



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-363/14

**Parlamento europeo
contro
Consiglio dell'Unione europea**

«Ricorso di annullamento — Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Europol — Elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui Europol stipula accordi — Determinazione della base giuridica — Quadro giuridico applicabile a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona — Disposizioni transitorie — Base giuridica derivata — Distinzione tra atti legislativi e misure di esecuzione — Consultazione del Parlamento — Iniziativa di uno Stato membro o della Commissione»

Massime – Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 10 settembre 2015

1. *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Ufficio europeo di polizia (Europol) — Instaurazione di relazioni con paesi terzi — Decisione 2014/269 che modifica l'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui Europol stipula accordi — Base giuridica — Abrogazione dell'articolo 34 UE — Assenza di influenza sulla legittimità della decisione 2014/269*

[Art. 34 UE; decisioni del Consiglio 2009/371, art. 26, § 1, a), 2009/934, art. 5 e 6, 2009/935 e 2014/269]

2. *Atti delle istituzioni — Scelta della base giuridica — Scelta che deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale*

(Art. 5 TUE)

3. *Atti delle istituzioni — Procedimento di elaborazione — Norme dei Trattati — Natura imperativa — Facoltà di un'istituzione di porre in essere basi giuridiche derivate — Insussistenza*

(Art. 13, § 2, TUE)

4. *Atti delle istituzioni — Normativa di base e normativa di esecuzione — Normativa di esecuzione che non può modificare né integrare gli elementi essenziali della normativa di base — Qualificazione degli elementi essenziali — Considerazione delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame — Modifica per mezzo di un atto di esecuzione dell'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui l'Ufficio europeo di polizia (Europol) stipula accordi — Ammissibilità — Modifica non costituente un elemento essenziale della normativa di base*

(Art. 290 TFUE; decisioni del Consiglio 2009/371, art. 23, e 2009/934, art. 5, § 4)

5. *Ricorso di annullamento — Atto impugnato — Valutazione della legittimità in base alle informazioni disponibili al momento dell'adozione dell'atto*

(Art. 263 TFUE)

6. *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Base giuridica — Articolo 34 UE — Misure di esecuzione delle decisioni del Consiglio — Adozione non soggetta alla previa iniziativa di uno Stato membro o della Commissione*

[Art. 34, § 2, c), UE; decisioni del Consiglio 2009/371, art. 23, 2009/934, art. 5, § 4, e 6, 2009/935, art.1°, e 2014/269]

7. *Trattati dell'Unione — Disposizioni transitorie — Mantenimento degli effetti degli atti adottati in base al Trattato UE — Incompatibilità con le norme di procedura applicabili successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona — Irrilevanza*

[Art. 290 TFUE; protocollo n. 36 allegato ai Trattati UE e TFUE, art. 9; decisione del Consiglio 2009/371, art. 26, § 1, a)]

8. *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Ufficio europeo di polizia (Europol) — Instaurazione di relazioni con paesi terzi — Modifica dell'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui Europol stipula accordi — Obbligo di consultazione del Parlamento — Portata*

[Art. 39, § 1, UE; art. 291 TFUE; protocollo n. 36 allegato ai Trattati UE e TFUE, art. 9; decisioni del Consiglio 2009/371, art. 26, § 1, a), e 2009/935]

9. *Atti delle istituzioni — Procedimento di elaborazione — Consultazione del Parlamento — Erroneo ricorso ad una procedura di consultazione facoltativa — Legittimità — Presupposti*

1. Tenuto conto di quanto essa dispone, non si può ritenere che la decisione 2014/269 - che modifica la decisione 2009/935 per quanto riguarda l'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui l'Ufficio europeo di polizia (Europol) stipula accordi, e che deve, in linea di principio, per adempiere l'obbligo di motivazione, menzionare la base giuridica sulla quale essa è fondata - sia fondata sull'articolo 34 UE. Infatti, detta decisione non fa riferimento all'articolo 34 UE e nel suo preambolo rinvia in modo esplicito all'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2009/371 che istituisce Europol nonché agli articoli 5 e 6 della decisione 2009/934, che adotta le norme di attuazione relative alle relazioni di Europol con i partner, incluso lo scambio di dati personali e informazioni classificate.

A tal proposito, la circostanza che l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE abbia costituito la sola base giuridica possibile per l'adozione di una misura quale la decisione 2014/269, quand'anche fosse dimostrata, è priva di rilevanza, dato che la scelta esplicita del Consiglio di menzionare, in detta decisione, non già quest'ultima disposizione, ma l'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2009/371 e gli articoli 5 e 6 della decisione 2009/934 indica chiaramente che la decisione 2014/269 è fondata su queste ultime disposizioni in quanto tali. Alla luce di ciò, l'abrogazione dell'articolo 34 UE da parte del Trattato di Lisbona non priva di base giuridica la decisione 2014/269.

(v. punti 23, 24, 26, 28)

2. V. il testo della decisione.

(v. punto 41)

3. Atteso che le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni, solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista. Pertanto, riconoscere ad un'istituzione la facoltà di porre in essere basi giuridiche derivate che consentono l'adozione di atti legislativi o di misure di esecuzione, sia che ciò costituisca un aggravio, sia che costituisca una semplificazione delle modalità d'adozione di un atto, significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dai Trattati.

(v. punto 43)

4. L'adozione delle norme essenziali di una materia quale la cooperazione di polizia è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione, e dette norme devono essere stabilite nella normativa di base. Ne consegue che le disposizioni che stabiliscono gli elementi essenziali di una normativa di base, la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione, non possono costituire oggetto di una delega né essere contenute in atti di esecuzione. A tal riguardo, l'identificazione degli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali deve basarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e impone di tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame.

Per quanto concerne l'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui l'Ufficio europeo di polizia (Europol) stipula accordi, come allegato alla decisione 2009/935, che stabilisce tale elenco, la modifica dello stesso non costituisce un elemento essenziale della materia disciplinata dalla decisione 2009/371, che istituisce Europol, e pertanto il legislatore ha facoltà di prevedere che tale modifica possa essere attuata attraverso un atto di esecuzione. Infatti, l'instaurazione di relazioni tra Europol e paesi terzi costituisce un'azione accessoria alle attività di Europol, considerato peraltro il fatto che Europol può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con tali paesi, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della decisione 2009/371, solo nei limiti in cui ciò sia necessario allo svolgimento dei suoi compiti. Inoltre, il legislatore dell'Unione ha fissato il principio dell'instaurazione e del mantenimento di relazioni di tal fatta, ha definito l'obiettivo che tali relazioni devono perseguire e ha precisato l'ambito nel quale esse devono sussistere. Pertanto, anche se una decisione che modifichi l'elenco implica un certo grado di discrezionalità tecnica e politica, non si può ritenere che una simile decisione richieda scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione.

Certo la trasmissione di dati personali, che può essere autorizzata dagli accordi conclusi in applicazione dell'articolo 23 della decisione 2009/371, può costituire un'ingerenza nei diritti fondamentali delle persone coinvolte e talune di dette ingerenze possono essere così incisive da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione. Tuttavia, lo stesso principio della trasmissione dei dati personali a determinati paesi terzi e l'ambito nel quale detta trasmissione deve avvenire sono stati stabiliti dallo stesso legislatore, in quanto l'articolo 23, paragrafo 6, lettera b), della decisione 2009/371 e l'articolo 5, paragrafo 4, della decisione 2009/934, che adotta le norme di attuazione relative alle relazioni di Europol con i partner, prevedono in particolare che sia fatta una valutazione dell'esistenza di un adeguato livello di protezione dei dati garantito dal paese terzo coinvolto. In ogni caso, l'inserimento di un paese terzo nell'elenco non consente, in sé e per sé, alcuna trasmissione ad esso dei dati personali, poiché una tale trasmissione è possibile solo in seguito alla conclusione di un accordo, tra Europol e tale paese, che autorizzi in modo specifico la trasmissione di tali dati.

(v. punti 46, 47, 49-51, 53-55, 57)

5. V. il testo della decisione.

(v punto 59)

6. Per quanto concerne la procedura di adozione delle misure necessarie per l'attuazione delle decisioni adottate nell'ambito del titolo del Trattato sull'Unione europea relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE distingue, da un lato, le decisioni che il Consiglio, statuendo all'unanimità, può assumere e, dall'altro, le misure necessarie per l'attuazione di dette decisioni a livello dell'Unione, che il Consiglio, statuendo a maggioranza qualificata, assume. In tale contesto, i termini «su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione» devono essere intesi, tenuto conto della sintassi dei periodi di cui è composta la citata disposizione, come riferibili solo alle misure di base che il Consiglio, statuendo all'unanimità, può

assumere. Discende pertanto dal tenore di questa stessa disposizione che essa dev'essere interpretata nel senso che un'iniziativa di uno Stato membro o della Commissione non è necessaria al fine dell'adozione di misure di esecuzione.

(v. punti 60, 62-64)

7. L'articolo 9 del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea deve essere letto nel senso che implica che una disposizione di un atto adottato in modo regolare sulla base del Trattato UE, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e che preveda modalità di adozione di misure di esecuzione di tale atto continua a produrre i propri effetti giuridici fintanto che non sia stata abrogata, annullata o modificata e consente l'adozione di misure di esecuzione in applicazione della procedura da essa definita.

Di conseguenza, per quanto concerne argomenti relativi all'incompatibilità dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2009/371, che istituisce Europol, con le norme di procedura applicabili successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non essendo applicabile l'articolo 290 TFUE, l'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), non può essere incompatibile con la citata disposizione del Trattato FUE.

(v. punti 68, 70, 71)

8. La regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dalle norme applicabili di diritto dell'Unione costituisce una formalità sostanziale, la cui inosservanza implica la nullità dell'atto considerato.

Per quanto concerne l'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui l'Ufficio europeo di polizia (Europol) stipula accordi, come allegato alla decisione 2009/935, che stabilisce tale elenco, discende dall'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2009/371, che istituisce Europol, che il Consiglio era tenuto a consultare il Parlamento prima di modificare detto elenco. A tal proposito, l'abrogazione dell'articolo 39, paragrafo 1, UE ad opera del Trattato di Lisbona non può rimettere in discussione tale obbligo di consultazione del Parlamento, poiché esso è espressamente previsto dall'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2009/371. Allo stesso modo, il fatto che l'articolo 291 TFUE non preveda alcun obbligo di consultare il Parlamento è irrilevante, dal momento che tale obbligo costituisce uno degli effetti giuridici della decisione 2009/371 mantenuto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in forza dell'articolo 9 del Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea.

(v. punti 82, 84-86)

9. Un errore commesso dal Consiglio, nell'interpretazione della base giuridica applicabile, in merito all'obbligatorietà della consultazione del Parlamento, non costituisce, di per sé, violazione di una forma sostanziale, quando non è dimostrato che tale errore abbia di fatto portato a limitare il ruolo accordato al Parlamento nella procedura di adozione dell'atto di cui trattasi o inciso sul contenuto di tale atto. Ciò è vero in particolare allorché il Parlamento ha potuto portare a conoscenza del Consiglio la propria posizione prima dell'adozione dell'atto. Alla luce di ciò, non si può ritenere che l'errore commesso dal Consiglio abbia ostacolato la partecipazione effettiva del Parlamento alla procedura di cui trattasi o abbia pregiudicato le condizioni di esercizio, da parte del Parlamento, delle sue funzioni.

Peraltro, poiché l'erroneo ricorso ad una base giuridica che impone la consultazione del Parlamento al posto di una base giuridica che tale consultazione non prevede costituisce un vizio meramente formale, la circostanza che il Consiglio versi in errore quanto al contesto normativo nel quale esso consulta il Parlamento non è idonea a produrre un effetto sul contenuto della decisione intervenuta al termine della procedura di cui trattasi.

(v. punti 89-91, 94, 96)