



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

24 ottobre 2019*

«Politica sociale – Dialogo fra le parti sociali a livello dell’Unione – Accordo intitolato «Quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione per i funzionari e [i] dipendenti delle amministrazioni centrali» – Richiesta congiunta delle parti firmatarie di attuare tale accordo a livello dell’Unione – Rifiuto della Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Margine di discrezionalità della Commissione – Autonomia delle parti sociali – Principio di sussidiarietà – Proporzionalità»

Nella causa T-310/18,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), con sede in Bruxelles (Belgio)

Jan Goudriaan, residente in Bruxelles,

rappresentati da R. Arthur, solicitor, R. Palmer e K. Apps, barrister,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da I. Martínez del Peral, M. van Beek e M. Kellerbauer, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda basata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione della Commissione del 5 marzo 2018 di non presentare al Consiglio dell’Unione europea una proposta di decisione che attui l’accordo intitolato «Quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione per i funzionari e [i] dipendenti delle amministrazioni centrali», firmato il 21 dicembre 2015 dalla Delegazione sindacale dell’amministrazione nazionale ed europea (TUNED) e dai Datori di lavoro della pubblica amministrazione europea (EUPAE),

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata),

composto, in sede di deliberazione, da S. Gervasoni, presidente, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (relatore) e C. Mac Eochaidh, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 23 maggio 2019,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l’inglese.

Sentenza

Fatti

- 1 Con il documento di consultazione C(2015) 2303 final del 10 aprile 2015 la Commissione europea ha invitato le parti sociali, sul fondamento dell'articolo 154, paragrafo 2, TFUE, a pronunciarsi sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione riguardante il consolidamento delle direttive in materia di informazione e di consultazione dei lavoratori. Tale consultazione verteva, segnatamente, sull'eventuale estensione dell'ambito di applicazione di dette direttive ai funzionari e ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri.
- 2 Il 2 giugno 2015 le parti sociali che fanno parte del comitato per il dialogo sociale delle amministrazioni centrali, ossia, da un lato, la Delegazione sindacale dell'amministrazione nazionale ed europea (TUNED) e, dall'altro, i Datori di lavoro della pubblica amministrazione europea (EUPAE), hanno informato la Commissione, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 4, TFUE, della loro volontà di negoziare e di concludere un accordo sulla base dell'articolo 155, paragrafo 1, TFUE.
- 3 Il 21 dicembre 2015, la TUNED e gli EUPAE hanno firmato un accordo intitolato «Quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione per i funzionari e [i] dipendenti delle amministrazioni centrali» (in prosieguo: l'«Accordo»).
- 4 Con lettera del 1° febbraio 2016, la TUNED e gli EUPAE hanno chiesto congiuntamente alla Commissione di presentare una proposta per l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione attraverso una decisione del Consiglio dell'Unione europea adottata sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 5 Il 5 marzo 2018 la Commissione ha informato la TUNED e gli EUPAE di aver deciso di non presentare al Consiglio una proposta di decisione di attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 6 Nella decisione impugnata, la Commissione ha sostanzialmente indicato, in primo luogo, che le amministrazioni centrali erano soggette all'autorità dei governi degli Stati membri, che esse esercitavano prerogative di pubblica autorità e che la loro struttura, la loro organizzazione e il loro funzionamento rientravano integralmente nella competenza degli Stati membri. In secondo luogo, la Commissione ha rilevato che talune disposizioni che garantiscono un certo grado di informazione e di consultazione per i funzionari e i dipendenti delle suddette amministrazioni esistevano già in numerosi Stati membri. In terzo luogo, la Commissione ha constatato che l'importanza di dette amministrazioni dipendeva dal grado di centralizzazione o di decentramento degli Stati membri, di modo che, in caso di attuazione dell'Accordo in base ad una decisione del Consiglio, il livello di tutela dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sarebbe variato in maniera significativa a seconda degli Stati membri.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 maggio 2018, i ricorrenti, vale a dire, da un lato, l'European Federation of Public Service Unions (EPSU) – associazione che riunisce organizzazioni sindacali europee rappresentative dei lavoratori dei servizi pubblici e che ha creato la TUNED congiuntamente alla Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti (CESI) – e, dall'altro, il sig. Jan Goudriaan, segretario generale dell'EPSU, hanno proposto il presente ricorso.
- 8 La Commissione ha depositato il controricorso il 26 luglio 2018.

- 9 I ricorrenti hanno depositato la replica il 19 settembre 2018.
- 10 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 ottobre 2018, i ricorrenti hanno presentato domanda di trattamento riservato nei confronti del pubblico di taluni dati contenuti negli allegati al ricorso.
- 11 La Commissione ha depositato la controreplica il 14 novembre 2018.
- 12 Con ordinanza del 13 dicembre 2018, EPSU e Willem Goudriaan/Commissione (T-310/18, non pubblicata, EU:T:2018:1018), il presidente della Nona Sezione del Tribunale ha respinto un'istanza di intervento a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti presentata dall'European Transport Workers' Federation (ETF).
- 13 Il Tribunale ha posto alle parti – mediante misura di organizzazione del procedimento adottata ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettere a) e b), del suo regolamento di procedura – quesiti scritti cui rispondere in udienza.
- 14 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 23 maggio 2019. Al termine dell'udienza, il presidente della Nona Sezione ampliata del Tribunale ha deciso di non chiudere la fase orale del procedimento.
- 15 Tramite una misura di organizzazione del procedimento adottata ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettera b), del regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato i ricorrenti a commentare per iscritto un'argomentazione sviluppata dalla Commissione in udienza. I ricorrenti hanno ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.
- 16 La fase orale del procedimento si è chiusa con decisione del presidente della Nona Sezione ampliata del Tribunale del 24 giugno 2019.
- 17 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 18 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso, in quanto proposto dal sig. Goudriaan, dichiarandolo irricevibile;
 - respingere integralmente il ricorso in quanto infondato;
 - condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sull'esistenza di un atto impugnabile

- 19 In via preliminare, occorre ricordare che dall'articolo 263, primo comma, TFUE, emerge che il giudice dell'Unione esercita un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi».

- 20 Ne consegue che il ricorso di annullamento è esperibile avverso qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, volto a produrre effetti giuridici (sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32, punti 39 e 42, e del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 24).
- 21 Nel caso di specie, occorre esaminare, in primo luogo, se la decisione impugnata possa essere qualificata come atto preparatorio e, in secondo luogo, se l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità della Commissione possa incidere sulla ricevibilità del ricorso.

– *Possibile qualificazione come atto preparatorio*

- 22 Secondo costante giurisprudenza, costituiscono atti impugnabili, in via di principio, soltanto i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione di un'istituzione al termine di un procedimento amministrativo e che sono volti a produrre effetti giuridici obbligatori, con esclusione, segnatamente, dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale, privi di tali effetti (sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 10, e del 17 luglio 2008, Athinaiki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42).
- 23 La situazione sarebbe diversa soltanto se gli atti o le decisioni adottati nel corso della fase preparatoria, da un lato, costituissero essi stessi il momento conclusivo di un procedimento speciale distinto dal procedimento principale e, dall'altro, producessero essi stessi effetti giuridici obbligatori (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 11).
- 24 Il riferimento alla nozione di proposta costituisce un'indicazione chiara nel senso che il contenuto dell'atto di cui trattasi non è destinato a produrre effetti giuridici e, di conseguenza, che tale atto non costituisce un atto impugnabile (v., in tal senso, sentenza del 1° dicembre 2005, Italia/Commissione, C-301/03, EU:C:2005:727, punti 22 e 33). È quanto avviene, segnatamente, nel caso di una proposta presentata dalla Commissione nell'ambito di una procedura che si svolge in più fasi, nei limiti in cui tale proposta costituisce un atto intermedio che non produce effetti giuridici obbligatori (v., in tal senso, ordinanza del 15 maggio 1997, Berthu/Commissione, T-175/96, EU:T:1997:72, punti 21 e 22).
- 25 Inoltre, quando è negativa, una decisione va considerata in funzione della natura della domanda cui risponde (sentenze dell'8 marzo 1972, Nordgetreide/Commissione, 42/71, EU:C:1972:16, punto 5, e del 24 novembre 1992, Buckl e a./Commissione, C-15/91 e C-108/91, EU:C:1992:454, punto 22). Ne consegue che un rifiuto è un atto che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, allorché l'atto che l'istituzione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione (v. sentenza del 22 ottobre 1996, Salt Union/Commissione, T-330/94, EU:T:1996:154, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Ne consegue che i ricorsi di annullamento diretti avverso il rifiuto di una proposta sono, in via di principio, irricevibili, al pari di quelli diretti avverso una proposta (v., in tal senso, ordinanza del 13 marzo 2007, Arizona Chemical e a./Commissione, C-150/06 P, non pubblicata, EU:C:2007:164, punti 23 e 24).
- 27 Tuttavia, in talune ipotesi, quando un testo disciplina una fase preliminare che consente a determinati soggetti di chiedere alla Commissione di presentare la proposta di atto, il rifiuto della Commissione di presentare una tale proposta costituisce un atto impugnabile. Tale rifiuto, infatti, da un lato, pone fine alla fase preliminare avviata sulla base di detto testo e, dall'altro, esclude l'avvio della procedura per l'adozione dell'atto propriamente detto. Un simile rifiuto esprime la posizione definitiva della Commissione e produce effetti giuridici obbligatori e può, pertanto, essere oggetto di un ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenze del 25 giugno 1998, Lilly Industries/Commissione, T-120/96, EU:T:1998:141, punti 53, 55, 56 e 58, e del 23 aprile 2018, One of Us e a./Commissione, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punti 66, 77 et 101).

28 Orbene, dai termini stessi dell'articolo 155 TFUE, riportati nel successivo punto 49, emerge che tale disposizione autorizza le parti sociali a negoziare un accordo a livello dell'Unione, poi a chiedere congiuntamente alla Commissione di presentare una proposta relativa all'attuazione di tale accordo in base ad una decisione del Consiglio. In tali circostanze, la decisione con la quale la Commissione rifiuta di presentare una proposta ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE non costituisce un atto meramente preliminare o preparatorio, bensì una presa di posizione definitiva della Commissione la quale ha l'effetto, da un lato, di porre fine a una fase preliminare prevista a favore delle parti sociali e, dall'altro, di non aprire la fase per l'adozione di un atto propriamente detto. Di conseguenza, una simile decisione produce effetti giuridici obbligatori.

29 Ne consegue che la decisione impugnata non è un atto preparatorio.

– Possibile incidenza dell'esistenza di un ampio margine di discrezionalità

30 È vero che, in talune ipotesi, l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità comporta l'irricevibilità del ricorso di annullamento. È quanto avviene nel caso in cui un ricorso sia posposto avverso la decisione della Commissione di non avviare un procedimento per inadempimento, in quanto la Commissione dispone, al riguardo, di un potere di valutazione del tutto discrezionale (sentenze del 17 maggio 1990, Sonito e a./Commissione, C-87/89, EU:C:1990:213, punto 6, e del 20 febbraio 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commissione, C-107/95 P, EU:C:1997:71, punti 10, 11 e 19). È questa l'ipotesi che ricorre anche quando il ricorso di annullamento riguarda la decisione del Parlamento europeo quanto al seguito da dare a una petizione che soddisfi le condizioni poste dall'articolo 227 TFUE, dal momento che il Parlamento dispone, al riguardo, di un ampio potere discrezionale, di natura politica (sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punto 24).

31 Tuttavia, le ipotesi menzionate al precedente punto 30 sono eccezionali e molto specifiche.

32 L'esistenza di un ampio potere discrezionale riconosciuto a un'istituzione ha, in via di principio, l'unico effetto di limitare la portata e l'intensità del controllo esercitato dal giudice dell'Unione (v. punto 110 infra).

33 In particolare, quando è in discussione il potere di iniziativa della Commissione, consistente nel proporre atti dell'Unione, l'ampio margine di discrezionalità conferito a tale istituzione non è sufficiente ad impedire la ricevibilità di un ricorso di annullamento. La Corte ha infatti dichiarato che la decisione della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo costituiva un atto che poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento e, di conseguenza, di un sindacato giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punti da 76 a 78). Lo stesso vale per la decisione con la quale la Commissione rifiuta di presentare una proposta di atto giuridico a seguito di un'iniziativa dei cittadini europei (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, One of Us e a./Commissione, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punti da 88 a 101, 169 e 170).

34 Orbene, la decisione con la quale la Commissione rifiuta di presentare una proposta per l'attuazione a livello dell'Unione di un accordo concluso dalle parti sociali si ricollega all'esercizio del suo potere di iniziativa (v. anche punto 73 infra).

35 Ne consegue che, anche se si dovesse constatare, nella fase dell'esame nel merito del ricorso, che la Commissione disponeva nel caso di specie di un ampio potere discrezionale, tale circostanza non costituirebbe un ostacolo alla ricevibilità del presente ricorso.

36 Di conseguenza, la decisione impugnata costituisce un atto impugnabile.

Sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti

- 37 La Commissione fa valere che il ricorso è irricevibile, in quanto proposto dal sig. Goudriaan, dal momento che quest'ultimo non è legittimato ad agire.
- 38 Occorre ricordare che, quando il ricorso è presentato da più ricorrenti, esso è ricevibile se uno di essi ha la legittimazione ad agire. In tal caso, non occorre esaminare la legittimazione ad agire degli altri ricorrenti (v. sentenza del 18 ottobre 2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e a./Commissione, T-364/16, EU:T:2018:696, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Orbene, nel caso di specie, la Commissione non contesta la legittimazione ad agire dell'EPSU. A tal riguardo, è pacifico che la destinataria della decisione impugnata è, segnatamente, la TUNED, la quale è priva di personalità giuridica e di qualsivoglia autonomia, atteso che i risultati del dialogo sociale cui essa partecipa devono essere approvati dagli organi decisionali dell'EPSU e della CESI. In tali circostanze, queste ultime devono essere considerate come i destinatari della decisione impugnata per quanto riguarda le organizzazioni rappresentative dei lavoratori (v., in tal senso, sentenze del 19 marzo 2010, Evropaiki Dynamiki/Commissione, T-50/05, EU:T:2010:101, punto 40, e del 22 maggio 2012, Sviluppo Globale/Commissione, T-6/10, non pubblicata, EU:T:2012:245, punto 19). Ne consegue che l'EPSU è legittimata ad agire sulla base dell'articolo 263, quarto comma, prima parte di frase, TFUE.
- 40 In tali circostanze, e alla luce della giurisprudenza di cui al precedente punto 38, non occorre esaminare l'eccezione di irricevibilità vertente sul fatto che il sig. Goudriaan non sarebbe legittimato ad agire.

Sulla ricevibilità dell'allegato C.3

- 41 La Commissione fa valere che l'allegato C.3 della replica, contenente il parere giuridico di un professore di diritto, è irricevibile in forza del principio iura novit curia. Gli allegati assolvono, infatti, una funzione meramente probatoria e strumentale e non potrebbero consistere in pareri giuridici sull'interpretazione del diritto dell'Unione.
- 42 A tal proposito, occorre ricordare che il principio iura novit curia non può essere interpretato nel senso che gli allegati del ricorso relativi all'interpretazione del diritto dell'Unione sono, a priori, irricevibili (sentenza del 12 dicembre 2018, Servier e a./Commissione, T-691/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:922, punto 102).
- 43 Il contenuto del ricorso può, infatti, essere chiarito e completato, su punti specifici, mediante rinvio ad estratti della documentazione allegata, a condizione che gli elementi essenziali dell'argomentazione figurino nel ricorso (v. sentenza del 13 dicembre 2006, FNCBV e a./Commissione, T-217/03 e T-245/03, EU:T:2006:391, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Nel caso di specie, i ricorrenti hanno sufficientemente sviluppato, nel loro ricorso, e successivamente nella replica, la loro tesi relativa all'interpretazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, il parere giuridico prodotto nell'allegato C.3 della replica serve soltanto a chiarire e ad integrare tale tesi. Pertanto, il suddetto allegato è ricevibile.

Nel merito

- 45 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti deducono due motivi vertenti, il primo, su un errore di diritto quanto alla portata dei poteri della Commissione e, il secondo, sul carattere insufficiente e manifestamente erroneo della motivazione della decisione impugnata.

Sul primo motivo, vertente su un errore di diritto quanto alla portata dei poteri della Commissione

- 46 I ricorrenti fanno valere, in sostanza, che la Commissione ha commesso un errore di diritto ricorrendo ad un potere di rifiuto di cui non disponeva nell'ambito dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE. Essi sostengono che, a meno che non si constati che le parti firmatarie di un accordo non siano sufficientemente rappresentative o che le clausole di tale accordo non siano legittime, la Commissione è tenuta ad accogliere una richiesta congiunta delle parti firmatarie relativa all'attuazione del suddetto accordo a livello dell'Unione e a presentare al Consiglio una proposta di decisione a tal fine. Orbene, nel caso di specie, la Commissione avrebbe rifiutato di accogliere la richiesta congiunta delle parti firmatarie dell'Accordo fondandosi su altri motivi connessi al carattere inappropriato di tale azione.
- 47 La Commissione contesta l'argomentazione dei ricorrenti. In particolare, fa valere che solo ad essa spetta decidere se avvalersi del suo potere di iniziativa, anche nell'ambito dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 48 L'articolo 155, paragrafo 2, TFUE deve essere interpretato tenendo conto non soltanto dei termini di tale disposizione, ma anche del suo contesto e dei suoi obiettivi (v., in tal senso, sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 10 marzo 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punto 21).

– Interpretazione letterale

- 49 L'articolo 155 TFUE prevede quanto segue:

«1. Il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153 [TFUE], e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento (...) è informato.

(...)»

- 50 Dall'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE emerge quindi che un accordo concluso a livello dell'Unione dalle parti sociali può essere attuato secondo due modalità differenti, ossia secondo le procedure e le prassi proprie alle parti sociali e agli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153 del TFUE, a livello dell'Unione mediante una procedura che porti all'adozione di un atto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, T-135/96, EU:T:1998:128, punto 73).
- 51 Per quanto riguarda, in particolare, la procedura che consente l'attuazione di un accordo a livello dell'Unione, l'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE si limita a indicare che tale attuazione assume la forma di una decisione del Consiglio adottata su richiesta congiunta delle parti firmatarie e su proposta della Commissione e che il Parlamento è informato.
- 52 È necessario constatare che l'articolo 155, paragrafo 2, TFUE non precisa, in modo esplicito, se, quando riceve una richiesta congiunta delle parti firmatarie relativa all'attuazione di un accordo a livello dell'Unione, la Commissione è tenuta a presentare al Consiglio una proposta di decisione in tal senso o se, al contrario, può rifiutare di presentare al Consiglio una simile proposta.

- 53 Tuttavia, i ricorrenti sostengono che i termini «shall be implemented» e «intervient» impiegati, rispettivamente, nella versione inglese e francese dell'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE fanno sorgere un obbligo di agire per la Commissione. Essi fanno riferimento anche alla genesi di tale disposizione e sostengono che, durante i negoziati del trattato di Maastricht, una formulazione iniziale che lasciava alla Commissione un margine di discrezionalità è stata sostituita, in entrambe le versioni linguistiche, da una formulazione imperativa che esclude qualsiasi margine di discrezionalità.
- 54 A tal proposito, occorre ricordare le origini dell'attuale articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE, la cui formulazione è stata messa a punto durante i negoziati del trattato di Maastricht.
- 55 In un primo momento, la presidenza lussemburghese ha presentato, il 18 giugno 1991, un progetto di trattato sull'Unione (CONF-UP-UEM 2008/91) che introduceva un nuovo articolo, l'articolo 118 B, paragrafo 2, del Trattato CE. La versione francese originale di tale disposizione era redatta nei seguenti termini: «[S]e le parti sociali lo desiderano, la Commissione può presentare proposte per la trasposizione a livello comunitario degli accordi [conclusi dalle parti sociali]».
- 56 In un secondo momento, nell'ambito di un gruppo ad hoc del dialogo sociale, la Confederazione europea dei datori di lavoro (UNICE), la Confederazione europea dei sindacati (CES) e il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP) hanno negoziato e firmato il 31 ottobre 1991 un accordo sulle proposte per la redazione di alcuni articoli del trattato in fase di negoziazione (in prosieguo: l'«accordo del 31 ottobre 1991»). Detto accordo modificava la formulazione dell'articolo 118 B, paragrafo 2, del trattato CE presa in considerazione dalla presidenza lussemburghese prevedendo, per la prima volta, due procedure distinte e alternative per l'attuazione degli accordi conclusi dalle parti sociali. Per richiamare l'attuazione di tali accordi secondo l'una o l'altra delle due procedure menzionate al precedente punto 50, le versioni inglese e francese dell'accordo del 31 ottobre 1991 impiegavano, rispettivamente, i termini «[the] agreements (...) may be realized» ([gli] accordi (...) potrebbero essere attuati) e «la mise en œuvre des accords (...) interviendra» (gli accordi si attueranno).
- 57 In un terzo momento, la proposta contenuta nell'accordo del 31 ottobre 1991 è stata ripresa, in sostanza, all'articolo 4 dell'accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri e la Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1992, C 191, pag. 91; in prosieguo l'«accordo sulla politica sociale»), allegato al protocollo (n. 14) sulla politica sociale, a sua volta allegato al trattato CE. L'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, dell'accordo sulla politica sociale prevedeva che l'attuazione degli accordi conclusi dalle parti sociali sarebbe avvenuta secondo l'una o l'altra delle due procedure menzionate al punto precedente punto 50. In particolare, le versioni inglese e francese di detta disposizione contenevano, rispettivamente, i termini «[the a]greements (...) shall be implemented» e «la mise en œuvre des accords (...) intervient». Tali termini sono stati successivamente ripresi dall'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE.
- 58 Risulta quindi che, nella formulazione presa in considerazione all'inizio dei negoziati del trattato di Maastricht, la presentazione da parte della Commissione di una proposta diretta all'attuazione di un accordo a livello dell'Unione era chiaramente facoltativa a causa dell'uso dei verbi modali «may» nella versione inglese e «pouvoir» (potere) nella versione francese. Nella formulazione che è stata infine adottata al termine di tali negoziati, tali verbi sono invece scomparsi a favore di una formulazione che, in alcune versioni linguistiche, presenta un carattere imperativo a causa dell'impiego dell'indicativo presente, segnatamente nella versione francese («intervient»), o dell'indicativo futuro, segnatamente nella versione inglese («shall be implemented»).
- 59 Orbene, come correttamente rilevato dalla Commissione, la formulazione imperativa di cui al precedente punto 58 è comparsa al momento della redazione dell'accordo sulla politica sociale, vale a dire quando, conformemente alla proposta formulata dalle parti sociali nell'accordo del 31 ottobre 1991, le due procedure di attuazione degli accordi conclusi dalle parti sociali menzionate al precedente punto 50 sono state riunite nell'ambito della medesima frase. In tale occasione, il verbo della frase ha

cessato di fare riferimento alla presentazione, da parte della Commissione, di proposte di attuazione di tali accordi a livello dell'Unione ed è stato quindi collegato all'attuazione di tali accordi secondo l'una o l'altra delle due procedure menzionate al precedente punto 50. In tali circostanze, la formulazione imperativa summenzionata può avere la funzione di esprimere la natura esclusiva delle due procedure in parola.

- 60 In tali circostanze, i termini dell'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE non consentono, di per sé, di pervenire alla conclusione secondo cui la Commissione sarebbe obbligata a presentare una proposta di decisione al Consiglio quando riceve una richiesta congiunta in tal senso dalle parti firmatarie.
- 61 Inoltre, occorre rilevare che l'interpretazione letterale suggerita dai ricorrenti implica che la formulazione imperativa menzionata al precedente punto 58 si riferisce all'attuazione degli accordi conclusi dalle parti sociali. Orbene, se tale interpretazione venisse presa in considerazione, quest'ultima avrebbe una duplice conseguenza.
- 62 In primo luogo, l'interpretazione suggerita dalle ricorrenti implicherebbe che, quando le parti sociali presentano una richiesta congiunta per l'attuazione di un accordo a livello dell'Unione, sia la Commissione che il Consiglio sarebbero tenuti, in ogni caso, ad accogliere tale richiesta, la prima presentando al Consiglio una proposta di decisione diretta all'attuazione di tale accordo e il secondo adottando tale proposta. Orbene, tale interpretazione sarebbe in contraddizione con la posizione correttamente condivisa dalle parti secondo cui, da un lato, la Commissione può, almeno in talune ipotesi, rifiutare di presentare al Consiglio una proposta di decisione relativa all'attuazione di un accordo (v. punto 75 infra) e, dall'altro lato, il Consiglio non è mai tenuto ad adottare una tale proposta della Commissione (v. punto 76 infra).
- 63 In secondo luogo, l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti implicherebbe che, qualora le parti sociali non presentino una richiesta congiunta diretta all'attuazione di un accordo a livello dell'Unione, le parti sociali e gli Stati membri sarebbero tenuti ad attuare tale accordo al loro livello secondo le loro procedure e le loro prassi. Orbene, una simile conseguenza, che peraltro non è fatta valere dai ricorrenti, sarebbe contraria all'intenzione degli undici Stati membri firmatari dell'accordo sulla politica sociale. Dalla dichiarazione n. 2 allegata a tale accordo risulta infatti che, concludendo tale accordo, gli Stati membri interessati non intendevano impegnarsi ad applicare in maniera diretta gli accordi conclusi tra le parti sociali a livello dell'Unione o ad elaborare norme di trasposizione di tali accordi.

– *Interpretazione sistematica*

- 64 In primo luogo, occorre ricordare, in termini generali, il ruolo della Commissione nell'elaborazione degli atti dell'Unione.
- 65 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine», «vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati» e «vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea». In forza dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, «[u]n atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente», mentre «[g]li altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono». Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, prevede che la Commissione «esercita le sue responsabilità in piena indipendenza» e che i suoi membri «non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo».
- 66 Il potere di iniziativa riconosciuto alla Commissione dagli articoli 17, paragrafo 2, TUE, nel caso di atti legislativi, o da una disposizione specifica dei trattati, nel caso di atti non legislativi, implica che spetta alla Commissione decidere se presentare o meno una proposta di atto, salvo nel caso in cui, a norma

del diritto dell'Unione, essa sia tenuta a presentare una siffatta proposta (v., per analogia, sentenze del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 70, e del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punto 109).

- 67 Il potere di iniziativa conferito alla Commissione dai trattati si chiarisce in ragione della funzione di tale istituzione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, che è segnatamente di promuovere l'interesse generale dell'Unione e di vigilare sul rispetto del diritto dell'Unione, nonché in ragione dell'indipendenza di cui gode, in forza dell'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, nell'esercizio delle sue responsabilità (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punto 110).
- 68 In secondo luogo, occorre precisare alcune caratteristiche della procedura prevista dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 69 A tal riguardo, occorre constatare che l'articolo 155, paragrafo 2, TFUE non contiene alcun espresso riferimento alla procedura legislativa ordinaria o alla procedura legislativa speciale. Ne consegue che la procedura per l'attuazione, a livello dell'Unione, degli accordi conclusi dalle parti sociali non costituisce una procedura legislativa ai sensi dell'articolo 289, paragrafi 1 e 2, TFUE e che le misure adottate a seguito di tale procedura non costituiscono atti legislativi ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punti da 60 a 62 e da 65 a 67).
- 70 Occorre parimenti ricordare che la procedura per la conclusione e l'attuazione, a livello dell'Unione, degli accordi di cui all'articolo 155 TFUE comprende varie fasi durante le quali alle parti sociali e alle istituzioni, e in particolare alla Commissione e al Consiglio, vengono assegnati ruoli distinti e specifici.
- 71 Anzitutto, durante la fase di consultazione avviata dalla Commissione e disciplinata dall'articolo 154, paragrafi 2 e 3, TFUE, le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà ad avviare il processo previsto dall'articolo 155 TFUE.
- 72 Successivamente, durante la fase di negoziazione propriamente detta, le parti sociali possono, come previsto dall'articolo 155, paragrafo 1, TFUE, stabilire relazioni contrattuali, anche mediante la conclusione di un accordo.
- 73 Infine, si apre la fase di attuazione dell'accordo secondo l'una o l'altra delle due procedure previste dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE (v. punto 50 supra). Per quanto riguarda la procedura che consente l'attuazione dell'accordo a livello dell'Unione, tale disposizione prevede espressamente che la decisione del Consiglio venga adottata «su proposta della Commissione». Pertanto, detta disposizione concretizza, nell'ambito della procedura non legislativa che essa istituisce, il potere di iniziativa della Commissione di cui all'articolo 17, paragrafo 2, TUE.
- 74 È quindi necessario constatare che, se è vero che l'iniziativa della fase negoziale e la conclusione di un accordo riguardano esclusivamente le parti sociali interessate, resta il fatto che, al momento della fase di attuazione dell'accordo, il Consiglio agisce su proposta della Commissione. È per tale motivo che le parti sociali, quando hanno concluso un accordo e ne chiedono congiuntamente l'attuazione a livello dell'Unione, devono rivolgere la loro richiesta congiunta alla Commissione. In tale ipotesi, quest'ultima dispone nuovamente del diritto di intervenire e riprendere il controllo della procedura. Spetta quindi alla Commissione valutare se presentare al Consiglio una proposta di decisione che attui l'accordo a livello dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 17 giugno 1998, *UEAPME/Consiglio*, T-135/96, EU:T:1998:128, punti 75, 76, 79 e 84).
- 75 Il Tribunale ha già dichiarato che l'intervento della Commissione deve rispettare i principi che disciplinano la sua azione nel settore della politica sociale. Come correttamente indicato sia dai ricorrenti che dalla Commissione, spetta segnatamente a quest'ultima garantire che le parti firmatarie

dell'accordo siano rappresentative (v., per analogia, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, T-135/96, EU:T:1998:128, punti 85 e 88). Allo stesso modo, le parti convengono, correttamente, sul fatto che la Commissione può e deve garantire la legittimità delle clausole di un accordo concluso dalle parti sociali prima di proporre che l'accordo venga attuato mediante una decisione del Consiglio.

- 76 Il Consiglio, da parte sua, è tenuto a verificare che la Commissione abbia adempiuto gli obblighi che le incombono in applicazione dei trattati e in particolare del titolo X della parte terza del TFUE, relativo alla politica sociale, onde evitare di ratificare un'irregolarità di procedura che può inficiare la legittimità dell'atto che sarà infine adottato (v., per analogia, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, T-135/96, EU:T:1998:128, punto 87). Inoltre, sia i ricorrenti che la Commissione riconoscono che il Consiglio dispone di un margine di discrezionalità al fine di decidere se adottare una decisione relativa all'attuazione di un accordo e che esso non può essere in grado di adottare una simile decisione in assenza di accordo, a seconda dei casi, a maggioranza qualificata o all'unanimità al suo interno.
- 77 I ricorrenti sostengono tuttavia che, all'infuori delle due ipotesi di cui al precedente punto 75, la Commissione è tenuta a presentare al Consiglio una proposta di decisione che attui un accordo concluso dalle parti sociali.
- 78 Orbene, in primo luogo, una simile interpretazione metterebbe in discussione il principio, enunciato all'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, secondo cui la Commissione esercita i suoi poteri in modo indipendente e senza accettare istruzioni da alcuno.
- 79 In secondo luogo, tale interpretazione impedirebbe alla Commissione di svolgere pienamente il suo ruolo che consiste, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, nel promuovere l'interesse generale dell'Unione e nell'adottare, se del caso, le iniziative appropriate a tal fine. Il ruolo attribuito alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE implica infatti che, prima di esercitare il suo potere di iniziativa, essa valuta, alla luce dell'interesse generale dell'Unione, il carattere appropriato dell'iniziativa proposta. Pertanto, quando riceve una richiesta di attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo concluso dalle parti sociali, la Commissione deve non solo verificare la stretta legittimità delle clausole di tale accordo, ma altresì valutare l'opportunità, anche alla luce di considerazioni di ordine politico, economico e sociale, dell'eventuale attuazione di tale accordo a livello dell'Unione.
- 80 Occorre aggiungere che, come sostenuto dalla Commissione, la funzione consistente nel promuovere l'interesse generale dell'Unione che spetta a tale istituzione non può, in mancanza, essere svolta dalle sole parti sociali firmatarie di un accordo. Dette parti sociali, infatti, anche quando sono sufficientemente rappresentative e agiscono congiuntamente, rappresentano soltanto una parte dei molteplici interessi che devono essere presi in considerazione nell'elaborazione della politica sociale dell'Unione.
- 81 In terzo luogo, l'interpretazione proposta dai ricorrenti modificherebbe l'equilibrio istituzionale a scapito della Commissione e a vantaggio delle parti sociali, laddove queste ultime non figurano tra le istituzioni tassativamente elencate all'articolo 13, paragrafo 1, TUE.
- 82 Inoltre, se si dovesse accogliere l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti, le parti sociali avrebbero un potere coercitivo nei confronti della Commissione di cui né il Parlamento né il Consiglio dispongono. Occorre infatti ricordare che gli articoli 225 e 241 TFUE consentono, rispettivamente, al Parlamento e al Consiglio di chiedere alla Commissione di presentare loro adeguate proposte, prevedendo al contempo che la Commissione possa non presentare alcuna proposta, sempreché quest'ultima comunichi le motivazioni del suo rifiuto.

– *Interpretazione teleologica*

- 83 Ai sensi dell'articolo 151, primo comma, TFUE, il dialogo sociale costituisce uno degli obiettivi dell'Unione. L'articolo 152, primo comma, TFUE precisa che l'Unione «riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali» e che essa «facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia». L'articolo 154, paragrafo 1, TFUE prevede che la Commissione «ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione» e che essa «prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti».
- 84 Dalle disposizioni ricordate al precedente punto 83 emerge che l'obiettivo del titolo X della parte terza del trattato FUE è, in particolare, quello di promuovere il ruolo delle parti sociali e di facilitare il dialogo tra di esse, nel rispetto della loro autonomia.
- 85 È per tale motivo che non soltanto è previsto, all'articolo 154, paragrafi 2 e 3, TFUE, che la Commissione consulti le parti sociali, ma è anche specificato, all'articolo 155 TFUE, che queste ultime possano negoziare e concludere accordi che possono essere successivamente attuati secondo una delle due procedure menzionate al precedente punto 50.
- 86 L'autonomia delle parti sociali riconosciuta all'articolo 152, primo comma, TFUE implica che, durante la fase di negoziazione e conclusione di un accordo, che riguarda esclusivamente le parti sociali (v. punto 74 supra), queste ultime possono dialogare e agire liberamente, senza ricevere ordini o istruzioni da alcuno, in particolare dagli Stati membri o dalle istituzioni. Ne consegue che le istituzioni, e segnatamente la Commissione, devono astenersi da qualsiasi comportamento volto ad influenzare direttamente lo svolgimento delle trattative e ad imporre alle parti sociali il principio o il contenuto di un accordo.
- 87 Per contro, una volta che le parti sociali hanno liberamente negoziato e concluso un accordo e le parti firmatarie hanno chiesto congiuntamente l'attuazione dell'accordo a livello dell'Unione, la Commissione dispone nuovamente del diritto ad intervenire e riacquista il controllo della procedura (v. punto 74 supra).
- 88 I ricorrenti fanno certo valere che, se la Commissione fosse autorizzata a rifiutare, per ragioni di opportunità, la presentazione di una proposta di decisione che attui un accordo concluso dalle parti sociali, queste ultime sarebbero portate, in pratica, a negoziare a monte il contenuto di tale accordo con la Commissione al fine di permettere la sua successiva attuazione, il che ridurrebbe la portata della loro autonomia.
- 89 Tuttavia, occorre rilevare che l'articolo 155 TFUE si limita ad associare le parti sociali al processo di adozione di alcuni atti non legislativi, senza conferire loro alcun potere decisionale. Le parti sociali, infatti, sono soltanto autorizzate a concludere un accordo, poi a chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta volta all'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione. Alle parti sociali non viene invece riconosciuto né il potere di adottare esse stesse atti che producono effetti giuridici obbligatori nei confronti dei terzi né quello di presentare direttamente al Consiglio una proposta di decisione che attui un accordo.
- 90 Di conseguenza, l'obiettivo di promuovere il ruolo delle parti sociali e il dialogo tra queste ultime, nel rispetto della loro autonomia, non implica che le istituzioni, vale a dire la Commissione, poi il Consiglio, siano tenute a dar seguito ad una richiesta congiunta presentata dalle parti firmatarie di un accordo e diretta all'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione.

– *Altri argomenti dei ricorrenti*

- 91 I ricorrenti richiamano inoltre numerose altre norme, principi e obiettivi dell'Unione a sostegno della loro interpretazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 92 In primo luogo, i ricorrenti invocano il principio, espresso all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, secondo cui ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati.
- 93 Al riguardo, occorre rispondere che, valutando l'opportunità di attuare, a livello dell'Unione, un accordo concluso dalle parti sociali, la Commissione si limita ad esercitare le prerogative conferitele dall'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafi da 1 a 3, TUE (v. punti 66, 67 e 79 supra).
- 94 In secondo luogo, i ricorrenti richiamano il principio di democrazia, riconosciuto dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE.
- 95 A tal riguardo, è d'uopo ricordare che il principio di democrazia si riflette principalmente nella partecipazione del Parlamento al processo decisionale (v., in tal senso, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, T-135/96, EU:T:1998:128, punto 88 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, il Parlamento non può obbligare la Commissione a ricorrere al suo potere di iniziativa (v. punto 82 supra). È soltanto in via subordinata, in mancanza di un intervento da parte del Parlamento, che il rispetto del principio della democrazia può essere garantito dalle parti sociali, a condizione che queste ultime siano sufficientemente rappresentative (v., in tal senso, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, T-135/96, EU:T:1998:128, punto 89).
- 96 Orbene, occorre rilevare che obbligando, in taluni casi, la Commissione a proporre l'attuazione di un accordo mediante una decisione del Consiglio adottata ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, l'interpretazione suggerita dai ricorrenti vieterebbe in pratica alla Commissione di presentare, sulla base dell'articolo 153, paragrafo 2, TFUE, una proposta avente lo stesso oggetto e, se del caso, lo stesso contenuto. Pertanto, detta interpretazione farebbe sistematicamente prevalere una procedura non legislativa – nell'ambito della quale il Parlamento è soltanto informato – su una procedura legislativa, nell'ambito del quale il Parlamento dispone, di regola, di un potere di codecisione.
- 97 In terzo luogo, i ricorrenti si fondano sul principio di «sussidiarietà orizzontale», che implicherebbe che le parti sociali si trovano nella posizione migliore per valutare se un accordo debba essere attuato a livello delle parti sociali nazionali e degli Stati membri oppure a livello dell'Unione.
- 98 A tal riguardo, occorre rilevare che, come enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, il principio di sussidiarietà disciplina l'esercizio, da parte dell'Unione, delle competenze che essa condivide con gli Stati membri. Di conseguenza, tale principio è inteso in una dimensione «verticale», nel senso che disciplina i rapporti tra l'Unione, da un lato, e gli Stati membri, dall'altro. Contrariamente a quanto suggerito dai ricorrenti, detto principio non ha nel diritto dell'Unione una dimensione «orizzontale», poiché non è destinato a disciplinare i rapporti tra l'Unione, da un lato, e le parti sociali a livello dell'Unione, dall'altro. Inoltre, il principio di sussidiarietà non può essere invocato al fine di modificare l'equilibrio istituzionale.
- 99 In quarto luogo, i ricorrenti invocano il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, sancito dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la libertà di associazione, riconosciuta, in particolare in campo sindacale, dall'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali, nonché gli obiettivi perseguiti dall'Unione e contenuti nell'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 9 TFUE, quali un'«economia sociale di mercato [che mira] alla piena occupazione e al progresso sociale» e un'«adeguata protezione sociale».

- 100 A tal riguardo, occorre osservare che nessuna delle disposizioni menzionate al precedente punto 99 implica che le parti sociali firmatarie di un accordo possano costringere le istituzioni ad attuare un simile accordo a livello dell'Unione.
- 101 In quinto luogo, i ricorrenti menzionano le posizioni che la Commissione avrebbe adottato in numerose comunicazioni e in particolare nelle sue comunicazioni COM(93) 600 def., del 14 dicembre 1993, riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale, COM(1998) 322 def., del 20 maggio 1998, «[Comunicazione della Commissione] che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario», e COM(2002) 341 definitivo, del 26 giugno 2002, «Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento».
- 102 A tal riguardo, occorre constatare che le comunicazioni menzionate al precedente punto 101 sono prive di forza giuridica vincolante. Di conseguenza, tali comunicazioni non possono essere utilmente invocate al fine di impedire l'interpretazione di una disposizione dei trattati che risulta dai termini, dal contesto e dagli obiettivi di tale disposizione.
- 103 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, quando le parti sociali hanno negoziato e concluso un accordo sulla base dell'articolo 155, paragrafo 1, del TFUE e le parti firmatarie presentano una richiesta congiunta per l'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione in base ad una decisione del Consiglio adottata sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, la Commissione non è tenuta ad accogliere tale richiesta e spetta a quest'ultima valutare l'opportunità di presentare una proposta al Consiglio.
- 104 Ne consegue che, rifiutando di presentare al Consiglio una proposta di decisione che attui l'Accordo, la Commissione non ha commesso alcun errore di diritto quanto alla portata dei suoi poteri.
- 105 Pertanto, il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, vertente sul carattere insufficiente e manifestamente erroneo della motivazione della decisione impugnata

- 106 I ricorrenti sostengono che i motivi in base ai quali la Commissione ha rifiutato di presentare al Consiglio una proposta di decisione che attui l'accordo a livello dell'Unione sono insufficienti e manifestamente erronei. I tre motivi contenuti nella decisione impugnata non consentirebbero, infatti, di giustificare un simile rifiuto.
- 107 La Commissione contesta l'argomentazione dei ricorrenti.
- 108 In via preliminare, occorre ricordare che la Commissione, quando è investita di una richiesta di attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo concluso dalle parti sociali, deve tener conto dell'interesse generale dell'Unione e valutare l'opportunità di una simile attuazione, anche alla luce di considerazioni di ordine politico, economico e sociale (v. punto 79 supra).
- 109 Ne consegue che, la Commissione, quando valuta se presentare al Consiglio una proposta di decisione diretta all'attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo concluso dalle parti sociali, dispone di un ampio margine di discrezionalità (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punto 169).
- 110 Orbene, da costante giurisprudenza risulta che, quando un'istituzione dispone di un ampio potere discrezionale, il sindacato giurisdizionale si limita, in linea di principio, alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla procedura e alla motivazione nonché alla verifica dell'esattezza materiale dei

fatti considerati e dell'insussistenza di errori di diritto, di errori manifesti di valutazione di tali fatti o di sviamento di potere (v. sentenza del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 143 e giurisprudenza ivi citata).

- 111 Tale limitazione dell'intensità del controllo del giudice dell'Unione si impone segnatamente allorché le istituzioni dell'Unione si trovano a dover operare quali arbitri di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle responsabilità loro proprie (v., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, C-280/93, EU:C:1994:367, punto 91, e del 14 luglio 2005, Rica Foods/Commissione, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 112 In tali circostanze, la decisione impugnata deve essere oggetto di un controllo limitato da parte del Tribunale (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, One of Us e a./Commissione, T-561/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:210, punto 170).
- 113 Occorre esaminare separatamente, da un lato, la questione del rispetto dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE, il quale costituisce una formalità sostanziale, e, dall'altro, la questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 67, e del 18 giugno 2015, Ipatau/Consiglio, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punto 37).

– *Sull'osservanza dell'obbligo di motivazione*

- 114 Nei loro scritti difensivi, i ricorrenti adducono una «motivazione insufficiente».
- 115 Supponendo che i ricorrenti intendano, in tal modo, dedurre un motivo vertente sulla mancata osservanza dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta da tale disposizione deve essere adattata alla natura dell'atto in questione e deve far risultare in maniera chiara e non equivoca il ragionamento seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il suo controllo. Il requisito di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari o altre persone interessate direttamente e individualmente dall'atto possono avere nel ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dell'articolo 296 TFUE deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 63, e del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 88).
- 116 Nel caso di specie, la decisione impugnata si basa sui tre motivi elencati al precedente punto 6. Tali motivi vertono, in sostanza, in primo luogo, sul carattere specifico delle amministrazioni centrali e, in particolare, sulla circostanza che esse esercitano prerogative di pubblica autorità, in secondo luogo, sull'esistenza, nelle normative nazionali di numerosi Stati membri, di disposizioni relative all'informazione e alla consultazione per i funzionari e i dipendenti di tali amministrazioni e, in terzo luogo, sull'esistenza di differenze significative tra gli Stati membri quanto alla definizione e al perimetro di tali amministrazioni, sicché qualsiasi decisione del Consiglio che attui l'Accordo avrebbe un ambito di applicazione più o meno esteso a seconda degli Stati membri.
- 117 Occorre ricordare, in primo luogo, che la Commissione ha consultato le parti sociali sull'opportunità di un'azione dell'Unione relativa all'informazione e alla consultazione per i funzionari e i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che proprio in seguito a tale consultazione le parti sociali hanno negoziato

e firmato l'Accordo (v. punti da 1 a 3 supra). In secondo luogo, la Commissione ha impiegato più di due anni per rispondere alla richiesta presentata dalle parti sociali ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE (v. punti 4 e 5 supra). In tali circostanze, e alla luce del comportamento della Commissione, i destinatari della decisione impugnata potevano prevedere che la Commissione avrebbe adottato una motivazione più dettagliata di quella, relativamente concisa, sintetizzata nei precedenti punti 6 e 116.

- 118 Tuttavia, sebbene tale modo di procedere della Commissione possa sorprendere, resta nondimeno il fatto che i destinatari della decisione impugnata, vale a dire la TUNED e gli EUPAE, sono stati posti nella condizione di conoscere le tre giustificazioni di tale decisione e che il Tribunale è in grado di esercitare il suo controllo. Inoltre, i ricorrenti non adducono che sia stato loro impedito di contestare la fondatezza dei motivi della decisione impugnata a causa della concisione o della mancanza di chiarezza di tali motivi.
- 119 In tali circostanze, si può ritenere che la decisione impugnata soddisfi l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE.

– *Sulla fondatezza della motivazione*

- 120 Nei loro scritti difensivi, i ricorrenti contestano la fondatezza dei tre motivi della decisione impugnata, menzionati ai precedenti punti 6 e 116.
- 121 In primo luogo, i ricorrenti sostengono che i tre motivi della decisione impugnata non rientrano nel novero di quelli per i quali la Commissione può rifiutare di accogliere una richiesta congiunta delle parti firmatarie di un accordo, volta all'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione, vale a dire, da un lato, la mancanza di rappresentatività delle suddette parti e, dall'altro, l'illegittimità delle clausole di tale accordo.
- 122 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che dalla risposta fornita al primo motivo di ricorso risulta che, nell'ambito della procedura non legislativa prevista dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, la Commissione può rifiutarsi di ricorrere al suo potere di iniziativa fondandosi su motivi diversi da quelli connessi alla mancanza di rappresentatività delle parti firmatarie di un accordo o all'illegittimità delle clausole di detto accordo.
- 123 In secondo luogo, i ricorrenti ritengono che i tre motivi della decisione impugnata siano erronei, irrilevanti e insufficienti per giustificare tale decisione.
- 124 Per quanto riguarda il primo motivo della decisione impugnata, i ricorrenti sostengono che l'Unione è competente a tutelare i diritti sociali dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni centrali. Inoltre, l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione non metterebbe in discussione la competenza degli Stati membri per la determinazione della struttura, dell'organizzazione e del funzionamento di tali amministrazioni. Inoltre, sarebbe sempre meno giustificata l'esclusione dal beneficio del diritto sociale dell'Unione dell'insieme dei funzionari e dei dipendenti di tali amministrazioni, in particolare quando le funzioni di questi ultimi non sono connesse alla sicurezza nazionale o all'esercizio di prerogative di pubblica autorità.
- 125 Per quanto riguarda il secondo motivo della decisione impugnata, i ricorrenti spiegano che l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione conserverebbe una sua utilità in quanto garantirebbe un livello minimo di informazione e di consultazione ai funzionari e ai dipendenti delle amministrazioni centrali nell'insieme degli Stati membri, in particolare in quelli in cui tale livello minimo non è stato ancora raggiunto.

- 126 Per quanto riguarda il terzo motivo della decisione impugnata, i ricorrenti ritengono che l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione avrebbe l'effetto di ridurre le differenze quanto al livello di protezione attualmente esistente tra i lavoratori. Tale attuazione, infatti, avvicinerrebbe la situazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni centrali a quella dei lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive dell'Unione che disciplinano il diritto all'informazione e alla consultazione.
- 127 Inoltre, i ricorrenti si stupiscono del fatto che la Commissione si sia basata su motivi che essa aveva necessariamente già respinto quando ha avviato, nel 2015, una consultazione delle parti sociali.
- 128 Occorre esaminare le censure dei ricorrenti riassunte nei precedenti punti da 123 a 127.
- 129 Al riguardo, in primo luogo, i ricorrenti non dimostrano che gli elementi presi in considerazione in base ai tre motivi della decisione impugnata sarebbero materialmente errati o irrilevanti ai fini della valutazione dell'opportunità dell'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione.
- 130 Per quanto riguarda il primo motivo della decisione impugnata, infatti, la Commissione non ha messo in discussione l'esistenza di una competenza dell'Unione per l'adozione di atti relativi ai diritti sociali dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni centrali. La Commissione ha invece evidenziato le specificità di tali amministrazioni. Orbene, i ricorrenti non contestano seriamente dette specificità, e segnatamente il fatto che taluni funzionari e taluni dipendenti di dette amministrazioni esercitino prerogative di pubblica autorità. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, l'attuazione dell'Accordo potrebbe avere un'incidenza sul funzionamento delle amministrazioni centrali modificando i rapporti di queste ultime con i propri funzionari e dipendenti.
- 131 Per quanto riguarda il secondo motivo della decisione impugnata, la Commissione poteva tener conto del livello di tutela già garantito in alcuni Stati membri, e ciò anche in presenza di eventuali carenze in altri Stati membri. Orbene, in udienza, i ricorrenti non hanno contestato l'affermazione della Commissione secondo cui 22 Stati membri disponevano già, nel 2014, di norme relative all'informazione e alla consultazione per i funzionari e per i dipendenti delle amministrazioni centrali.
- 132 Per quanto riguarda il terzo motivo della decisione impugnata, l'argomento dei ricorrenti secondo cui l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione avvicinerrebbe la situazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni centrali a quella dei lavoratori del settore privato non rimette in discussione la circostanza che, al contempo, tale attuazione inciderebbe in maniera variabile sugli Stati membri, a seconda del loro grado di centralizzazione o di decentramento. Orbene, nulla avrebbe impedito alla Commissione di prendere in considerazione quest'ultima circostanza, in quanto conseguenza indesiderata dell'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione.
- 133 In secondo luogo, occorre ricordare l'ampio margine di discrezionalità di cui disponeva la Commissione (v. punto 109 supra), anche al fine di determinare, da un lato, la necessità di colmare un'eventuale lacuna nell'ambito di applicazione delle direttive dell'Unione che disciplinano il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori e, dall'altro, il carattere appropriato dell'attuazione dell'Accordo al fine di rimediare a tale lacuna. Orbene, per contestare la valutazione della Commissione, i ricorrenti si limitano ad invocare l'esistenza di una competenza dell'Unione e l'utilità che potrebbe rappresentare nel caso di specie l'esercizio di tale competenza. In tali circostanze, e alla luce dell'insieme degli elementi presi in considerazione dalla Commissione nell'ambito dei tre motivi della decisione impugnata, non risulta che, rifiutando di presentare al Consiglio una proposta di decisione che attui l'Accordo, la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione.
- 134 Tale conclusione non può essere messa in discussione dalla circostanza che la Commissione aveva avviato nel 2015 una consultazione vertente, segnatamente, sulla situazione dei funzionari e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri quanto all'ambito di applicazione delle

direttive sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori. In quell'occasione, infatti, la Commissione si era limitata ad avviare un dibattito, senza pregiudicare la forma e il contenuto delle eventuali azioni da intraprendere.

- 135 In terzo luogo, i ricorrenti sostengono che nel caso di specie non vi era nulla che giustificasse il rigetto, da parte della Commissione, dell'attuazione dell'Accordo sulla base dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Essi addebitavano, segnatamente, alla Commissione di non aver proceduto ad una qualsivoglia analisi di incidenza alla luce dei suddetti principi.
- 136 Al tal riguardo, occorre rilevare che dal testo della decisione impugnata non emerge che la Commissione abbia fondato la decisione impugnata su un motivo vertente sul fatto che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, di cui all'articolo 5, paragrafi 3 e 4, TUE, ostacolassero giuridicamente l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione in base ad una decisione del Consiglio adottata ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 137 Tuttavia, dalla motivazione della decisione impugnata emerge che la Commissione ha ritenuto che l'attuazione dell'Accordo a livello dell'Unione non risultasse né necessaria né appropriata, in quanto, segnatamente, gli Stati membri erano competenti per quanto riguardava il funzionamento delle amministrazioni centrali e molti di essi avevano già introdotto disposizioni che garantivano un certo grado di informazione e di consultazione per i funzionari e i dipendenti di tali amministrazioni. Inoltre, in una riunione con le parti sociali tenutasi il 17 gennaio 2018, la Commissione ha enunciato il significato della decisione impugnata affermando che essa era «forte in materia di sussidiarietà» e che riteneva preferibile che l'Accordo venisse attuato dalle parti sociali a livello nazionale. La Commissione ha quindi tenuto conto delle considerazioni connesse alla sussidiarietà e alla proporzionalità al momento della valutazione non già della possibilità di un'azione dell'Unione, bensì dell'opportunità di tale azione. Orbene, da quanto affermato al precedente punto 133 risulta che la Commissione non ha commesso alcun errore manifesto di valutazione ritenendo che non fosse opportuno attuare l'Accordo a livello dell'Unione.
- 138 Infine, per quanto riguarda l'assenza di analisi dell'incidenza, i ricorrenti non precisano sulla base di quale disposizione la Commissione avrebbe dovuto procedere ad una simile analisi prima di rifiutarsi di ricorrere al suo potere di iniziativa.
- 139 Ne consegue che, anche a voler ammettere che un motivo vertente sulla violazione del principio di sussidiarietà possa operare in circostanze come quelle del caso di specie, la censura vertente sulla violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità deve essere respinta in quanto infondata.
- 140 Pertanto, il primo motivo deve essere respinto.
- 141 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 142 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento di procedura, il Tribunale può decidere, per ragioni di equità, che una parte soccombente sostenga, oltre alle proprie spese, soltanto una quota delle spese dell'altra parte, oppure che non debba essere affatto condannata a tale titolo.

¹⁴³ Nel caso di specie i ricorrenti sono rimasti soccombenti. Inoltre, la Commissione ha espressamente concluso che essi devono essere condannati alle spese. Tuttavia, alla luce delle circostanze del caso di specie, e in particolare del comportamento della Commissione (v. i punti 117 e 118 supra), per ragioni di equità, conformemente all'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento di procedura, ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'European Federation of Public Service Unions (EPSU) e il sig. Jan Goudriaan, da un lato, e la Commissione europea, dall'altro, sopporteranno le proprie spese.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 ottobre 2019.

Firme

Indice

Fatti	2
Procedimento e conclusioni delle parti	2
In diritto	3
Sulla ricevibilità	3
Sull'esistenza di un atto impugnabile	3
– Possibile qualificazione come atto preparatorio	4
– Possibile incidenza dell'esistenza di un ampio margine di discrezionalità	5
Sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti	6
Sulla ricevibilità dell'allegato C.3	6
Nel merito	6
Sul primo motivo, vertente su un errore di diritto quanto alla portata dei poteri della Commissione ..	7
– Interpretazione letterale	7
– Interpretazione sistematica	9
– Interpretazione teleologica	12
– Altri argomenti dei ricorrenti	13
Sul secondo motivo, vertente sul carattere insufficiente e manifestamente erroneo della motivazione della decisione impugnata	14
– Sull'osservanza dell'obbligo di motivazione	15
– Sulla fondatezza della motivazione	16
Sulle spese	18