



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOLZI
presentate il 7 maggio 2015¹

Causa C-88/14

**Commissione europea
contro
Parlamento europeo
e**

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento — Articoli 290 TFUE e 291 TFUE — Atto delegato e atto di esecuzione — Regolamento (UE) n. 1289/2013 — Meccanismo di reciprocità»

1. Con il ricorso introdotto nel presente giudizio, la Commissione europea chiede alla Corte di annullare il regolamento (UE) n. 1289/2013 (in prosieguo: il «regolamento impugnato»)² nella misura in cui prevede il ricorso agli atti delegati nell'ambito del meccanismo di reciprocità da attuare nel caso in cui un paese terzo, i cui cittadini sono esenti dall'obbligo di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione ai sensi del regolamento n. 539/2001³, imponga un tale obbligo ai cittadini di uno Stato membro.

2. Le argomentazioni delle parti sollevano delicate questioni relative all'interpretazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE e alla loro reciproca articolazione. La nozione di «modifica» di elementi non essenziali dell'atto legislativo ai sensi del paragrafo 1, primo comma, dell'articolo 290 TFUE nonché la portata del potere discrezionale riconosciuto nella sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170) (in prosieguo: la «sentenza Biocidi») al legislatore dell'Unione nel decidere se ricorrere allo strumento degli atti delegati o a quello degli atti di esecuzione sono alcuni dei punti sui quali la Corte è sollecitata a pronunciarsi.

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1289/2013, dell'11 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 347, pag. 74).

3 — Regolamento (CE) del Consiglio, del 15 marzo 2001 (GU L 81, pag. 1).

I – Contesto normativo

A – *Il diritto primario*

3. Il Trattato di Lisbona introduce un criterio gerarchico nel sistema delle fonti non primarie del diritto dell'Unione. Nell'ambito di tale sistema, gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE, destinati a rendere operative norme secondarie, formalizzano – sulla scorta degli articoli I-36 e I-37 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁴ – la separazione della funzione legislativa delegata, ricompresa, in vigore dell'articolo 202 CE, nelle competenze di attuazione per il tramite della cosiddetta «comitatologia»⁵, dalla funzione esecutiva.

4. Ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 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».

5. In base all'articolo 291, paragrafo 1, TFUE, la competenza ad adottare le misure necessarie all'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione spetta agli Stati membri. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, ove si rendano necessarie condizioni uniformi di esecuzione di tali atti, questi ultimi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici, al Consiglio.

B – *Il regolamento n. 539/2001*

6. Il regolamento n. 539/2001 fissa l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri (articolo 1, paragrafo 1, primo comma) e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni (articolo 1, paragrafo 2, primo comma⁶). Tali elenchi figurano rispettivamente agli allegati I e II del regolamento⁷.

7. L'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, nel testo applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento impugnato, prevedeva un meccanismo comunitario che consentiva di attuare il principio di reciprocità nel caso in cui uno dei paesi terzi figuranti nell'allegato II del regolamento decidesse di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri. In base a tale meccanismo, come modificato dal regolamento n. 851/2005⁸, a seguito di notifica dello Stato membro interessato, la Commissione poteva presentare al Consiglio una proposta di reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa, sulla quale il Consiglio

4 — Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (GU C 310, pag. 1).

5 — V. sentenza Biocidi (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 36).

6 — Come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 182, pag. 1).

7 — Conformemente al considerando 5 del regolamento n. 539/2001, la compilazione di detti elenchi implica la ponderazione, caso per caso, di vari criteri, «attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne dell'Unione europea con i paesi terzi», e tiene conto delle implicazioni di coerenza regionale e di reciprocità. Il rinvio a tali criteri è stato confermato, unitamente all'indicazione di nuovi criteri, dal regolamento n. 509/2014, il quale prevede l'inserimento, dal 9 giugno 2014, prima dell'articolo 1 del regolamento n. 539/2001, di un «articolo -1» del seguente tenore: «Scopo del presente regolamento è di determinare quali sono i paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e quali quelli i cui cittadini ne sono esenti, procedendo a una valutazione, caso per caso, di vari criteri che attengono, in particolare, all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, ai vantaggi economici, segnatamente in termini di turismo e commercio estero, e alle relazioni esterne dell'Unione con i paesi terzi in questione, includendo anche considerazioni relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali nonché tenendo conto delle implicazioni di coerenza regionale e reciprocità».

8 — Regolamento (CE) del Consiglio n. 851/2005, del 2 giugno 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo in relazione al meccanismo di reciprocità (GU L 141, pag. 3).

decideva a maggioranza qualificata [articolo 1, paragrafo 4, lettera c)]. Tale procedura non pregiudicava la facoltà della Commissione di presentare una proposta di modifica del regolamento ai fini del trasferimento del riferimento al paese terzo interessato nell'elenco previsto all'allegato I [articolo 1, paragrafo 4, lettera e)].

C – Il regolamento impugnato

8. Il regolamento impugnato apporta due modifiche principali al regolamento n. 539/2001. Esso riforma il meccanismo di reciprocità e introduce un «meccanismo di salvaguardia» che consente di sospendere temporaneamente gli effetti dell'esenzione dall'obbligo di visto per i cittadini di un paese terzo.

9. L'articolo 1, punto 1, lettera a), del regolamento impugnato modifica l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001 prevedendo un meccanismo di reciprocità articolato in tre fasi, che prende avvio, come in precedenza, dalla notifica dello Stato membro nei confronti dei cui cittadini è stato reintrodotta l'obbligo di visto da parte di un paese terzo iscritto nell'allegato II di tale ultimo regolamento⁹.

10. La prima fase di tale meccanismo, disciplinata dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, è attivata dalla Commissione entro sei mesi dalla pubblicazione della suddetta notifica, sia adottando, su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa, un atto di esecuzione che sospenda temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato per un periodo massimo di sei mesi, sia presentando una relazione che valuti la situazione e precisi i motivi per cui ha deciso di non sospendere l'esenzione. Gli atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 4 bis, paragrafo 2, del regolamento n. 539/2001 – inserito dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento impugnato –, il quale rinvia all'articolo 5 del regolamento n. 182/2011¹⁰.

11. La seconda fase del meccanismo di reciprocità interviene trascorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione della notifica da parte dello Stato membro interessato, nel caso in cui il paese terzo in questione mantenga l'obbligo di visto. Essa è disciplinata dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, ai termini del quale «la Commissione adotta (...) un atto delegato che sospende temporaneamente l'applicazione dell'allegato II per un periodo di dodici mesi per i cittadini di tale paese terzo. L'atto delegato fissa, entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore, una data dalla quale decorrono gli effetti della sospensione dell'applicazione dell'allegato II (...) e modifica di conseguenza l'allegato II. Tale modifica consiste nell'inserire, in corrispondenza del nome del paese terzo in questione, una nota in calce in cui sia indicato che l'esenzione dall'obbligo del visto è sospesa nei confronti di tale paese terzo e sia precisato il periodo di detta sospensione». Le condizioni alle quali è conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati sono dettate dall'articolo 4 ter del regolamento n. 539/2001, introdotto dall'articolo 1, punto 4, del regolamento impugnato. La delega di potere è conferita per un periodo di cinque anni a decorrere dal 9 gennaio 2014 ed è tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non vi si oppongano. Essa può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Inoltre, ai sensi del paragrafo 5 del medesimo articolo 4 ter, «[l]atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), entra

9 — È interessante notare che, per quanto riguarda il meccanismo di reciprocità, la proposta della Commissione si limitava a introdurre una modifica dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 539/2001 che consentisse di sopprimere la base giuridica derivata che detta disposizione comportava, sostituendo con un atto del legislatore dell'Unione la decisione del Consiglio sulla proposta di reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa [COM(2011) 290 final/2].

10 — Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55, pag. 13).

in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di quattro mesi dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni (...).».

12. In base all'articolo 1, paragrafo 4, lettera h), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, se entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato di cui alla lettera f) il paese terzo in questione non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione può presentare una proposta legislativa di modifica del regolamento diretta a spostare il riferimento al paese terzo dall'allegato II all'allegato I, dando in tal modo inizio alla terza e ultima fase del meccanismo di reciprocità.

13. L'articolo 1, punto 2, del regolamento impugnato, che inserisce nel regolamento n. 539/2001 un articolo 1 bis, introduce un meccanismo che consente, in deroga all'articolo 1, paragrafo 2, di tale ultimo regolamento, di sospendere temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini di un paese terzo di cui all'allegato II in situazioni di emergenza¹¹, conformemente a un procedimento avviato a seguito di notifica da parte dello Stato membro interessato. Se, dopo aver esaminato la notifica sulla base dei criteri elencati al paragrafo 3 del medesimo articolo 1 bis, la Commissione, tenendo conto delle conseguenze di una sospensione per le relazioni esterne dell'Unione e degli Stati membri con il paese terzo interessato, stabilisca che occorre intervenire, essa adotta, entro tre mesi dal ricevimento della notifica, un atto di esecuzione, secondo la procedura d'esame di cui al sopramenzionato articolo 4 bis, paragrafo 2, del regolamento n. 539/2001, che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo interessato per un periodo di sei mesi. Tale sospensione è prorogabile per un periodo non superiore a dodici mesi, ove la Commissione abbia presentato, prima della scadenza del termine di validità dell'atto di esecuzione, una proposta legislativa di modifica del regolamento n. 539/2001, intesa a spostare dall'allegato II all'allegato I il riferimento al paese terzo in questione.

II – Procedura e conclusioni delle parti

14. Con decisione del presidente della Corte del 1° luglio 2014, la Repubblica ceca è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni delle istituzioni convenute.

15. La Commissione chiede alla Corte, a titolo principale, di annullare l'articolo 1, punto 1, del regolamento impugnato nonché l'articolo 1, punto 4, dello stesso regolamento nella misura in cui inserisce nel regolamento n. 539/2001 un nuovo articolo 4 ter, nonché di mantenere gli effetti delle disposizioni annullate e di tutte le misure di esecuzione che ne derivano fino alla loro sostituzione, entro un termine ragionevole, con atti adottati conformemente al Trattato e di condannare le istituzioni convenute alle spese. A titolo subordinato, nell'ipotesi in cui la Corte consideri che le disposizioni sopramenzionate non sono separabili dal resto del regolamento, la Commissione chiede di annullare il regolamento impugnato in toto, mantenendone gli effetti, e di condannare le istituzioni convenute alle spese.

16. Il Parlamento chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese. Esso si pronuncia a favore della domanda della Commissione di mantenere gli effetti del regolamento impugnato nel caso in cui la Corte decida di accogliere il ricorso.

11 — Le circostanze suscettibili di provocare una situazione di emergenza sono elencate al paragrafo 2 dell'articolo 1 bis del regolamento n. 539/2001.

17. Il Consiglio chiede alla Corte, a titolo principale, di respingere il ricorso in toto e di condannare la Commissione alle spese e, a titolo subordinato, nel caso in cui la Corte decida di annullare in toto o parzialmente il regolamento impugnato, di mantenere gli effetti di quest'ultimo o delle disposizioni annullate e degli atti adottati in loro esecuzione fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo atto destinato a sostituirli.

18. La Repubblica ceca chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese nonché, a titolo subordinato, in caso di accoglimento del ricorso, di mantenere gli effetti delle disposizioni annullate del regolamento impugnato fino alla loro sostituzione con un nuovo regolamento.

19. Le parti sono state sentite dalla Corte nelle loro osservazioni orali all'udienza del 9 marzo 2015.

III – Sul ricorso

20. A sostegno del suo ricorso, la Commissione solleva un motivo unico fondato sulla violazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE. Essa osserva che gli atti delegati e gli atti di esecuzione hanno un ambito di applicazione ben distinto: il ricorso ai primi s'impone qualora sia necessario completare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo, mentre i secondi sono adottati qualora siano richieste condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. La scelta tra queste due categorie di atti sarebbe di ordine puramente giuridico e dovrebbe fondarsi, come per la scelta della base giuridica, su elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale. Nella specie, il ricorso agli atti delegati previsto all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, violerebbe gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE poiché la decisione di sospensione temporanea dall'essenzialità dell'obbligo di visto non costituisce un atto che «completa» o «modifica» il regolamento n. 539/2001 ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, ma s'inserisce piuttosto nel quadro dell'esecuzione dello stesso, costituendo un'applicazione a una situazione specifica di disposizioni già enunciate nel regolamento.

21. Prima di esaminare le singole argomentazioni avanzate dalla Commissione, così come i contro-argomenti sollevati dalle istituzioni convenute e dallo Stato interveniente, ritengo necessario soffermarmi sulle questioni che hanno costituito oggetto di più intenso dibattito fra le parti, che riguardano taluni aspetti della separazione tra delegazione legislativa e funzione esecutiva realizzata dal Trattato di Lisbona e affrontano la complessa questione della delimitazione dei rispettivi ambiti di applicazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

A – Sulla discrezionalità della Commissione come criterio distintivo tra gli ambiti di applicazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE

22. Una delle questioni maggiormente dibattute dalle parti, sia nel corso della procedura scritta che in udienza, riguarda il rilievo da attribuire, nel tracciare la linea di demarcazione tra atti delegati e atti di esecuzione, al margine di discrezionalità conferito alla Commissione.

23. Quest'ultima sostiene che, ove disponga solo di un limitato margine di manovra – come sarebbe il caso per gli atti adottati sul fondamento dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato –, la funzione che essa è chiamata ad esercitare è, in linea di principio, di natura puramente esecutiva. Dal canto suo, il Consiglio osserva che il conferimento di un margine di discrezionalità alla Commissione non figura tra le condizioni della delega di poteri legislativi stabilite dall'articolo 290 TFUE ed è dunque irrilevante ai fini della scelta tra atti delegati e atti di esecuzione. Il Parlamento ritiene, invece, che si tratti di uno degli elementi di cui i colegislatori devono tener conto nel qualificare i poteri conferiti alla Commissione ai fini della concreta attuazione di un atto legislativo, ma che esso svolga un ruolo unicamente qualora

tali poteri siano diretti a integrare o a precisare il contenuto di tale atto e non anche nel caso in cui si tratti di modificarlo. In tale ultimo caso, infatti, l'esistenza di un più o meno ampio margine di discrezionalità in capo alla Commissione sarebbe irrilevante, la scelta dell'atto delegato essendo comunque obbligata.

24. La delega di funzioni legislative implica per sua stessa natura - quanto meno nella misura in cui sia diretta a conferire il potere di completare l'atto di base con norme di tipo integrativo - il trasferimento di una potestà discrezionale dal legislatore al soggetto delegato. Sebbene l'articolo 290 TFUE non ne faccia espressa menzione, il potere di adottare atti delegati di natura integrativa si accompagna necessariamente all'esercizio di un certo margine di discrezionalità. Ne consegue che, ove una tale discrezionalità faccia difetto, l'attività che la Commissione è chiamata a svolgere non si presta ad essere inquadrata, da un punto di vista sostanziale, nella funzione legislativa delegata, ma in quella esecutiva.

25. Quest'ultima è caratterizzata, in linea di principio, da un più limitato potere discrezionale rispetto alla prima, di sorta che è possibile identificare un criterio di distinzione tra atti delegati e atti esecutivi in chiave di *maggiore* o *minore* discrezionalità conferita alla Commissione. Sebbene tale criterio non assuma di per sé un'importanza decisiva – sia perché deve essere necessariamente combinato con un criterio funzionale, attinente alla relazione tra le norme da adottare e il contenuto prescrittivo dell'atto di base¹², sia in quanto i limiti imposti da quest'ultimo agli obiettivi, al contenuto e alla portata della delega possono restringere notevolmente il margine di valutazione lasciato alla Commissione, riducendo in concreto la differenza tra delega legislativa e competenza esecutiva – esso costituisce nondimeno un importante parametro da considerare nell'ascrivere un atto all'una o all'altra delle categorie previste agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE¹³.

26. È vero che la sentenza *Biocidi*, in cui la Corte è stata per la prima volta chiamata a pronunciarsi sulla definizione dei rispettivi ambiti di applicazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE¹⁴, non contiene alcun riferimento esplicito al margine di discrezionalità conferito alla Commissione quale elemento idoneo a distinguere tra atti delegati e atti di esecuzione. Tuttavia, la conclusione secondo cui il legislatore ha potuto ragionevolmente ritenere che l'attuazione dell'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento n. 528/2012¹⁵ non richiedesse il ricorso agli atti delegati¹⁶ – cui la Corte giunge al termine di un esame approfondito delle disposizioni di tale regolamento¹⁷ – si fonda sulla constatazione del carattere sufficientemente dettagliato e definito a livello legislativo del regime tariffario stabilito in tale articolo e dunque, in sostanza, sulla constatazione del margine di manovra limitato lasciato alla Commissione, indice della natura esecutiva della competenza conferitale.

12 — Tale relazione è messa in evidenza dalla Corte ai punti 38 e 39 della sentenza *Biocidi*, nei quali essa precisa 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», mentre, quando il legislatore «conferisce un potere di esecuzione alla Commissione (...), 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». V. anche sentenza Parlamento/Commissione (C-65/13, EU:C:2014:2289, punti 39-46) e conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2013:871, punti 76 e 77).

13 — V., in tal senso, la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio – Attuazione dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [COM(2009) 673 def., punto 2.3] (in prosieguo: la «comunicazione della Commissione del 2009 sull'attuazione dell'articolo 290 TFUE») e la relazione del Parlamento sul seguito della delega dei poteri legislativi e sul controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, del 4 dicembre 2013 (A7-0435/2013), in cui, al punto 1, undicesimo trattino, si afferma: «In generale, si dovrebbe ricorrere ad atti delegati quando l'atto di base lascia alla Commissione un notevole margine di discrezionalità per l'integrazione del quadro legislativo stabilito dall'atto di base». V. anche conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2013:871, punto 62).

14 — Nella sentenza *Regno Unito/Parlamento e Consiglio* (C-270/12, EU:C:2014:18, punti 77-86), la Corte si è pronunciata sulla sola questione se gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE stabiliscano 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 ad organi o ad organismi dell'Unione. Nelle sue conclusioni in tale causa (C-270/12, EU:C:2013:562), l'avvocato generale Jääskinen espone, invece, alcune riflessioni sulla tematica della distinzione tra gli ambiti di applicazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE (v., in particolare, punti 75-88).

15 — Regolamento (UE) n. 528/12 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GU L 167, pag. 1).

16 — V. punto 52 della motivazione.

17 — V. punti 41-51 della motivazione.

27. Se ritengo che non si possa negare a priori rilievo, nel tracciare la linea di discriminazione tra atti delegati e atti esecutivi, al criterio costituito dal margine più o meno ampio di discrezionalità conferito alla Commissione, maggiormente discutibile è la questione della pertinenza di tale criterio nel caso in cui detta istituzione sia investita, come nel caso di specie, del potere di adottare *atti emendativi* dell'atto di base. In effetti, ove risultasse che tale potere, come affermano le istituzioni convenute sostenute dallo Stato interveniente, può essere conferito solo mediante delega legislativa, la circostanza che esso implichi o meno un margine di discrezionalità sarebbe sostanzialmente irrilevante ai fini della scelta tra gli strumenti predisposti dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE¹⁸.

28. La fondatezza dell'argomento in favore della natura materialmente esecutiva dei poteri conferite dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, che la Commissione fonda sulla circostanza che essa non dispone di alcun margine di manovra, dipende dunque dal significato e dalla portata che devono essere attribuiti alla nozione di «modifica dell'atto legislativo» che figura all'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.

29. Prima di esaminare tale questione, occorre tuttavia soffermarsi su un altro tema che ha costituito oggetto di dibattito tra le parti e che riguarda, questa volta, il margine di discrezionalità di cui gode il legislatore nel decidere il tipo di competenza da conferire alla Commissione ai fini dell'attuazione dell'atto di base.

B – Sulla discrezionalità del legislatore nel decidere il ricorso agli atti delegati o agli atti di esecuzione

30. Le istituzioni convenute, sostenute sul punto dallo Stato interveniente, si sono in vario modo appellate, a supporto delle loro posizioni, al margine di discrezionalità del legislatore nel decidere le modalità di attuazione degli atti legislativi che esso adotta.

31. Al riguardo, ricordo anzitutto che il legislatore gode di una piena discrezionalità politica, insuscettibile di sindacato giurisdizionale, riguardo alla scelta di conferire o no una delega legislativa¹⁹. Il ricorso alla delega non è un obbligo ma uno strumento o meglio un'opportunità alla quale il legislatore può decidere di ricorrere allo scopo di semplificare e accelerare il processo normativo su aspetti che non rivestono carattere di essenzialità nell'ambito della disciplina dettata dall'atto legislativo di base. Se non è tenuto a delegare i propri poteri, il legislatore è tuttavia vincolato, ove decida di farlo, al rispetto delle condizioni fissate dall'articolo 290 TFUE, prima fra tutte l'indelegabilità delle scelte politiche essenziali, enunciata al secondo comma del paragrafo 1 di tale articolo²⁰.

32. Ricordo inoltre che, al punto 40 della sentenza *Biocidi*, la Corte ha affermato che il legislatore «dispone di un potere discrezionale quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE».

18 — Rilevo che, in diversi passaggi del suo ricorso, la stessa Commissione sembra limitare la rilevanza del criterio in parola alle sole ipotesi in cui l'attuazione dell'atto di base comporti una forma di integrazione normativa.

19 — Come si legge nella comunicazione della Commissione del 2009 sull'attuazione dell'articolo 290 TFUE, «il legislatore ha la facoltà di regolamentare in forma piena e integrale un ambito d'azione affidando alla Commissione il compito di garantirne l'attuazione armonizzata attraverso l'adozione di provvedimenti attuativi; parimenti, il legislatore può scegliere di regolamentare solo in parte un dato settore, lasciando in tal caso alla Commissione la responsabilità di integrare la normativa attraverso atti delegati».

20 — Il principio secondo cui la definizione degli elementi essenziali dell'atto di base è riservata al legislatore è stato affermato dalla Corte a partire dalla sentenza *Köster, Berodt & Co.* (25/70, EU:C:1970:115).

33. Sia il Consiglio sia il Parlamento rinviano, nelle loro memorie, al punto in questione e al principio che in esso è affermato²¹. La Commissione ne mette invece in discussione la pertinenza nel caso di specie con argomenti che vanno, a mio avviso, disattesi. La formulazione e il tenore complessivo di tale punto non consentono infatti di ritenere, come suggerito dall'istituzione ricorrente, che l'affermazione di detto principio sia circoscritta ai soli casi in cui, come nella causa che ha dato origine alla sentenza in parola, si tratti di stabilire se una misura di attuazione completi l'atto legislativo di base ai sensi dell'articolo 290 TFUE e non anche a quelli in cui, come nella specie, sia in discussione la sua natura emendativa in base a tale disposizione.

34. Ciò detto, conviene interrogarsi sulla portata del potere discrezionale riconosciuto al legislatore dal suddetto punto 40 della sentenza *Biocidi*. Anzitutto, mi pare chiaro che tale discrezionalità debba esercitarsi nel rispetto delle condizioni previste dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE. La facoltà di scelta riconosciuta al legislatore non conferisce a quest'ultimo il potere di qualificare come esecutivi atti che in realtà implicano l'esercizio di funzioni legislative delegate e viceversa. Un tale potere, infatti, annullerebbe di fatto la distinzione tra funzione delegata ed esecutiva, alterando la ripartizione delle competenze e l'equilibrio istituzionale che in essa si riflettono. Gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE stabiliscono specifiche competenze per i colegislatori, da un lato, e i soggetti cui è attribuita la funzione esecutiva (essenzialmente Stati membri e Commissione), dall'altro. A parte l'adozione dei regolamenti previsti all'articolo 291, paragrafo 3, TFUE, destinati a fissare le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, i colegislatori non svolgono, in linea di principio, alcun ruolo nell'elaborazione delle misure che ricadono nell'ambito di applicazione di tale articolo²². Ne consegue che gli atti delegati adottati in forza dell'articolo 290 TFUE non possono contenere misure esecutive ai sensi dell'articolo 291 TFUE e gli atti di esecuzione adottati sulla base di tale disposizione non possono contenere norme di portata generale che rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE.

35. Non ritengo neppure che, al suddetto punto 40 della sentenza *Biocidi*, la Corte abbia inteso implicitamente ammettere l'esistenza di una «zona grigia», nella quale la linea di demarcazione tra atti delegati e atti di esecuzione tende a sfumare ed entro la quale si eserciterebbe il margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore. Seguendo l'invito formulato nelle sue conclusioni dall'avvocato generale Cruz Villalón, la Corte ha, infatti, evitato di prendere posizione sulla tesi, avanzata dalla Commissione, secondo cui gli ambiti di applicazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE sono mutualmente esclusivi.

36. Mi sembra invece che il potere discrezionale cui la Corte fa riferimento si sostanzia nella facoltà del legislatore di decidere secondo quali modalità (atto delegato o atto d'esecuzione) dovrà essere data attuazione all'atto legislativo. Una volta presa tale decisione, spetterà al legislatore adattare di conseguenza il contenuto e la struttura dell'atto di base, al fine di creare la relazione tra i due livelli normativi (atto legislativo e misura di attuazione) che si riflette nell'una o nell'altra fonte (atto delegato o atto di esecuzione).

37. Spetterà alla Corte valutare se le condizioni dettate dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE sono rispettate, vale a dire se il contenuto e la struttura dell'atto legislativo in questione sono compatibili con lo strumento di produzione normativa designato per dare attuazione a tale atto. In questo senso va, a mio avviso, interpretata l'apparente discrasia tra l'affermazione, contenuta al medesimo punto 40 della sentenza *Biocidi*, secondo cui il sindacato giurisdizionale sull'esercizio, da parte del legislatore, del potere discrezionale riconosciuto gli è limitato a un controllo marginale e la realizzazione, ai punti da 41 a 51 della motivazione della sentenza, di un sindacato completo sul rispetto delle condizioni

21 — Non può non rilevarsi una certa contraddizione nelle argomentazioni del Consiglio e del Parlamento le quali, da un lato, richiamano il margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nella sentenza *Biocidi* e, dall'altro, fanno valere che, qualora l'attuazione di un atto legislativo richieda una modifica dello stesso, il ricorso all'articolo 290 TFUE è l'unica opzione possibile. Tale contraddizione è, in realtà, più presente nelle memorie del Consiglio, il Parlamento insistendo più che altro sul margine di discrezionalità del legislatore nel valutare la *necessità* della modifica.

22 — Fatta salva l'ipotesi, prevista dall'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, del conferimento di poteri di esecuzione al Consiglio.

previste dall'articolo 291 TFUE. Seguendo l'interpretazione proposta, infatti, il controllo della Corte si limiterebbe all'errore manifesto di valutazione per quanto riguarda la scelta del legislatore di ricorrere agli atti delegati o agli atti di esecuzione, mentre sarebbe completo sul rispetto da parte di quest'ultimo delle condizioni dettate agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

38. Passo ora a esaminare il significato e la portata che devono essere attribuiti alla nozione di «modifica» dell'atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.

C – Sulla nozione di «modifica» dell'atto legislativo ai sensi dell'articolo 290 TFUE

39. Il dibattito tra le parti vede opporsi una tesi «formalistica», difesa dalle istituzioni convenute, secondo cui ogni modifica formale dell'atto di base, per quanto minore e insignificante, richiede un atto delegato, e una tesi «sostanzialistica», avanzata dalla Commissione, secondo cui non rilevano ai fini dell'applicazione dell'articolo 290 TFUE le modifiche che non richiedono l'esercizio, da parte sua, di un margine di discrezionalità e non apportano cambiamenti al contenuto normativo di tale atto. La prima, come ogni tesi fondata su criteri formali, presenta il vantaggio della semplicità di applicazione e della prevedibilità²³. Rischia tuttavia di inquadrare nello schema della delega legislativa misure emendative che hanno natura materialmente esecutiva. La seconda riserva alla funzione delegata solo le misure che, in termini sostanziali, rientrano in tale categoria, ma rende più complessa e potenzialmente conflittuale la scelta tra atti delegati e atti di esecuzione nei casi in cui sia conferita alla Commissione la competenza a modificare formalmente l'atto di base. Seguire la tesi della Commissione significa, peraltro, ammettere che determinati emendamenti al testo di un atto legislativo possano essere apportati mediante atto di esecuzione.

40. Prima di prendere posizione in favore dell'una o dell'altra tesi, occorre soffermarsi su un altro argomento che sembra emergere da alcuni passaggi delle osservazioni scritte della Commissione, in base al quale la nozione di «modifica» dell'atto di base ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE non includerebbe l'*aggiunta* di elementi (non essenziali) al testo dello stesso.

41. Al riguardo, concordo con il Parlamento nel ritenere che, sotto un profilo generale, la «modifica» di un atto normativo includa qualsiasi cambiamento venga apportato al testo dell'atto, che si tratti di cancellare, aggiungere o sostituire un qualunque elemento dello stesso. Il testo dell'articolo 290 TFUE, anche alla luce della sua genesi storica, non consente, a mio avviso, una diversa interpretazione.

42. In proposito ricordo, che sotto il sistema della comitatologia istituito sulla base dell'articolo 202 CE, la nozione di «modifica» di un atto di base includeva chiaramente la funzione d'integrazione normativa («aggiunta di nuovi elementi»), ricompresa nell'unica categoria della «competenza di esecuzione». Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 1999/468²⁴, il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo – introdotta dalla decisione 2006/512²⁵, al fine di consentire al Parlamento, nella sua qualità di colegislatore, di esercitare un limitato controllo su determinati atti di esecuzione di atti adottati con la procedura di codecisione – si imponeva nel caso in cui fosse conferito alla Commissione il potere di adottare misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali dell'atto di base, anche sopprimendo taluni di questi elementi, o *completando*

23 – Obiettivo quest'ultimo menzionato dalla stessa Commissione nella sua comunicazione del 2009 sull'attuazione dell'articolo 290 TFUE, v. punto 1 «Introduzione».

24 – Decisione del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23). Tale decisione, rimasta in vigore fino al 28 febbraio 2011, è stata abrogata dal regolamento n. 182/2011, adottato sulla base dell'articolo 291, paragrafo 3, TFUE.

25 – Decisione del Consiglio, del 17 luglio 2006, che modifica la decisione 1999/468/CE recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 200, pag. 11).

*l'atto con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali*²⁶. Peraltro, nella logica sottesa a una tale formulazione, il «completamento» di un atto mediante la regolamentazione di aspetti di dettaglio o tecnici della disciplina da questo predisposta comportava modifica dello stesso, anche nel caso in cui tale regolamentazione non fosse destinata ad integrarsi materialmente nel testo dell'atto²⁷.

43. A differenza dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 1999/468, l'articolo 290, paragrafo 1, TFUE – come già l'articolo I-36 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – distingue tra misure che «integrano» e misure che «modificano» l'atto di base. Dato l'intento sistematizzante perseguito dagli autori del Trattato di Lisbona nel riformare il meccanismo della delegazione normativa in seno all'Unione, è logico ritenere che la diversa scelta redazionale risponda alla volontà di identificare due categorie di atti delegati funzionalmente distinte. La prima comprenderebbe le misure destinate ad apportare *modifiche formali al testo* dell'atto legislativo, la seconda quelle che integrano il suo contenuto normativo *senza interventi sul testo*. In tale prospettiva, a seconda della tecnica scelta, *l'aggiunta* all'atto di base di nuovi elementi non essenziali costituirebbe, agli effetti dell'articolo 290 TFUE, «modifica» ove tali elementi siano inseriti *nel testo* di tale atto (nell'articolato o in un allegato), e «completamento», qualora invece essi non siano destinati a essere materialmente integrati nell'atto di base, ma restino regolamentati in un *atto normativo distinto*²⁸. La scelta dell'una o dell'altra tecnica dipenderà, tra l'altro, dall'entità dell'integrazione richiesta: una modifica testuale può essere preferibile ove si tratti di aggiunte puntuali, ad esempio a un allegato dell'atto, non, invece, ove sia necessaria l'elaborazione di un'articolata normativa di dettaglio.

44. Ciò detto, occorre prendere posizione sulla tesi «sostanzialistica» propugnata dalla Commissione, secondo cui, come si è visto sopra, non costituiscono modifiche ai sensi dell'articolo 290 TFUE quelle che non richiedono l'esercizio da parte sua di un margine di discrezionalità e quelle che non modificano il contesto normativo dell'atto di base.

45. Come si è visto sopra, la funzione legislativa delegata si caratterizza per l'esercizio, da parte del potere delegato, di un certo margine di discrezionalità, che non contraddistingue, invece, necessariamente la funzione esecutiva. La delega all'esecutivo di poteri legislativi è di norma accompagnata da meccanismi che consentono in vario modo all'organo costituzionalmente titolare della funzione legislativa di controllare l'esercizio dei poteri delegati – e, dunque, l'uso di tale discrezionalità –, eventualmente anche attraverso la revoca degli stessi. Tali meccanismi hanno lo scopo di controbilanciare la deroga al principio di separazione dei poteri insita – ancorché circoscritta agli aspetti più tecnici della legislazione – nello strumento della delega legislativa, assicurando in tal modo il pieno rispetto del principio democratico, consacrato, nel diritto dell'Unione, agli articoli 2 TUE e 10 TUE²⁹. Orbene, qualora non sia conferito all'organo delegato alcun potere

26 — L'inclusione della funzione d'integrazione normativa nella nozione di «modifica» dell'atto di base risulta in modo evidente nella maggior parte delle versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 1999/468 (si vedano, ad esempio, le versioni inglese, spagnola, francese e tedesca). La versione italiana presenta invece una formulazione poco chiara in questo senso oltre che grammaticalmente scorretta. Si vedano, tuttavia, nella versione italiana, il considerando 3 della decisione 2006/512 e il considerando 7 bis della decisione 1999/468, introdotto dalla decisione 2006/512. La Corte ha, fin dagli anni '70, confermato la legittimità di atti di esecuzione destinati a modificare alcuni elementi dell'atto di base, sempreché tale competenza risultasse in modo chiaro ed espresso in tale atto [v. sentenza CAM/CEE (100/74, EU:C:1975:152, punti 26-29), relativa alla modifica, stabilita con regolamento della Commissione, dei prezzi applicabili nel settore agricolo per la campagna 1974/1975 fissati dal Consiglio] e non modificasse o violasse i principi essenziali da questo stabiliti [sentenze Eridania-Zuccherifici nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, EU:C:1979:216, punto 9) nonché Parlamento/Consiglio (C-417/93, EU:C:1995:127, punti 28-33)]. V., tuttavia, sentenza Parlamento/Consiglio (C-93/00, EU:C:2001:689), in cui la Corte ha annullato il regolamento con cui il Consiglio, agendo nel quadro di poteri di esecuzione, aveva prorogato la validità delle regole relative al sistema di etichettatura facoltativo enunciate dal regolamento n. 820/97, in quanto la modifica di detto regolamento non era stata adottata «sulla base di un fondamento normativo di natura equivalente a quello sulla base del quale era stato adottato, cioè sulla base del Trattato stesso e nel rispetto dell'iter decisionale da questo previsto», punto 42).

27 — Ad esempio, si vedano le cause pendenti C-506/14, C-389/14, C-391/14 e C-393/14.

28 — In questo senso, si veda la comunicazione della Commissione del 2009 sull'attuazione dell'articolo 290 TFUE (punto 2.3) e, in modo ancora più esplicito, le linee direttrici ai servizi della Commissione «Attuazione del Trattato di Lisbona. Atti delegati», allegate alla nota (SEC) 855 del 24 giugno 2011 (in prosieguo: le «linee direttrici ai servizi della Commissione del 2011»), punto 34.

29 — Come sottolineato dall'avvocato generale Jääskinen al punto 85 delle sue conclusioni nella causa Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2013:562), tale principio è assicurato anche limitando la delega di poteri legislativi alla sola Commissione, responsabile, in ultima istanza, dinanzi al Parlamento.

discrezionale, il controllo da parte del legislatore perde ogni utilità e viene meno la stessa giustificazione del ricorso alla legislazione delegata, la funzione di cui trattasi potendo essere svolta mediante una misura meramente esecutiva. Seguendo questa linea di ragionamento, l'emendamento al testo di un atto legislativo che consegue all'esercizio da parte della Commissione di una competenza vincolata esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE, non essendo suscettibile d'inquadarsi nello schema della legislazione delegata.

46. Allo stesso modo, la modifica del testo di un atto legislativo che non incida sul contesto normativo dello stesso, laddove per contesto normativo si intenda l'insieme delle prescrizioni giuridiche contenute nell'atto, non sembra richiedere il conferimento di una delega legislativa in quanto non modifica *elementi normativi* di quest'ultimo.

47. Il testo dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE non fornisce tuttavia appigli per distinguere tra le misure modificative dell'atto di base e sembra piuttosto fondarsi su un criterio formale, in base al quale costituisce «modifica» ai sensi di tale disposizione qualunque intervento formale sul testo dell'atto, con la conseguenza che la funzione emendativa apparterrebbe *per sua stessa natura* alla delega legislativa. Ne conseguirebbe una non completa coincidenza, con riferimento a tale funzione, tra atto delegato in senso materiale e in senso formale, un atto normativo materialmente esecutivo potendo, anzi dovendo, data la sua funzione emendativa, essere adottato tramite atto delegato.

48. È lecito chiedersi se un'interpretazione così ampia della nozione di modifica, che autorizza in sostanza il legislatore a riservare a sé il controllo su atti materialmente esecutivi, sia compatibile con il principio delle competenze di attribuzione enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, e con l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. La funzione esecutiva – che di norma è esercitata al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, essendo in principio rimessa agli Stati membri – è, infatti, ove richieda condizioni uniformi di attuazione dell'atto di base, conferita, salvo casi specifici, alla Commissione sotto il controllo degli Stati membri. D'altro canto, l'articolo 290 TFUE non copre eventuali modifiche di parti dell'atto legislativo mediante misure non di portata generale – ad esempio, l'aggiornamento di un allegato che non contiene siffatte misure – e, quindi, non traduce un principio assoluto d'intangibilità dell'atto legislativo al di fuori della sfera di controllo del legislatore.

49. Alla luce delle considerazioni che precedono e senza che sia necessario, nelle circostanze del caso di specie, spingere oltre l'analisi, ritengo che, solo nei casi in cui risulti in modo chiaro che la misura modificativa da adottare non lascia alcun margine di discrezionalità alla Commissione, né incide su elementi normativi dell'atto di base, il ricorso agli atti delegati non sia necessario. Ricadrebbe in tale ipotesi, per fare un esempio, l'aggiornamento dell'allegato di un atto legislativo a seguito di informazioni trasmesse dagli Stati membri, il cui contenuto non può in alcun modo essere messo in discussione dalla Commissione e che non incide su elementi normativi dell'atto³⁰.

50. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, esaminerò, nei paragrafi che seguono, le censure avanzate dalla Commissione a sostegno dell'illegittimità delle disposizioni del regolamento impugnato di cui richiede l'annullamento.

30 — L'esempio è ripreso nelle linee direttrici ai servizi della Commissione del 2011, punto 37.

D – *Sulle censure mosse dalla Commissione al regolamento impugnato*

1. Sulla censura fondata sulla natura sostanzialmente esecutiva dell'atto delegato di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001 come modificato dal regolamento impugnato

51. La Commissione fa valere che la sospensione temporanea prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, decisa sulla base dei criteri contenuti nel regolamento, non può essere assimilata a una modifica dell'atto di base ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE. Essa osserva che tale disposizione richiede che l'atto delegato modifichi «determinati elementi» (non essenziali) dell'atto legislativo e spiega che, affinché ciò sia possibile, tali elementi devono logicamente già figurare nell'atto di base, il cui contenuto normativo risulta dunque modificato dall'atto delegato. Tuttavia, il regolamento impugnato non identifica i paesi terzi per i quali una sospensione dell'esenzione dall'obbligo di visto deve essere disposta, ma fissa i criteri sulla base dei quali tale identificazione deve essere condotta. Ne consegue, secondo la Commissione, che l'atto che introduce tale sospensione non modifica elementi già contenuti nel regolamento n. 539/2001, ma dà semplicemente esecuzione a quest'ultimo.

52. Nella misura in cui tale argomento debba essere inteso nel senso che l'inserimento della nota in calce all'allegato II del regolamento n. 539/2001, previsto dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di tale regolamento, come modificato dal regolamento impugnato, non costituisce «modifica» ai sensi dell'articolo 290 TFUE, poiché tale nozione non copre l'«aggiunta» di nuovi elementi non essenziali al testo dell'atto di base, mi permetto di rinviare ai paragrafi da 41 a 43 delle presenti conclusioni. In questa sede mi limito a rilevare che il paese terzo nei confronti dei cui cittadini l'atto delegato previsto dalla citata disposizione del regolamento n. 539/2001 sospende temporaneamente il regime di favore di cui all'articolo 1, paragrafo 2, primo comma, del medesimo regolamento figura nell'allegato II di tale regolamento. Inserendo una nota in calce in corrispondenza del nome di tale paese, l'atto delegato aggiunge una precisazione sul regime giuridico applicabile ai cittadini di tale paese, «modificando» formalmente un elemento già esistente del regolamento di base.

53. L'argomentazione della Commissione può tuttavia essere interpretata anche nel senso che una misura mediante la quale l'applicazione di alcuni aspetti del regime giuridico dell'atto di base è temporaneamente sospesa non rientra, per sua natura, nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE in quanto non «completa» né «modifica» elementi di tale atto, ma si limita ad applicare la regolamentazione in esso contenuta adattandola a circostanze ed eventi non prevedibili dal legislatore se non in astratto. Letta in tal senso, essa solleva quella che è, a mio avviso, la questione più delicata del presente giudizio, vale a dire, se, *ove si faccia astrazione dalla modifica formale* apportata all'allegato II del regolamento n. 539/2001 tramite l'aggiunta della nota in calce, la misura prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di tale regolamento, come modificato dal regolamento impugnato, presenti una natura puramente esecutiva.

54. Il Parlamento e il Consiglio non prendono espressamente posizione su tale questione, poiché fondano le loro rispettive linee difensive sull'argomento secondo cui la misura in questione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE in forza della sua natura emendativa dell'allegato II del regolamento n. 539/2001. La Commissione deduce da una tale mancanza di presa di posizione una tacita ammissione, da parte delle istituzioni convenute, della natura materialmente esecutiva della misura in parola. Al di là di quelle che possono apparire forzature dialettiche, vero è che il Consiglio ammette, nelle sue osservazioni scritte, che si sarebbe potuto concepire un diverso meccanismo, che non richiedesse l'adozione nella specie di atti delegati, e che un tale risultato avrebbe potuto essere ottenuto evitando di modificare formalmente l'allegato II.

55. Del resto, un tale meccanismo è stato in concreto adottato all'articolo 1 bis del regolamento n. 539/2001, inserito dal regolamento impugnato. Come esposto al paragrafo 13 delle presenti conclusioni, tale articolo prevede un sistema che consente, in deroga all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 539/2001, di sospendere, in situazioni di emergenza, l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini di un paese terzo di cui all'allegato II per un periodo di sei mesi prorogabile di altri dodici mesi. Tale sospensione, che produce gli stessi effetti di quella prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento³¹, ma che non si accompagna ad una modifica del testo dello stesso, è disposta dalla Commissione mediante atto esecutivo adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 5 del regolamento n. 182/2011. Il carattere d'urgenza della procedura prevista dal sopramenzionato articolo 1 bis, invocato in udienza dal Parlamento in risposta ad una domanda posta dalla Corte, non mi sembra sufficiente a giustificare il ricorso, nel contesto di tale procedura, agli atti esecutivi. È, infatti, in base alla natura e agli effetti delle misure da adottare per dare attuazione all'atto di base che si valuta la correttezza dello strumento normativo prescelto. Così, ad esempio, ragioni politiche attinenti alla sensibilità del settore in cui tali misure sono destinate a operare³² non incidono, come d'altronde hanno finito per ammettere nella specie le stesse istituzioni convenute, su una tale valutazione³³. Lo stesso dicasi per l'eventuale carattere d'urgenza delle misure in questione. Al riguardo, rilevo peraltro che il titolo VI dell'intesa comune sugli atti delegati, approvata il 3 marzo 2011 dalla conferenza dei presidenti del Parlamento europeo, che stabilisce le disposizioni pratiche e le precisazioni e preferenze concordate applicabili alle deleghe di potere legislativo ai sensi dell'articolo 290 TFUE, prevede una specifica procedura d'urgenza riservata all'adozione di atti delegati in casi eccezionali e in ambiti determinati, quali la sicurezza, la protezione della salute e, per l'appunto, le relazioni esterne, incluse le crisi umanitarie. L'atto adottato in base a tale procedura entra in vigore immediatamente e si applica fintantoché non siano sollevate obiezioni da parte del Parlamento o del Consiglio entro il termine fissato dall'atto legislativo.

56. D'altro canto, ove si considerasse che la misura di sospensione prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, abbia, anche a prescindere dall'emendamento che essa apporta all'atto di base, natura di atto delegato, si dovrebbe ammettere, seguendo la schematizzazione proposta sopra³⁴, che essa «completa», ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, determinati elementi non essenziali del regolamento n. 539/2001. Questa configurazione è tuttavia esclusa da tutte le parti del presente procedimento.

57. Sotto un profilo più generale, ritengo che le misure che dispongono la sospensione di specifici aspetti del regime legale previsto da un atto legislativo, come le misure che ne prevedono la proroga o la deroga, siano, in linea di principio e fatta salva la necessaria valutazione casuistica che presiede alla qualificazione della natura delle competenze in concreto conferite alla Commissione, ascrivibili alla funzione esecutiva. Per riprendere i termini utilizzati dalla Corte ai punti 38 e 39 della sentenza *Biocidi*, questa tipologia di misure mi sembra destinata piuttosto a «precisare il contenuto dell'atto legislativo» che a integrarlo.

58. In conclusione, concordo con la Commissione nel ritenere che la misura di sospensione di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, costituirebbe, ove non si considerasse l'emendamento dell'atto di base che essa comporta, mera applicazione di disposizioni contenute in tale atto e rientrerebbe dunque nella categoria degli atti d'esecuzione, alla stessa stregua delle misure adottate nella prima fase del meccanismo di reciprocità e di quelle decise in forza del sopramenzionato articolo 1 bis. Nella specie, milita peraltro in favore di una tale conclusione anche il ridotto margine di discrezionalità di cui gode la Commissione nel decidere tale sospensione.

31 — La sospensione riguarda tutti i cittadini del paese terzo interessato e non solo alcune categorie, come invece è previsto per gli atti esecutivi adottati in forza dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato.

32 — V. le linee direttrici ai servizi della Commissione del 2011, punto 33.

33 — Possono, tuttavia, incidere a monte sulla definizione della struttura e del contenuto dell'atto di base.

34 — V. paragrafo 43 supra.

59. Esiste tuttavia una differenza «qualitativa» tra le misure di sospensione dell'esenzione dall'obbligo di visto adottate in base alla lettera e) e quelle adottate ai sensi della lettera f) dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, costituita dalla circostanza che le seconde apportano una modifica formale a una parte di tale regolamento. Occorre dunque, a questo punto, sulla base degli argomenti avanzati dalla Commissione a sostegno del ricorso, valutare, da un lato, se questa sola differenza consenta di giustificare il ricorso all'articolo 290 TFUE per l'adozione delle misure di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, nonostante la loro natura materialmente esecutiva e, dall'altro, se, prevedendo che la Commissione proceda contestualmente ad una modifica del testo dell'atto di base, il legislatore non abbia ecceduto il margine di discrezionalità di cui dispone nel determinare la struttura e il contenuto di tale atto.

2. Sull'argomento secondo cui la previsione dell'inserimento di una nota in calce nell'allegato II del regolamento n. 539/2001 non giustifica il ricorso agli atti delegati

60. La Commissione sostiene che l'inserimento nell'allegato II del regolamento n. 539/2001, in corrispondenza del nome dello Stato terzo interessato, della nota in calce prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di tale regolamento, come modificato dal regolamento impugnato, non costituisce «modifica» ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE in quanto non incide sul regime giuridico dell'atto di base.

61. Al riguardo, rilevo che la misura adottata in forza della citata disposizione non si limita a identificare un paese terzo che non assicuri più la reciprocità in materia di visti nei confronti di cittadini dell'Unione, individuando una situazione contemplata in via generale e astratta dal regolamento di base, ma sospende temporaneamente il regime di favore previsto dall'articolo 1, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 539/2001 nei confronti dei cittadini di tale paese. Tale misura incide, dunque, direttamente su alcuni aspetti della disciplina dettata dal regolamento n. 539/2001, vale a dire l'inclusione del paese terzo in questione nell'allegato II e la piena applicazione nei confronti dei suoi cittadini dell'esenzione dall'obbligo di visto.

62. È vero che, come osserva la Commissione, la sospensione acquisterebbe efficacia anche ove non fosse previsto l'inserimento della menzionata nota in calce e ove la decisione di sospendere fosse adottata tramite atto di esecuzione, come accade per le misure prese nella prima fase del meccanismo di reciprocità e per quelle adottate in forza dell'articolo 1 bis del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato. In effetti, come si deduce del resto dallo stesso tenore dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di tale regolamento, detta nota si limita a segnalare l'avvenuta sospensione dell'esenzione dall'obbligo di visto e a indicare la durata della stessa, e ha, dunque, natura puramente informativa. Come afferma lo stesso Consiglio nelle sue memorie scritte e come emerge dal considerando 11 del regolamento impugnato, essa persegue finalità di trasparenza e di certezza del diritto.

63. Tuttavia, ritengo corretto quanto affermato dal Parlamento in udienza, vale a dire che non si può considerare la modifica dell'allegato II del regolamento n. 539/2001 tramite l'inserimento della nota in questione disgiuntamente dalla decisione di sospensione.

64. Più precisamente, sono dell'avviso che, prevedendo la suddetta modifica, il legislatore abbia inteso *inserire la decisione di sospensione nel corpo dell'atto di base*. Grazie a una tale operazione, la decisione di sospensione diventa parte integrante di tale atto acquisendo, dal punto di vista formale della gerarchia delle fonti, una diversa configurazione rispetto alle misure adottate nella prima fase del meccanismo di reciprocità e a quelle previste nell'ambito del meccanismo di salvaguardia, pur condividendo con esse la medesima morfologia normativa.

65. In tali circostanze, data la funzione di collegamento tra la decisione di sospensione e il testo del regolamento n. 539/2001 svolta dalla nota in calce, non mi sembra possibile affermare, come fa la Commissione, che la modifica dell'allegato II di tale regolamento che l'aggiunta di tale nota comporta non incida su elementi normativi dello stesso. Siamo dunque al di fuori delle ipotesi formulate al paragrafo 49 delle presenti conclusioni, in cui il potere di emendare l'atto di base conferito alla Commissione potrebbe esulare dall'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE.

66. Del pari, ritengo che debba essere respinto l'argomento della Commissione secondo cui non può esservi nella specie modifica ai sensi dell'articolo 290 TFUE dato il carattere vincolato della sua competenza. Al riguardo, occorre rilevare che la seconda tappa del meccanismo di reciprocità introdotto dal regolamento impugnato è indubbiamente caratterizzata da una certa automaticità, come attestano sia il tenore letterale dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, sia la circostanza che la sospensione temporanea dell'esenzione dall'obbligo di visto è subordinata, in tale disposizione, alla sola condizione che il paese terzo interessato non abbia rimosso l'obbligo di visto entro un termine di 24 mesi. Tuttavia, come rileva la stessa Commissione, la lettera d) del medesimo paragrafo 4 stabilisce che, «nel valutare ulteriori interventi», in particolare a norma della lettera f), la Commissione «tiene conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto, degli interventi effettuati a norma della lettera b) e delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione». Orbene, risulta da tale disposizione che, nonostante la tendenziale automaticità della seconda fase del meccanismo di reciprocità, la Commissione dispone comunque di un qualche, anche se ridotto, margine di valutazione nell'adottare la decisione di sospensione temporanea di cui alla lettera f). Anche sotto questo profilo siamo dunque al di fuori delle ipotesi formulate al paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

67. In conclusione, sono dell'avviso che, malgrado la natura materialmente esecutiva della misura di sospensione adottata in forza dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, il ricorso allo strumento normativo previsto dall'articolo 290 TFUE sia nella specie giustificato in ragione dell'emendamento che tale misura apporta all'atto di base.

3. Sull'argomento relativo a un preteso «abuso di carattere formale»

68. In sede di ricorso, la Commissione ha sostenuto che la previsione dell'inserimento di una nota in calce nell'allegato II del regolamento n. 539/2001 che indichi la sospensione dall'esenzione dell'obbligo di visto per il paese terzo interessato non costituisce una «modifica» ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, ma un semplice escamotage tecnico impiegato dal legislatore per giustificare il ricorso agli atti delegati e, dunque, un «abuso di ordine formale». Tale argomento, già poco sviluppato nel ricorso e non ulteriormente ripreso nella memoria di replica, evoca – mi sembra – l'ipotesi di uno sviamento di potere.

69. In base alla giurisprudenza, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie³⁵. Orbene, a prescindere da ogni altra considerazione, non ritengo che gli elementi evidenziati nel ricorso dalla Commissione circa la natura sostanzialmente esecutiva della misura di sospensione di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del

35 — Sentenze *Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Commissione* (140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, EU:C:1984:66, punto 27); *Lux/Corte dei conti* (69/83, EU:C:1984:225, punto 30), nonché *Fedesa e a.* (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 24).

regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, siano tali da costituire siffatti indizi e da consentire di ritenere che il legislatore abbia previsto l'aggiunta della nota in calce menzionata in tale disposizione allo scopo esclusivo o determinante di evitare il ricorso agli atti esecutivi.

4. Sull'argomento relativo a un preteso errore manifesto di valutazione

70. Nella memoria di replica, la Commissione, per l'ipotesi in cui la Corte ritenga di applicare al presente giudizio i principi stabiliti nella sentenza *Biocidi*³⁶, fa valere che la scelta del legislatore di ricorrere, nella specie, agli atti delegati è viziata da un errore manifesto di valutazione.

71. L'eccezione d'irricevibilità mossa dal Consiglio nei confronti delle suesposte argomentazioni deve, a mio avviso, essere respinta. Contrariamente a quanto sostiene tale istituzione, infatti, esse non costituiscono un nuovo motivo di ricorso proposto tardivamente nella memoria di replica, ma uno sviluppo dell'unico motivo sollevato a sostegno del ricorso, relativo alla violazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE. Peraltro, anche ove dovessero qualificarsi come motivo nuovo, la loro tardiva proposizione sarebbe giustificata dalla circostanza che esse traggono la loro origine dai principi stabiliti dalla Corte nella sentenza *Biocidi*, intervenuta dopo la presentazione del ricorso.

72. Sul merito, ricordo anzitutto che, in tale sentenza, la Corte ha riconosciuto che il legislatore «dispone di un potere discrezionale quando decide di attribuire alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE o un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE»³⁷. Al paragrafo 36 delle presenti conclusioni, sono giunto alla conclusione che tale discrezionalità si sostanzia nella facoltà del legislatore di decidere secondo quali modalità dovrà essere data attuazione all'atto legislativo, adattando di conseguenza il contenuto e la struttura di tale atto.

73. Per i motivi esposti, in particolare, ai paragrafi da 60 a 67 supra, ritengo che, data la natura emendativa degli atti adottati in forza dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento di base, le condizioni per il ricorso all'articolo 290 TFUE siano nella specie soddisfatte. Resta dunque da verificare se la scelta del legislatore di dare attuazione alla seconda fase del meccanismo di reciprocità tramite atti delegati, conferendo natura emendativa alle misure adottate nell'ambito di tale fase, non oltrepassi il margine di discrezionalità di cui esso dispone nel definire la struttura e il contenuto dell'atto di base. Una tale ipotesi potrebbe ricorrere nel caso in cui la previsione dell'inserimento della nota in calce risultasse arbitraria o irragionevole o, ancora, non coerente con il sistema normativo nel quale si inserisce.

74. Secondo la Commissione, come si è già più volte rilevato, un primo fattore d'incoerenza è costituito dalla circostanza che, nel disporre la sospensione dell'esenzione dall'obbligo di visto in forza dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, essa non dispone di alcun potere discrezionale, mentre gode di un ampio margine di valutazione nell'adottare, tramite atto d'esecuzione, le misure rientranti nella prima fase del meccanismo di reciprocità. Il carattere vincolato della competenza conferitale con tale disposizione renderebbe inutile il potere di obiezione riconosciuto ai colegislatori dall'articolo 4 ter del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato.

75. Al riguardo, è vero che nella prima fase del meccanismo di reciprocità la Commissione gode di un margine di discrezionalità maggiore, anche se questo non è completamente assente nella seconda fase, come si è già avuto modo di osservare sopra³⁸.

36 — Come si è visto, la Commissione sostiene la non trasponibilità di tali principi nelle circostanze del caso di specie (v. paragrafo 33 supra).

37 — Punto 40 della sentenza *Biocidi* (C-427/12, EU:C:2014:170).

38 — V. paragrafo 66 supra.

76. Tuttavia, come fanno valere le istituzioni convenute, la scelta di ricorrere agli atti delegati nella seconda fase, e non nella prima, si giustifica in relazione alla portata più ampia della misura di sospensione disposta in tale fase, i cui effetti sono sostanzialmente identici, salvo che per il loro carattere temporaneo, a quelli della rimozione del paese terzo interessato dalla lista di cui all'allegato II del regolamento n. 539/2001, che caratterizza la terza e conclusiva fase del meccanismo di reciprocità, attuata mediante atto legislativo. Tale meccanismo è stato concepito come un processo unitario contraddistinto da misure di un'intensità crescente, cui corrispondono strumenti normativi posti a diversi livelli nel sistema della gerarchia delle fonti. In tale prospettiva, non ritengo sia di per sé indice di confusione tra le funzioni normative previste rispettivamente dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE la circostanza, rilevata dalla Commissione, che il potere di veto previsto all'articolo 4 ter del regolamento n. 539/2001 nei confronti degli atti adottati in forza dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento si risolve, dato il carattere vincolato, in questa fase, della competenza della Commissione, in una forma di controllo indiretto del legislatore sull'esercizio da parte di tale istituzione del potere discrezionale di cui gode nella prima fase del meccanismo di reciprocità.

77. Quanto all'argomento della Commissione secondo cui le condizioni poste alla delega di poteri dall'articolo 4 ter, paragrafo 2, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, vale a dire la possibilità di revoca di tale delega e il suo carattere limitato nel tempo, costituirebbero altresì elementi che militano in favore dell'irragionevolezza del ricorso agli atti delegati, poiché il funzionamento del meccanismo di reciprocità non sarebbe concepibile senza la misura prevista dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di tale regolamento, mi limito a rilevare che le suddette condizioni sono quelle espressamente menzionate dall'articolo 290, paragrafo 2, TFUE e che, dunque, la loro previsione non riveste alcun carattere anormale, data la scelta del legislatore di ricorrere allo strumento normativo previsto da tale articolo. Inoltre, rilevo che, ai sensi della lettera i) dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, la procedura di cui alla lettera f) di tale disposizione non pregiudica il diritto della Commissione di presentare in qualsiasi momento una proposta legislativa di modifica del regolamento diretta a spostare il riferimento al paese terzo interessato dall'allegato II all'allegato I. Ne consegue che il meccanismo di reciprocità potrebbe giungere alla sua terza fase anche ove la seconda non fosse espletata.

78. Infine, la Commissione rileva una serie di difficoltà di ordine tecnico conseguenti all'introduzione della nota in calce³⁹, che dimostrerebbero anch'esse l'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore. In proposito, se è indubbio che l'inserimento di tale nota lasci non pochi punti irrisolti circa la procedura da seguire nelle circostanze evidenziate dalla Commissione – come, peraltro, emerge dalla diversità delle soluzioni suggerite dalle istituzioni convenute –, non ritengo tuttavia che tali difficoltà possano incidere sulla legittimità del ricorso, nella specie, agli atti delegati.

79. Sulla base delle considerazioni che precedono, sono dell'avviso che gli argomenti sollevati dalla Commissione non permettano di concludere che, decidendo di conferire natura emendativa alle misure adottate nell'ambito della seconda fase del meccanismo di reciprocità e di ricorrere per la loro adozione allo strumento previsto dall'articolo 290 TFUE, il legislatore abbia oltrepassato il margine di discrezionalità di cui esso dispone nel definire la struttura e il contenuto dell'atto di base. Aggiungo, peraltro, a quanto già detto che l'apposizione di note in calce in corrispondenza del nome di un paese terzo iscritto nell'allegato II del regolamento n. 539/2001 contraddistingue la struttura stessa di tale allegato, trattandosi di uno strumento cui il legislatore fa regolarmente ricorso al fine di chiarire la portata dell'esenzione dall'obbligo di visto per i cittadini del paese in questione o di indicare eventuali condizioni cui tale esenzione è subordinata.

39 — Secondo la Commissione non è chiaro seguendo quale procedura sia possibile modificare o sopprimere la nota in calce nei casi in cui ciò sia richiesto dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento impugnato, vale a dire qualora la Commissione abbia presentato una proposta in vista di spostare il riferimento al paese terzo in questione dall'allegato II all'allegato I di tale regolamento o nel caso in cui il paese terzo reintroduca la reciprocità.

E – Conclusioni sulla fondatezza del ricorso

80. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, il ricorso è, a mio avviso, infondato. Le domande di annullamento avanzate dalla Commissione a titolo principale e subordinato vanno, dunque, respinte nel merito. Per il caso in cui la Corte dovesse decidere diversamente e concludere in favore della fondatezza del ricorso, ritengo che la domanda di annullamento parziale presentata a titolo principale dalla Commissione debba essere dichiarata ricevibile, le disposizioni del regolamento impugnato di cui si chiede l'annullamento essendo, come peraltro sostengono tutte le parti del presente giudizio, chiaramente separabili dal resto del regolamento.

IV – Conclusione

81. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di respingere il ricorso, condannare la Commissione alle spese e dichiarare che la Repubblica ceca sopporti le proprie spese.