



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

16 luglio 2015*

«Ricorso di annullamento — Regolamento (UE) n. 1289/2013 — Articolo 1, punti 1 e 4 —
Regolamento (CE) n. 539/2001 — Articolo 1, paragrafo 4, lettera f) — Articolo 290 TFUE —
Sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto — Inserimento di una nota in calce — Modifica
dell'atto legislativo»

Nella causa C-88/14,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 21 febbraio 2014,

Commissione europea, rappresentata da B. Smulders, B. Martenczuk e G. Wils, in qualità di agenti,
ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato da L. Visaggio, A. Troupiotis e A. Pospíšilová Padowska, in qualità di agenti,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da K. Pleśniak e K. Michoel, in qualità di agenti,
convenuti,

sostenuti da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, D. Hadroušek e J. Škeřík, in qualità di agenti,
interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz e J.-C. Bonichot, presidenti di sezione, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 marzo 2015,

* Lingua processuale: l'inglese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede l'annullamento dell'articolo 1, punti 1 e 4, del regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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), nella parte in cui tali disposizioni conferiscono alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE anziché un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE.

Contesto normativo

Il regolamento (CE) n. 539/2001

- 2 Il considerando 5 del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 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 (GU L 81, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU L 182, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 539/2001»), è così formulato:

«Nel compilare gli elenchi dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e di quelli i cui cittadini ne sono esenti, occorre procedere ponderando, caso per caso, i vari criteri attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne dell'Unione europea con i paesi terzi, pur tenendo conto anche delle implicazioni di coerenza regionale e di reciprocità. Occorre prevedere un meccanismo comunitario che consenta di attuare tale principio di reciprocità nel caso in cui uno dei paesi terzi figuranti nell'allegato II del presente regolamento decidesse di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri».

- 3 L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 539/2001 prevede quanto segue:

«1. I cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

(...)

2. I cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco dell'allegato II sono esentati dall'obbligo di cui al paragrafo 1 per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

(...)».

- 4 Il medesimo regolamento prevedeva, all'articolo 1, paragrafo 4, un meccanismo di attuazione del principio di reciprocità che poteva scattare in risposta all'instaurazione, da parte di un paese terzo iscritto nell'elenco dell'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di uno Stato membro.

Il regolamento n. 1289/2013

- 5 L'articolo 1, punto 1, lettera a), del regolamento n. 1289/2013 modifica l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001 nel modo seguente:

«L'applicazione, da parte di un paese terzo di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

- a) entro trenta giorni dall'applicazione dell'obbligo del visto da parte del paese terzo o, nei casi in cui l'obbligo di visto vigente al 9 gennaio 2014 sia mantenuto, entro trenta giorni da tale data, lo Stato membro interessato ne dà notifica per iscritto al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

(...)

Le informazioni in merito a tale notifica sono pubblicate senza indugio dalla Commissione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e comprendono la data di applicazione dell'obbligo del visto e i tipi di documenti di viaggio e di visti in questione.

(...)

- e) se il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione, entro sei mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), e successivamente ad intervalli non superiori a sei mesi in un arco di tempo complessivo che non può superare la data di decorrenza dell'atto delegato di cui alla lettera f) o la data alla quale sono sollevate obiezioni a tale atto:

- i) adotta, su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa, un atto di esecuzione che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato per un periodo massimo di sei mesi. (...)

(...)

- f) se entro 24 mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione adotta, a norma dell'articolo 4 ter, 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, tenendo conto delle risorse disponibili nei consolati degli Stati membri, 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.

Dalla data di decorrenza della sospensione dell'applicazione dell'allegato II per i cittadini del paese terzo interessato o qualora sia stata sollevata un'obiezione all'atto delegato a norma dell'articolo 4 ter, paragrafo 5, cessa di produrre effetti qualsiasi atto di esecuzione adottato a norma della lettera e) concernente tale paese terzo.

Qualora la Commissione presenti una proposta legislativa conformemente alla lettera h), il periodo di sospensione di cui al primo comma della presente lettera è prorogato di sei mesi. La nota in calce di cui a tale comma è modificata di conseguenza.

Fatta salva l'applicazione dell'articolo 4, durante i periodi di tale sospensione i cittadini del paese terzo interessato dall'atto delegato devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

(...)

- h) 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 presente regolamento diretta a spostare il riferimento al paese terzo dall'allegato II all'allegato I;
- i) le procedure di cui alle lettere e), f) e h) non pregiudicano il diritto della Commissione di presentare in qualsiasi momento una proposta legislativa di modifica del presente regolamento diretta a spostare il riferimento al paese terzo interessato dall'allegato II all'allegato I;
- j) qualora il paese terzo in questione revochi l'obbligo del visto, lo Stato membro interessato ne dà immediata notifica al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. La notifica è pubblicata senza indugio dalla Commissione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Qualsiasi atto di esecuzione o atto delegato adottato a norma della lettera e) o f) concernente il paese terzo in questione cessa di produrre effetti sette giorni dopo la pubblicazione di cui al primo comma della presente lettera. (...) La nota in calce di cui alla lettera f), primo comma, è soppressa (...) al momento in cui l'atto delegato interessato cessa di produrre effetti. (...) Le informazioni su tale momento sono pubblicate senza indugio dalla Commissione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

(...)».

- 6 L'articolo 1, punto 4, del regolamento n. 1289/2013 inserisce nel regolamento n. 539/2001 un articolo 4 ter, che precisa le condizioni alle quali è conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento n. 1289/2013 (in prosieguo: il «regolamento n. 539/2001, come modificato»). L'articolo 4 ter, paragrafi 2, 3 e 5, del regolamento n. 539/2001, come modificato, dispone quanto segue:

«2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), è conferito alla Commissione per un periodo di cinque anni a decorrere da[l] 9 gennaio 2014. La Commissione elabora una relazione sulla delega di potere al più tardi nove mesi prima della scadenza del periodo di cinque anni. La delega di potere è tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo.

3. La delega di potere di cui all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. (...)

(...)

5. L'atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), entra 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. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio».

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

- 7 La Commissione chiede che la Corte voglia:
 - annullare l'articolo 1, punto 1, del regolamento n. 1289/2013 nonché l'articolo 1, punto 4, di tale regolamento nella parte in cui inserisce un nuovo articolo 4 ter nel regolamento n. 539/2001;
 - dichiarare che gli effetti delle disposizioni annullate e di qualsiasi misura di esecuzione da esse derivante sono definitivi fino alla loro sostituzione, entro un termine ragionevole, con atti adottati conformemente al Trattato FUE, come interpretato dalla sentenza della Corte, e
 - condannare i convenuti alle spese processuali.
- 8 In subordine, per il caso in cui la Corte ritenga che le suddette disposizioni siano inscindibili dal resto del regolamento n. 1289/2013, la Commissione chiede alla Corte di annullare integralmente tale regolamento.
- 9 Il Parlamento e il Consiglio chiedono alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese. Qualora la Corte annullasse parzialmente o integralmente il regolamento n. 1289/2013, il Consiglio chiede alla Corte, in via subordinata, di mantenere gli effetti delle disposizioni annullate, nonché gli effetti di tutti gli atti adottati sulla base delle medesime, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo atto destinato a sostituirle.
- 10 La Repubblica ceca è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni dei convenuti.

Sul ricorso

- 11 A sostegno del proprio ricorso la Commissione espone un motivo unico, vertente su una violazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE. Secondo la Commissione, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, le conferisce ingiustificatamente un potere delegato. Se le conclusioni del ricorso mirano altresì all'annullamento dell'articolo 4 ter di detto regolamento, è perché, secondo la Commissione, sussiste un nesso indissolubile tra, da un lato, questo articolo, che precisa le condizioni alle quali è subordinato il potere delegato conferito alla Commissione dall'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento in esame, e, dall'altro, quest'ultima disposizione.

Sulla ricevibilità di un argomento sollevato per la prima volta nella replica

- 12 Il Consiglio eccepisce l'irricevibilità dell'argomento della Commissione, formulato per la prima volta in sede di replica, secondo cui, ammettendo che il legislatore dell'Unione disponga di un potere discrezionale nel determinare se una misura costituisca una «modifica» dell'atto legislativo considerato, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, il conferimento di un potere delegato alla Commissione all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, si fonda su un errore manifesto.
- 13 Come emerge dall'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Tuttavia, un argomento che costituisca l'ampliamento di un motivo già dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio va considerato ricevibile (v., in tal senso, sentenze Italia/Commissione, C-66/02, EU:C:2005:768, punti 85 e 86, nonché Naipes Heraclio Fournier/UAMI, C-311/05 P, EU:C:2007:572, punti 58 e 59).

- 14 Orbene, l'argomento dedotto dalla Commissione nella sua replica si iscrive nel motivo dedotto nel ricorso, vertente su una violazione degli articoli 290 TFUE e 291 TFUE, e ne costituisce un ampliamento. Tale argomento è infatti presentato a sostegno di detto motivo, diretto a contestare la legittimità dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, nella misura in cui tale disposizione conferisce alla Commissione un potere delegato ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE. Pertanto, tale argomento non può essere considerato un motivo nuovo.
- 15 Di conseguenza, l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio deve essere respinta.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 16 La Commissione lamenta che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, violi gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE, dato che le conferisce ingiustificatamente un potere delegato.
- 17 A tale riguardo essa sostiene, in primo luogo, che un atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di detto regolamento non integra quest'ultimo. Un atto del genere si inserirebbe nel contesto dell'esecuzione del medesimo regolamento. Esso, infatti, applicherebbe a una situazione specifica norme già enunciate nell'atto legislativo considerato. La Commissione insiste, in proposito, sul fatto che tale disposizione le conferisce soltanto un potere discrezionale molto limitato, o addirittura inesistente.
- 18 Se l'atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), del regolamento n. 539/2001, come modificato, è considerato misura di esecuzione di tale atto legislativo, l'atto previsto all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di detto regolamento dovrebbe a maggior ragione ricevere la stessa qualificazione. Infatti, nel decidere sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), di detto regolamento, la Commissione godrebbe di un certo potere discrezionale, di cui non sembrerebbe disporre in sede di adozione dell'atto delegato previsto all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento.
- 19 In secondo luogo, un atto adottato sulla base di quest'ultima disposizione non determinerebbe una modifica dell'atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.
- 20 La Commissione sostiene che una modifica di un atto legislativo presuppone che gli elementi che costituiscono oggetto di tale modifica siano già indicati nell'atto in questione. Una modifica ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE avrebbe per effetto di cambiare il contenuto normativo dell'atto legislativo. Orbene, l'adozione di un atto sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, non determinerebbe la cancellazione del riferimento al paese terzo interessato nell'allegato II di detto regolamento e il suo inserimento nell'allegato I del medesimo. Quest'ultima modifica dell'atto legislativo considerato dovrebbe essere effettuata, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera h), del regolamento in parola, mediante il procedimento legislativo ordinario. Peraltro, il regolamento n. 539/2001, come modificato, non conterrebbe alcun elenco dei paesi terzi in situazione di sospensione di cui l'atto delegato previsto all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento cambierebbe il contenuto normativo. Al contrario, tali paesi dovrebbero essere identificati in applicazione dei criteri fissati nel suddetto regolamento. L'atto delegato che, sulla base di tali criteri, sospendesse, per una durata limitata, l'applicazione dell'esenzione dall'obbligo del visto si limiterebbe a dare attuazione all'atto legislativo considerato, senza integrarlo né modificarlo.

- 21 Anche se l'inserimento di una nota in calce in un atto legislativo costituisce, in linea di principio, una modifica che può essere oggetto di un atto delegato, la Commissione ritiene che, nel caso di specie, l'inserimento della nota in calce prevista dalla suddetta disposizione costituisca uno strumento meramente tecnico impropriamente utilizzato per dare a un atto di esecuzione le sembianze di un atto delegato.
- 22 Inoltre, l'inserimento della nota in calce contrasterebbe anche con l'intenzione di conferire carattere automatico al meccanismo di attuazione del principio di reciprocità e comporterebbe numerose difficoltà nel funzionamento concreto di tale meccanismo. Infatti, nell'ipotesi – prevista all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), terzo comma, del regolamento n. 539/2001, come modificato – di presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione, tale disposizione non preciserebbe in che modo dovrebbe essere effettuata la modifica della nota in calce ivi prevista e in che modo tale nota dovrebbe essere soppressa qualora la proposta legislativa non avesse un seguito. Peraltro, nell'ipotesi – indicata all'articolo 1, paragrafo 4, lettera j), di detto regolamento – di revoca dell'obbligo del visto da parte del paese terzo interessato, detto regolamento non preciserebbe il procedimento da seguire per sopprimere la nota in calce inserita sulla base del proprio articolo 1, paragrafo 4, lettera f).
- 23 In terzo luogo, la Commissione fa valere, nella replica, che, ammettendo che il legislatore dell'Unione disponga di un potere discrezionale nel determinare se una misura costituisca una «modifica» dell'atto legislativo considerato, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, il conferimento di un potere delegato alla Commissione all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento n. 539/2001 si fonderebbe su un errore manifesto.
- 24 A tale riguardo essa espone, innanzitutto, che la sensibilità politica o la gravità di un atto adottato sulla base della suddetta disposizione sono estranee alla questione se tale atto modifichi l'atto legislativo considerato, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.
- 25 Dopodiché, alla luce del fatto che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, conferisce alla Commissione solamente un potere discrezionale limitato, o addirittura inesistente, potrebbe porsi la questione di assodare la finalità del diritto di obiezione di cui dispone il legislatore dell'Unione ai sensi dell'articolo 290 TFUE. Tale diritto di obiezione sarebbe assimilabile, nel caso di specie, a un diritto di veto a una misura di esecuzione, il che non sarebbe conforme alla finalità dell'articolo 290 TFUE.
- 26 Infine, la Commissione rammenta che, secondo l'articolo 4 ter, paragrafi 2 e 3, del suddetto regolamento, la durata della delega di potere di cui trattasi è limitata e che tale delega è revocabile. Tuttavia, dato che l'adozione dell'atto delegato previsto all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento è parte integrante del meccanismo globale di attuazione del principio di reciprocità istituito dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, come modificato, la Commissione afferma che detto meccanismo non potrebbe più operare dopo la scadenza del termine della delega in questione o dopo la sua revoca.
- 27 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Repubblica ceca, fanno valere che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del citato regolamento n. 539/2001 conferisce alla Commissione il potere di modificare il regolamento medesimo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE. Pertanto il legislatore dell'Unione non avrebbe commesso errori manifesti né agito in modo irragionevole conferendo un potere delegato alla Commissione. Esso avrebbe, al contrario, rispettato i limiti del proprio potere discrezionale.

Giudizio della Corte

- 28 Dalla giurisprudenza emerge che il legislatore dell'Unione 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 (sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 40). Tuttavia, tale potere discrezionale deve essere esercitato alle condizioni stabilite agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.
- 29 Per quanto riguarda il conferimento di un potere delegato, dall'articolo 290, paragrafo 1, TFUE emerge che un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrino o modifichino determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, gli obiettivi, il contenuto, la portata nonché la durata della delega di potere devono essere esplicitamente delimitati dall'atto legislativo che conferisce una tale delega. Detto requisito implica che l'attribuzione di un potere delegato miri all'adozione di norme che si inseriscano nel quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base (sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 38).
- 30 Per quanto riguarda il conferimento di un potere di esecuzione, l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE enuncia che atti giuridicamente vincolanti dell'Unione conferiscono un potere siffatto alla Commissione, o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 TUE e 26 TUE, al Consiglio, allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione di tali atti. Nell'ambito dell'esercizio del potere di esecuzione conferitole, l'istituzione interessata è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo, per garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (v. sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 39).
- 31 Emerge inoltre dalla giurisprudenza della Corte che la Commissione, nell'esercizio di un potere di esecuzione, non può modificare né integrare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali (sentenza Parlamento/Commissione, C-65/13, EU:C:2014:2289, punto 45).
- 32 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, né l'esistenza né la portata del potere discrezionale conferito alla stessa dall'atto legislativo assumono rilievo per determinare se l'atto che essa deve adottare rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE oppure in quello dell'articolo 291 TFUE. Infatti, dalla formulazione dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE si evince che la legittimità della scelta operata dal legislatore dell'Unione di conferire un potere delegato alla Commissione dipende unicamente dal fatto che gli atti che tale istituzione è chiamata a adottare sulla base di tale conferimento abbiano portata generale e integrino o modifichino elementi non essenziali dell'atto legislativo.
- 33 Nella fattispecie, la Commissione non nega che l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, le conferisca il potere di adottare atti di portata generale riguardanti unicamente elementi non essenziali dell'atto legislativo. Peraltro, i convenuti non contestano la fondatezza dell'argomento della Commissione secondo cui tali atti non sono idonei a integrare l'atto legislativo di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.
- 34 Ciò considerato, si deve esaminare se il legislatore dell'Unione abbia rispettato i limiti del proprio potere discrezionale, richiamato al punto 28 della presente sentenza, quando ha conferito alla Commissione, all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), di detto regolamento, il potere di «modificare», ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, il contenuto normativo del medesimo regolamento (v., in tal senso, sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punti 40 e 52).

- 35 A tale riguardo occorre ricordare che, come emerge dal considerando 5 del regolamento n. 539/2001, quest'ultimo mira a istituire un meccanismo che consenta di attuare il principio di reciprocità nel caso in cui uno dei paesi terzi figuranti nell'allegato II di detto regolamento decidesse di imporre l'obbligo del visto ai cittadini di uno o più Stati membri. Tale meccanismo si articola, in sostanza, in tre fasi.
- 36 L'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), del regolamento n. 539/2001, come modificato, prevede, come prima risposta dell'Unione all'azione del paese terzo interessato, l'adozione di un atto di esecuzione da parte della Commissione che sospenda, per un periodo di sei mesi prorogabile per nuovi periodi di sei mesi, l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato.
- 37 L'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, fa riferimento alla seconda fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità. Qualora, nonostante la sospensione selettiva dell'esenzione dal visto derivante dall'atto di esecuzione adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera e), di tale regolamento, il paese terzo mantenga il proprio obbligo di visto per i cittadini di almeno uno Stato membro, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del suddetto regolamento prevede l'adozione, da parte della Commissione, di un atto delegato che sospenda per tutti i cittadini di tale paese terzo, per un periodo di dodici mesi, l'esenzione dall'obbligo del visto risultante dall'iscrizione di detto paese nell'allegato II del regolamento e che inserisca in tale allegato «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».
- 38 La terza fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità riguarda il ripristino permanente dell'obbligo di visto e, quindi, lo spostamento del riferimento al paese terzo interessato dall'allegato II del regolamento n. 539/2001, come modificato, all'allegato I del medesimo, il che presuppone il ricorso al procedimento legislativo ordinario. In tal senso, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera h), di detto regolamento dispone che, se entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato il paese terzo in questione non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione può presentare una proposta legislativa di modifica di detto regolamento diretta a uno spostamento siffatto. In caso di adozione di una simile iniziativa legislativa da parte della Commissione, il periodo di sospensione derivante da un atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del medesimo regolamento è prorogato di sei mesi.
- 39 Il meccanismo di attuazione del principio di reciprocità è quindi caratterizzato da misure di gravità e sensibilità politica crescenti, alle quali corrispondono strumenti di natura differente.
- 40 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, la circostanza che l'atto adottato nell'ambito della prima fase del meccanismo di attuazione del principio di reciprocità sia qualificato come misura di esecuzione non può, di per sé, comportare che anche l'atto adottato nell'ambito della seconda fase di tale meccanismo debba essere qualificato come atto di esecuzione.
- 41 Quanto alla questione se l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, conferisca alla Commissione il potere di modificare tale regolamento ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, occorre rammentare che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 539/2001, i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I di detto regolamento devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. In forza dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento in parola, i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco dell'allegato II del medesimo regolamento sono esentati da un tale obbligo per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.
- 42 Orbene, un atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, determina la reintroduzione, per un periodo di dodici o diciotto mesi, di un obbligo di visto nei confronti di tutti i cittadini di un paese terzo inserito nell'elenco dell'allegato II di detto regolamento, per soggiorni che, secondo i termini dell'articolo 1, paragrafo 2, del medesimo regolamento, sono esenti da un obbligo siffatto. Riguardo a tutti questi cittadini l'atto adottato sulla

base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento in parola ha dunque l'effetto di modificare, sia pur solamente in modo temporaneo, il contenuto normativo dell'atto legislativo considerato. Infatti, tranne che per la loro temporaneità, gli effetti dell'atto adottato sulla base di tale disposizione sono del tutto identici a quelli risultanti dallo spostamento formale dell'indicazione del paese terzo in questione dall'allegato II del regolamento n. 539/2001, come modificato, all'allegato I dello stesso.

- 43 L'inserimento, previsto dalla suddetta disposizione, di una nota in calce nell'allegato II di detto regolamento, a fianco del nome del paese terzo interessato, mostra, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, la volontà del legislatore dell'Unione di inserire l'atto adottato sulla base di tale disposizione nel corpo stesso del regolamento n. 539/2001, come modificato.
- 44 Ciò considerato, il legislatore dell'Unione ha conferito alla Commissione il potere di modificare il contenuto normativo di detto atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE.
- 45 Non inficia tale conclusione l'argomento della Commissione relativo alle eventuali difficoltà derivanti dalla necessità di un successivo adeguamento della nota in calce inserita nell'allegato II del regolamento n. 539/2001 o conseguenti alle caratteristiche proprie di una delega di potere, quali la sua durata limitata, la possibilità di una revoca e il potere di obiezione del Parlamento e del Consiglio.
- 46 Difficoltà del genere, infatti, sono irrilevanti nel determinare se il potere conferito alla Commissione all'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato, sia volto a modificare il contenuto normativo di tale atto legislativo ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, modifica che, come emerge dalla giurisprudenza richiamata al punto 31 della presente sentenza, può essere effettuata solamente nell'ambito dell'esercizio di un potere delegato.
- 47 Il motivo unico dedotto dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso deve, pertanto, essere respinto in quanto infondato.
- 48 Ne consegue che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 49 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, secondo la domanda del Parlamento e del Consiglio. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, a norma del quale le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico, occorre decidere che le spese della Repubblica ceca resteranno a suo carico.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Commissione europea è condannata alle spese.**
- 3) Le spese della Repubblica ceca resteranno a suo carico.**

Firme