-29). La Corte dà altresì rilievo alla circostanza che il Consiglio aveva fatto presente al Parlamento l'urgenza di adottare l'atto (par. 24) poiché quest'ultimo tendeva ad assicurare il mantenimento, fin dall'inizio dell'anno successivo, di un regime di favore rispetto ai dazi doganali previsti per l'importazione nella Comunità di alcune merci provenienti da paesi in via di sviluppo.

L'esigenza affermata dalla Corte che sia rispettato l'obbligo di leale cooperazione da parte del Parlamento evita che dal principio enunciato nella sentenza *Roquette* [⇒ p. 1, come già prospettava il par. 36 di tale pronuncia] si possa dedurre che il Parlamento abbia il potere di bloccare il procedimento normativo, sia per mancanza di diligenza (come nel caso considerato nella sentenza che segue), sia anche deliberatamente (cioè, differendo l'emanazione del parere al fine di impedire l'adozione di un atto). V. anche, in relazione al potere di proposta della Commissione, il par. 83 della sentenza del 14 aprile 2015 sopra riprodotta.



**Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, Parlamento c. Consiglio, causa C-65/93**  
(Racc. 1995, p. I-643)

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 12 marzo 1993, il Parlamento europeo ha chiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CEE [ora art. 263 TFUE], l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1992, n. 3917, che proroga nel 1993 l'applicazione dei regolamenti (...) recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo e che completa l'elenco dei beneficiari di dette preferenze (*GU L 396*, p. 1; in prosieguo: il «regolamento»), per inosservanza delle prerogative di tale istituzione da parte del Consiglio.

(...)

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. sent. 29 ottobre 1980, dette «Isoglucosio», causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, Racc. p. 3333, punto 33 [⇒ p. 1] e causa 139/79, *Maizena c. Consiglio*, Racc. p. 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. sent. 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. sent. 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 (...).

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 [CE, 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.

29. La circostanza che la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 31 dicembre 1992, in cui è stato pubblicato il regolamento, sia stata distribuita solo il 28 gennaio 1993 non è idonea a rimettere in discussione la valutazione della legittimità del regolamento il giorno della sua adozione.

30. Dalle considerazioni fin qui svolte risulta che il ricorso deve essere respinto (...).

Qualora la Commissione, dopo la consultazione obbligatoria del Parlamento europeo, modifichi in modo sostanziale la proposta presentata in origine<sup>3</sup>, deve essere chiesto al Parlamento di esprimere nuovamente il proprio parere; ciò risponde all'esigenza di evitare che venga vanificato il ruolo consultivo del Parlamento per effetto di modifiche apportate alla proposta. Infatti, la partecipazione effettiva del Parlamento al procedimento legislativo rappresenta un elemento essenziale dell'"equilibrio istituzionale", secondo il quale ciascuna istituzione deve svolgere correttamente il compito affidatole dai Trattati così da realizzare un "equilibrio" tra le stesse e, quindi, in sostanza, tra le istanze e gli interessi che esse esprimono (v. su tale principio la sentenza *Roquette*, par. 33, ⇒ p. 1, e la sentenza 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, par. 21, ⇒ p. 6).

Nella sentenza riprodotta di seguito, la Corte ha ritenuto che il principio dell'equilibrio istituzionale, che riflette il principio della democrazia (parr. 14 e 22), richiede una nuova consultazione del Parlamento europeo quando l'atto adottato (in questo caso un regolamento) differisce in modo sostanziale dal testo sul quale il Parlamento ha già espresso il proprio parere.

[Sui parr. 25-27, relativi alla limitazione nel tempo delle sentenze di annullamento, ⇒ p. 44].

**Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 1997, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-392/95 (Racc. 1997, p. I-3213)**

1. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 15 dicembre 1995, il Parlamento europeo ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE [ora art. 263 TFUE], l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 25 settembre 1995, n. 2317, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri (in prosieguo: il «regolamento»).

(...)

---

<sup>3</sup> L'art. 293 par. 2 TFUE (riprendendo senza modifiche sostanziali il contenuto dell'art. 250 par. 2 TCE) consente alla Commissione, come si è sopra visto, di modificare la sua proposta in ogni fase del procedimento di adozione degli atti.

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 c. Consiglio*, *Racc.* p. 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 (...).

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 par. 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 c. 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 (...), configura un'inosservanza delle forme prescritte *ad substantiam* che deve implicare l'annullamento del regolamento.

*Sul mantenimento in vigore degli effetti del regolamento*

25. Nelle sue difese il Consiglio ha chiesto alla Corte, in caso di annullamento del regolamento, di mantenerne in vigore gli effetti finché il Consiglio stesso non abbia adottato una nuova normativa. Il Parlamento non ha presentato osservazioni al riguardo.

26. Tale richiesta va accolta. Come ha rilevato l'avvocato generale al par. 40 delle sue conclusioni, la necessità di evitare un vuoto normativo nell'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia di visti nonché rilevanti motivi di certezza del diritto giustificano che la Corte eserciti il potere espressamente conferitole dall'art. 174, 2° comma, del Trattato CE [ora art. 264, 2° comma, TFUE], in caso di annullamento di un regolamento, di mantenere provvisoriamente in vigore gli effetti del regolamento annullato finché il Consiglio non abbia adottato un nuovo regolamento.

27. Occorre però ricordare in proposito che il Consiglio ha il dovere di sanare l'irregolarità commessa entro un termine ragionevole (sentenza 5 luglio 1995, *Parlamento c. Consiglio*, già citata, punto 33).

(...)

*Per questi motivi*, la Corte, dichiara e statuisce:

1) Il regolamento (CE) del Consiglio 25 settembre 1995, n. 2317, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, è annullato.

2) Gli effetti del regolamento annullato sono mantenuti in vigore sino a quando il Consiglio non avrà emanato una nuova normativa in materia.

(...)

### **3. L'adozione di atti non legislativi: atti delegati e atti di esecuzione**

Il TFUE prevede l'adozione di atti non legislativi, che si distinguono in atti delegati (art. 290) e di esecuzione (art. 291). Gli atti di esecuzione vengono adottati dalla Commissione e, in casi particolari, dal Consiglio. L'art. 290 TFUE prevede che un atto legislativo possa delegare alla Commissione il potere di adottare atti che "integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo". Nella sentenza che segue la Corte ha avuto modo di chiarire che cosa deve intendersi per elementi "non essenziali" interpretando un regolamento che prevedeva un requisito analogo a quello che è ora enunciato dall'art. 290 TFUE. Nel caso in questione, la Corte annulla una decisione del Consiglio che aveva disciplinato i poteri delle guardie di frontiera poiché tale decisione, implicando scelte politiche importanti (par. 76) che possono anche incidere sulla tutela di diritti fondamentali (par. 77), doveva essere adottata dalle istituzioni legislative dell'Unione e non poteva essere oggetto di delega; tale decisione del Consiglio era basata su un regolamento ("codice frontiere Schengen" (CFS) relativo ai controlli alle frontiere esterne dell'Unione), secondo il quale potevano essere adottate "misure supplementari" di controllo "intese a modificare elementi non essenziali del (...) regolamento" stesso (art. 12). Tali misure supplementari dovevano essere adottate dal Consiglio sulla base di una procedura che affidava un ruolo a dei comitati composti da rappresentanti degli Stati membri (comunemente detta procedura di "comitologia"); tale procedura è ora prevista, sulla base dell'art. 291, par. 3, TFUE, dal regolamento n. 182 del 2011.

**Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 5 settembre 2012, causa C-355/10, Parlamento c. Consiglio** (EU:C:2012:516.)

1. Con il ricorso in esame, il Parlamento europeo chiede alla Corte di annullare la decisione 2010/252/UE del Consiglio, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne (...).

2. A sostegno del suo ricorso il Parlamento deduce in giudizio, in particolare, che tale decisione eccede i limiti delle competenze d'esecuzione previste dall'art. 12, par. 5, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (...). Il Parlamento afferma che le disposizioni della decisione impugnata avrebbero dovuto essere adottate in applicazione della procedura legislativa ordinaria e non avvalendosi della procedura di comitologia fondata su detto art. 12, par. 5 (...).

64. Per costante giurisprudenza, l'adozione delle norme essenziali nella materia considerata è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione (...). Le norme essenziali della materia di cui trattasi devono essere stabilite nella normativa di base e non possono costituire oggetto di una delega (...).

65. (...) Le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione non possono costituire oggetto di una delega di tal genere.

66. Di conseguenza, le misure di esecuzione non possono né modificare elementi essenziali di una normativa di base né completarla mediante nuovi elementi essenziali.

67. Contrariamente a quanto sostengono il Consiglio e la Commissione, nell'accertare quali siano gli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali non ci si deve basare sulla sola valutazione del legislatore dell'Unione, bensì su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale.

68. A questo riguardo, occorre tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame.

69. Per chiarire se il Consiglio fosse autorizzato ad adottare la decisione impugnata come misura di esecuzione dell'art. 12 del CFS relativo alla sorveglianza di frontiera, sul fondamento del par. 5 di tale articolo, occorre anzitutto valutare il contenuto di detto articolo.

70. L'art. 12, parr. 1-4, del CFS dispone che la sorveglianza si prefigge di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera nonché di adottare misure contro le persone che hanno attraversato illegalmente la frontiera e di fermarle. Il considerando 6 del CFS prevede inoltre che il controllo di frontiera persegue la finalità di contribuire «alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri».

71. Quanto alle operazioni di sorveglianza di frontiera, l'art. 12, paragrafi 2-4 del CFS contiene disposizioni relative a taluni aspetti del funzionamento delle operazioni di sorveglianza, che si limitano a descrivere astrattamente i compiti delle guardie di frontiera (...).

(...)

76. Da un lato, l'emanazione delle regole relative all'attribuzione di poteri coercitivi alle guardie di frontiera (...) richiede scelte politiche che rientrano nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione, in quanto essa implica una ponderazione dei divergenti interessi in gioco sulla base di molteplici valutazioni. In funzione delle scelte politiche che informano l'adozione delle citate regole, i poteri delle guardie di frontiera possono variare in misura significativa, poiché il loro esercizio può essere subordinato ad un'autorizzazione, o essere soggetto a un obbligo, oppure a un divieto, ad esempio di applicare misure coercitive, di utilizzare le armi o di trasferire le persone fermate in un luogo determinato. Peraltro, quando tali poteri riguardano l'adozione di misure nei

confronti delle navi, il loro esercizio, a seconda della portata di detti poteri, può interferire con i diritti sovrani di Stati terzi in base alla bandiera che le navi interessate battono. Pertanto, l'emanazione di siffatte regole costituisce una notevole evoluzione nel contesto del sistema del CFS.

77. Dall'altro lato, occorre sottolineare che disposizioni vertenti sull'attribuzione alle guardie di frontiera di poteri di pubblico imperio come quelli conferiti nella decisione impugnata, tra i quali figurano l'arresto delle persone fermate, il sequestro di navi e il rimpatrio delle persone fermate verso un determinato luogo, permettono ingerenze talmente incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione.

78. Pertanto, l'adozione di disposizioni del genere di quelle previste nella parte I, punto 2.4, e nella parte II, punti 1.1 e 2.1, dell'allegato alla decisione impugnata postula che siano effettuate scelte politiche ai sensi dei due precedenti punti della presente sentenza, sicché essa esula dal quadro delle misure supplementari a norma dell'art. 12, par. 5, del CFS e rientra, nel contesto del sistema istituzionale dell'Unione, nella responsabilità del legislatore di quest'ultima.

79. Alla luce di tali circostanze, occorre dichiarare che, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 61 e 66 delle conclusioni, le parti I e II dell'allegato della decisione impugnata contengono elementi essenziali della sorveglianza delle frontiere marittime esterne.

80. La mera circostanza che nel titolo della parte II dell'allegato alla decisione impugnata figuri il termine «orientamenti» e che l'art. 1, seconda frase, di tale decisione precisi che le regole e gli orientamenti contenuti in tale parte sono «non vincolanti» non è idonea a mettere in discussione la loro qualificazione come regole essenziali.

(...)

84. Date le circostanze, la decisione impugnata deve essere interamente annullata, poiché contiene elementi essenziali della sorveglianza delle frontiere marittime esterne degli Stati membri che esulano dal quadro delle misure supplementari ai sensi dell'art. 12, par. 5, del CFS e che solo il legislatore dell'Unione avrebbe potuto adottare.

Nella sentenza che segue la Corte chiarisce la distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione, precisando anche la portata del proprio controllo alla luce del potere discrezionale spettante al Consiglio.

### **Corte di giustizia, sent. 18 marzo 2014, Commissione c. Parlamento europeo e Consiglio, causa C-427/12 (EU:C:2014:170)**

(...)

33. Occorre constatare che l'art. 291 TFUE non fornisce alcuna definizione della nozione di atto di esecuzione, ma si limita a riferirsi, al suo par. 2, alla necessità dell'adozione di un tale atto da parte della Commissione o, in taluni casi specifici, del Consiglio per garantire che un atto giuridicamente vincolante dell'Unione sia attuato a condizioni uniformi nella medesima.

34. Emerge inoltre dall'art. 291, par. 2, TFUE che solo «[a]llorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 [TUE] e 26 [TUE], al Consiglio».

35. Infine, la nozione di atto di esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE deve essere valutata rispetto a quella di atto delegato, come risulta dall'art. 290 TFUE.

36. Infatti, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'espressione «competenze di esecuzione» contenuta nell'art. 202, terzo trattino, CE comprendeva la competenza ad attuare, a livello dell'Unione, un atto legislativo di quest'ultima o talune sue disposizioni, da un lato, nonché, in talune circostanze, la competenza ad adottare atti normativi che integrano o modificano

elementi non essenziali di un atto legislativo, dall'altro. La Convenzione europea ha proposto una distinzione tra tali due tipi di competenza, che risulta agli articoli I-35 e I-36 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Tale modifica è infine stata ripresa nel Trattato di Lisbona gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

37. In forza dell'art. 290, par. 1, primo comma, TFUE, «[u]n atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».

38. Quando il legislatore dell'Unione conferisce alla Commissione, in un atto legislativo, un potere delegato in virtù dell'art. 290, par. 1, TFUE, quest'ultima è chiamata ad adottare norme che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di tale atto. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, gli obiettivi, il contenuto, la portata nonché la durata della delega di potere devono essere esplicitamente delimitati dall'atto legislativo che conferisce una tale delega. Detto requisito implica che l'attribuzione di un potere delegato mira all'adozione di norme che si inseriscono nel quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base.

39. Quando invece lo stesso legislatore conferisce un potere di esecuzione alla Commissione sulla base dell'art. 291, par. 2, TFUE, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo, per garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri.

40. Occorre sottolineare che il legislatore dell'Unione, quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'art. 290, par. 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'art. 291, par. 2, TFUE, dispone di un potere discrezionale. Di conseguenza, il sindacato giurisdizionale si limita agli errori manifesti di valutazione in merito alla questione se il legislatore abbia potuto ragionevolmente ritenere, da un lato, che il quadro giuridico che esso ha istituito per quanto riguarda il regime tariffario di cui all'art. 80, par. 1, del regolamento n. 528/2012 richiede soltanto, ai fini della sua attuazione, di essere precisato, senza dover essere integrato o modificato da elementi non essenziali e, dall'altro, che le disposizioni del regolamento n. 528/2012 relative a tale regime richiedano condizioni uniformi di esecuzione.

## II. LE COMPETENZE GIUDIZIARIE

SOMMARIO: 1. Il ricorso per infrazione. – 1.1. La procedura e l'accertamento dell'infrazione. – 1.2. Gli effetti della sentenza. – 1.3. Le sanzioni pecuniarie nei confronti dello Stato inadempiente. – 2. L'impugnazione degli atti dell'Unione. – 2.1. Gli atti impugnabili. – 2.2. La legittimazione delle persone ad impugnare gli atti dell'Unione. – 2.3. Il rapporto tra l'impugnazione degli atti e la competenza in via pregiudiziale. – 2.4. Gli effetti delle sentenze di annullamento. – 3. Il ricorso in carenza. – 3.1. La violazione dell'obbligo di agire. – 3.2. La legittimazione delle persone fisiche o giuridiche a proporre un ricorso. – 4. La competenza in via pregiudiziale. – 4.1. La nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri». – 4.2. Il rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale italiana. – 4.3. Facoltà e obbligo delle giurisdizioni nazionali di proporre le questioni. – a) Le questioni di interpretazione. – b) Le questioni di validità. – c) La sospensione cautelare e le misure provvisorie. – 4.4. L'oggetto e la formulazione delle questioni e la loro rilevanza per il giudizio nazionale. – 4.5. Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia. – 4.6. Gli effetti delle sentenze rese in via pregiudiziale. – 5. I ricorsi per far valere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. – 6. I rapporti tra le competenze della Corte di giustizia e quelle del Tribunale e l'impugnazione delle sentenze del Tribunale. – L'attività della Corte di giustizia - Statistiche giudiziarie.

### 1. Il ricorso per infrazione

#### 1.1. La procedura e l'accertamento dell'infrazione

La facoltà di proporre i ricorsi per infrazione è subordinata allo svolgimento, da parte della Commissione, di un procedimento (generalmente indicato, nella giurisprudenza della Corte, come «fase pre-contenziosa») regolato dagli artt. 258, 1° par., e 259, 3° par., del TFUE. Tale procedimento ha non solo la funzione di sollecitare lo Stato membro a porre fine alla violazione di un obbligo posto dal diritto dell'Unione, ma tende anche, come la Corte ribadisce nella sentenza riprodotta di seguito, a consentire allo Stato di presentare le proprie osservazioni, conformemente al principio del diritto alla difesa (par. 32). Al fine di garantire il rispetto di tale principio, la lettera con la quale la Commissione contesta l'infrazione allo Stato membro determina i limiti dell'oggetto sia del parere motivato, sia anche del ricorso che venga eventualmente proposto dinanzi alla Corte; non possono, quindi, essere fatti valere nel giudizio addebiti ulteriori rispetto a quelli indicati nel parere motivato (par. 33), salvo che si tratti di circostanze aventi la stessa natura di quelle oggetto del parere.



**Corte di giustizia, sentenza 15 giugno 2010, Commissione c. Spagna, causa C-211/08**  
(Racc. 2010, p. I-5267)

1. Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, avendo rifiutato ai beneficiari del sistema sanitario nazionale spagnolo il rimborso delle spese mediche da essi sostenute in un altro Stato membro in caso di trattamento ospedaliero (...) il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE].

(...)

27. Il Regno di Spagna contesta la ricevibilità del ricorso.

28. Esso invoca il carattere confuso delle conclusioni della Commissione, la quale denuncia una violazione dell'art. 49 CE [ora art. 56 TFUE], pur ammettendo la conformità della prassi dell'amministrazione spagnola ai regolamenti nn. 1408/71 e 574/72. (...).

29. Il Regno di Spagna sostiene altresì che, poiché la Commissione gli contesta una violazione dell'art. 34 del regolamento n. 574/72 dovuta al rifiuto dell'amministrazione spagnola di versare agli iscritti al sistema sanitario nazionale la differenza tra il costo totale delle cure ospedaliere ricevute in un altro Stato membro e l'importo della copertura di tali cure da parte dell'istituzione di quest'ultimo, la formulazione tardiva di tale addebito rende quest'ultimo irricevibile.

30. Il Regno di Spagna, peraltro, fa valere che il ricorso contiene un addebito, non formulato durante la fase precontenziosa del procedimento, relativo all'incompatibilità dell'art. 4, n. 3, del regio decreto 1030/2006 con l'art. 22, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1408/71.

32. Al riguardo, occorre ricordare che dall'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte e dalla giurisprudenza ad esso relativa emerge che ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia nonché l'esposizione sommaria dei motivi, e che tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco al fine di evitare che la Corte statuisca *ultra petita* ovvero ometta di pronunciarsi su una censura. (...).

33. Inoltre, l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE [ora art. 258 TFUE] è circoscritto dal procedimento precontenzioso previsto da tale articolo. Di conseguenza, il ricorso della Commissione deve fondarsi su censure identiche a quelle di cui al parere motivato (v., in tal senso, citata sent. *Commissione c. Finlandia*, punto 18).

34. Nella fattispecie, il ricorso e le conclusioni della Commissione soddisfano questi diversi requisiti.

Gli atti adottati dalla Commissione nel corso della fase pre-contenziosa del procedimento d'infrazione non sono impugnabili poiché questo è caratterizzato dall'esercizio di un potere discrezionale da parte della Commissione e non dà luogo ad atti vincolanti. Non è perciò nemmeno proponibile il ricorso in carenza nei confronti della Commissione quando questa ometta di avviare un procedimento di infrazione [⇒ p. 44]. Tuttavia, come la Corte ha affermato nella sentenza *Van Gend en Loos* [⇒ p. 142], la vigilanza dei singoli che agiscono dinanzi ai giudici nazionali per la tutela dei propri interessi può fare emergere delle situazioni di inadempimento; non è infrequente, infatti, che la violazione da parte di uno Stato membro dei propri obblighi risulti da una sentenza resa a titolo pregiudiziale benché, nell'esercizio di tale competenza, la Corte non possa pronunciarsi direttamente sulla compatibilità di una norma interna con il diritto dell'Unione [⇒ p. 80 e ⇒ p. 224].