



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

15 ottobre 2014*

«Ricorso di annullamento — Regolamento (UE) n. 492/2011 — Decisione di esecuzione 2012/733/UE — Rete EURES — Potere d'esecuzione della Commissione europea — Portata — Articolo 291, paragrafo 2, TFUE»

Nella causa C-65/13,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, presentato il 7 febbraio 2013,

Parlamento europeo, rappresentato da A. Tamás e J. Rodrigues, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da J. Enegren e C. Zadra, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente della Corte, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev e J. L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 aprile 2014,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2014,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso il Parlamento europeo chiede l'annullamento della decisione di esecuzione 2012/733/UE della Commissione, del 26 novembre 2012, che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la compensazione delle domande e delle offerte di lavoro e la ricostituzione della rete EURES (GU L 328, pag. 21; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

Il regolamento n. 492/2011

- 2 I considerando 8 e 9 del regolamento n. 492/2011 enunciano quanto segue:

«(8) I meccanismi di contatto e di compensazione, specie mediante la collaborazione diretta tra i servizi centrali per l'impiego e tra i servizi regionali, nonché mediante una coordinata azione di informazione assicurano in generale una migliore trasparenza del mercato del lavoro. I lavoratori che desiderano spostarsi dovrebbero anche essere informati regolarmente in merito alle condizioni di vita e di lavoro.

(9) Esistono stretti legami fra la libera circolazione dei lavoratori, l'occupazione e la formazione professionale, nella misura in cui quest'ultima è tesa a mettere i lavoratori in grado di rispondere ad offerte concrete di lavoro provenienti da altre regioni dell'Unione. Tali legami rendono necessario lo studio dei problemi inerenti a queste materie non più isolatamente, ma nei loro rapporti d'interdipendenza, tenendo altresì conto dei problemi dell'occupazione sul piano regionale. È pertanto necessario orientare gli sforzi degli Stati membri nel senso del coordinamento delle loro politiche in materia di occupazione».

- 3 Ai sensi dell'articolo 11 del suddetto regolamento:

«1. (...)

I servizi centrali per l'impiego degli Stati membri collaborano strettamente tra loro e con la Commissione allo scopo di giungere ad un'azione comune in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori.

2. A tale scopo gli Stati membri designano i servizi specializzati che sono incaricati di organizzare i lavori nei settori indicati al paragrafo 1, secondo comma, e di collaborare tra loro e con i servizi della Commissione.

(...)».

- 4 L'articolo 12 del regolamento medesimo così dispone:

«1. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni relative ai problemi e ai dati concernenti la libera circolazione e l'occupazione dei lavoratori, nonché le informazioni relative alla situazione e all'evoluzione dell'occupazione.

2. La Commissione fissa la maniera in cui sono redatte le informazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo, tenendo nella massima considerazione il parere del comitato tecnico di cui all'articolo 29 (di seguito "comitato tecnico").

3. Il servizio specializzato di ciascuno Stato membro, conformemente alle modalità stabilite dalla Commissione, tenendo nella massima considerazione il parere del comitato tecnico, comunica ai servizi specializzati degli altri Stati membri e all'Ufficio europeo di coordinamento [della compensazione delle domande e delle offerte di lavoro; in prosieguo: l'«Ufficio europeo di coordinamento»] di cui all'articolo 18 le informazioni relative alle condizioni di vita e di lavoro e alla situazione del mercato del lavoro, atte a fornire un orientamento ai lavoratori degli altri Stati membri. Tali informazioni sono regolarmente aggiornate.

(...)».

5 L'articolo 13 del regolamento n. 429/2011 prevede quanto segue:

«1. Il servizio specializzato di ciascuno Stato membro trasmette regolarmente ai servizi specializzati degli altri Stati membri e all'Ufficio europeo di coordinamento di cui all'articolo 18:

- a) le offerte di lavoro suscettibili di essere soddisfatte da cittadini di altri Stati membri;
- b) le offerte di lavoro trasmesse ai paesi terzi;
- c) le richieste di lavoro presentate da persone che hanno formalmente dichiarato di volere lavorare in un altro Stato membro;
- d) alcune informazioni, per regione e settore di attività, riguardanti i richiedenti lavoro che abbiano dichiarato di essere effettivamente disposti ad occupare un posto di lavoro in un altro paese.

Il servizio specializzato di ogni Stato membro comunica al più presto tali informazioni ai competenti servizi ed organismi per l'impiego.

2. Le offerte e le richieste di lavoro previste al paragrafo 1 sono oggetto di diffusione secondo un sistema uniforme stabilito dall'Ufficio europeo di coordinamento di cui all'articolo 18, in collaborazione con il comitato tecnico.

Tale sistema può essere adattato se necessario».

6 L'articolo 17 del regolamento n. 492/2011, che costituisce l'unico articolo della sezione 3 del medesimo, rubricato «Provvedimenti regolatori in favore dell'equilibrio del mercato del lavoro», così dispone:

«1. Sulla base di una relazione della Commissione elaborata a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri, questi ultimi e la Commissione analizzano almeno una volta l'anno e in comune i risultati delle disposizioni dell'Unione in materia di offerta e di domanda di posti di lavoro.

2. Gli Stati membri esaminano con la Commissione ogni possibilità intesa a collocare in priorità i cittadini degli Stati membri negli impieghi disponibili, allo scopo di realizzare l'equilibrio tra le offerte e le domande di lavoro nell'Unione. Essi adottano tutti i provvedimenti necessari a tal fine.

(...)».

7 L'articolo 18 del regolamento n. 492/2011 dispone quanto segue:

«L'Ufficio europeo (...) di coordinamento (...), istituito in seno alla Commissione, ha in generale il compito di favorire, a livello di Unione, l'azione volta a mettere in contatto o a compensare le domande e le offerte di impiego. In particolare, esso è incaricato di tutti i compiti tecnici attribuiti in materia alla Commissione a norma del presente regolamento e segnatamente di prestare assistenza ai servizi nazionali per l'impiego.

L'Ufficio europeo di coordinamento sintetizza le informazioni di cui agli articoli 12 e 13 e i dati risultanti dagli studi e dalle ricerche effettuati a norma dell'articolo 11, in modo che ne risultino gli elementi utili in merito alla prevedibile evoluzione del mercato del lavoro nell'Unione (...).

8 Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del detto regolamento:

«L'Ufficio europeo di coordinamento è incaricato fra l'altro di:

a) coordinare le operazioni pratiche necessarie, a livello dell'Unione, per compensare le domande e le offerte di lavoro, e analizzare i conseguenti movimenti di lavoratori;

(...).

9 L'articolo 20 del regolamento medesimo così dispone:

«D'intesa con l'autorità competente di ogni Stato membro, e secondo le condizioni e le modalità che essa stabilisce, previo parere del comitato tecnico, la Commissione può organizzare visite e missioni di funzionari degli altri Stati membri, nonché programmi per il perfezionamento del personale specializzato».

10 L'articolo 21 del regolamento n. 492/2011 istituisce un comitato consultivo incaricato di assistere la Commissione nell'esame delle questioni sollevate dall'applicazione del Trattato FUE e delle disposizioni adottate per la sua attuazione in materia di libera circolazione e di occupazione dei lavoratori.

11 L'articolo 29 del suddetto regolamento istituisce un comitato tecnico incaricato di assistere la Commissione nel preparare, promuovere e seguire nei loro risultati tutti i lavori e i provvedimenti di carattere tecnico per l'esecuzione di tale regolamento e delle eventuali disposizioni complementari.

12 L'articolo 38 del medesimo regolamento così dispone:

«La Commissione adotta le misure di esecuzione necessarie per l'applicazione del presente regolamento. A tal fine, essa agisce in stretto contatto con le amministrazioni centrali degli Stati membri».

La decisione impugnata

13 I considerando 4 e 7 della decisione impugnata enunciano quanto segue:

«(4) EURES ha il compito di contribuire a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e di soddisfare le esigenze economiche, facilitando la mobilità transnazionale e transfrontaliera dei lavoratori e garantendo la mobilità a condizioni eque e nel rispetto delle norme in materia di lavoro. Deve inoltre contribuire a una maggiore trasparenza sui mercati del lavoro, assicurando lo scambio e il trattamento delle offerte e delle domande di lavoro (la "compensazione", secondo

il regolamento), e sostenere attività nel campo dell'assunzione, della consulenza e dell'orientamento a livello nazionale e transfrontaliero, contribuendo in tal modo a realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020.

(7) L'abolizione dei monopoli e altri sviluppi hanno portato all'emergere sul mercato del lavoro di un'ampia gamma di prestatori di servizi per l'impiego. Per realizzare il suo intero potenziale, EURES deve aprirsi alla partecipazione di operatori che si impegnano a rispettare pienamente le norme della legislazione del lavoro e le norme di qualità EURES».

14 L'articolo 1 della decisione impugnata così dispone:

«Al fine di adempiere agli obblighi previsti al capo II del regolamento (UE) n. 492/2011, la Commissione, di concerto con gli Stati membri, istituisce e gestisce una rete europea di servizi per l'impiego, denominata EURES».

15 L'articolo 2 della decisione impugnata prevede quanto segue:

«Nell'interesse delle persone in cerca di occupazione, dei lavoratori e dei datori di lavoro, EURES promuove, in cooperazione, se del caso, con altri servizi o reti europee:

(...)

b) la compensazione e il collocamento a livello transnazionale, interregionale e transfrontaliero, attraverso lo scambio delle offerte e delle domande di lavoro, e la partecipazione ad attività di mobilità specifiche a livello dell'Unione europea;

(...)

d) l'adozione di misure volte a incoraggiare e a facilitare la mobilità dei giovani lavoratori;

(...)».

16 Ai sensi dell'articolo 3 della decisione impugnata, EURES comprende, oltre all'Ufficio europeo di coordinamento e i membri della rete EURES (i servizi specializzati designati dagli Stati membri, vale a dire gli uffici di coordinamento nazionali), anche:

«(...)

c) i partner di EURES, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 492/2011. I partner di EURES sono designati dai rispettivi membri della rete EURES e possono comprendere prestatori di servizi pubblici o privati operanti a livello di collocamento e di occupazione e organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Per essere riconosciuti come partner di EURES i candidati si impegnano ad assolvere le funzioni e le responsabilità di cui all'articolo 7;

d) i partner associati di EURES, che, conformemente all'articolo 6, prestano servizi limitati sotto la supervisione e la responsabilità di un partner di EURES o dell'Ufficio europeo di coordinamento».

17 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della decisione impugnata, l'Ufficio europeo di coordinamento:

«In particolare (...) provvede: (...)

b) (...) all'analisi della mobilità geografica e professionale in vista del raggiungimento di un equilibrio tra domanda e offerta, e allo sviluppo di un approccio generale della mobilità nell'ottica della strategia europea per l'occupazione; (...)».

18 L'articolo 7 della decisione impugnata così dispone:

«1. La gamma completa dei servizi EURES comprende l'assunzione, la compensazione tra domanda e offerta e il collocamento e copre tutte le fasi del collocamento, dalla preparazione precedente l'assunzione all'assistenza successiva al collocamento, nonché l'informazione e l'orientamento.

2. Tali servizi figurano in dettaglio nel catalogo dei servizi EURES che fa parte della Carta EURES conformemente all'articolo 10 e sono costituiti dai servizi universali prestati da tutti i partner di EURES e da servizi complementari.

3. I servizi universali sono quelli previsti dal capo II del regolamento (UE) n. 492/2011, in particolare dall'articolo 12, paragrafo 3, e dall'articolo 13. I servizi complementari non sono obbligatori ai sensi del capo II del regolamento (UE) n. 492/2011, ma rispondono a bisogni importanti del mercato del lavoro.

(...)».

19 L'articolo 8 della decisione impugnata prevede quanto segue:

«1. Il consiglio di amministrazione di EURES assiste la Commissione, l'ufficio europeo di coordinamento e gli uffici di coordinamento nazionali nella promozione e nella supervisione dello sviluppo di EURES.

(...)

7. La Commissione consulta il consiglio di amministrazione di EURES su questioni concernenti la pianificazione strategica, lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei servizi e delle attività di cui alla presente decisione, compresi:

a) la Carta EURES, in conformità all'articolo 10;

b) le strategie, gli obiettivi operativi e i programmi di lavoro della rete EURES;

c) le relazioni della Commissione previste dall'articolo 17 del regolamento (UE) n. 492/2011».

20 L'articolo 10 della decisione impugnata così dispone:

«1. La Commissione adotta la Carta EURES in conformità alle procedure di cui all'articolo 12, paragrafo 2, all'articolo 13, paragrafo 2, all'articolo 19, paragrafo 1, e all'articolo 20 del regolamento (UE) n. 492/2011, previa consultazione del consiglio di amministrazione della rete istituito dall'articolo 8 della presente decisione.

2. Sulla base del principio secondo cui tutte le offerte e le domande di lavoro pubblicate dai membri di EURES devono essere accessibili in tutta l'Unione europea, la Carta EURES stabilisce in particolare:

a) il catalogo dei servizi della rete EURES, che descrive i servizi universali e i servizi complementari prestati dai membri e dai partner di EURES, comprendenti i servizi di messa in relazione delle offerte e delle domande di lavoro, quale la consulenza personalizzata ai clienti, che si tratti di persone in cerca di lavoro, di lavoratori o di datori di lavoro;

(...)

d) gli obiettivi operativi della rete EURES, le norme di qualità da applicare e gli obblighi che incombono ai membri e ai partner EURES, tra cui:

(...)

ii) il tipo di informazioni (ad esempio, sul mercato del lavoro, sulle condizioni di vita e di lavoro, sulle offerte e domande di lavoro, sulle opportunità di tirocinio e di apprendistato, sugli incentivi alla mobilità dei giovani, sull'acquisizione di competenze e sugli ostacoli alla mobilità) che devono fornire ai loro clienti e al resto della rete, in collaborazione con altri servizi o altre reti europee pertinenti;

iii) la descrizione dei compiti e i criteri di designazione dei coordinatori nazionali, dei consulenti EURES e di altre posizioni chiave a livello nazionale;

iv) la formazione e le qualifiche richieste al personale EURES, nonché le condizioni e le procedure per l'organizzazione di visite e missioni dei responsabili e del personale specializzato;

(...)».

Conclusioni delle parti

21 Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- annullare la decisione impugnata; e
- condannare la Commissione alle spese.

22 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso, e
- condannare il Parlamento alle spese.

23 La Commissione chiede, in subordine, per il caso in cui la Corte accolga in toto o in parte il ricorso, di conservare gli effetti della decisione impugnata o delle disposizioni annullate di quest'ultima, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di una nuova decisione volta a sostituirla.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 24 A sostegno del suo ricorso, il Parlamento solleva un motivo unico, vertente sulla violazione dell'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 e sullo sviamento del potere di esecuzione che il legislatore ha conferito alla Commissione ai sensi di detto articolo.
- 25 Preliminarmente, il Parlamento ricorda che l'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 conferisce alla Commissione il potere di adottare le misure di esecuzione «necessarie per l'applicazione del presente regolamento». In tal modo, il legislatore dell'Unione avrebbe inteso limitare il potere di esecuzione allo stretto indispensabile. Non spetterebbe dunque alla Commissione tentare – tramite atti di esecuzione – di perfezionare il quadro normativo istituito dal suddetto regolamento. Infatti, nel sistema normativo del Trattato, si ritiene che un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE debba essere limitato a dare effetto alle norme esistenti dell'atto di base, senza tuttavia integrare quest'ultimo.
- 26 Il Parlamento si richiama poi a sei articoli della decisione impugnata, i quali, a suo avviso, integrano taluni elementi del regolamento n. 492/2011 ed eccedono pertanto il potere di esecuzione conferito alla Commissione dall'articolo 38 del regolamento n. 492/2011.
- 27 In primo luogo, il Parlamento sostiene che gli obiettivi enunciati all'articolo 2, lettere b) e d), della decisione impugnata riflettono scelte politiche, nel senso che consentono di concentrare l'attività di EURES rendendo prioritarie talune categorie di lavoratori nell'ambito del funzionamento del meccanismo di compensazione istituito dal regolamento n. 492/2011. La promozione delle attività di mobilità specifiche e l'adozione di misure volte a incoraggiare e a facilitare la mobilità dei giovani lavoratori non deriverebbero dal suddetto regolamento, che non accorderebbe priorità ad alcun gruppo specifico.
- 28 In secondo luogo, il Parlamento contesta il potere della Commissione di dare accesso alla rete EURES alle imprese private, come previsto dall'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata. Una simile apertura muterebbe infatti il quadro prestabilito dal regolamento n. 492/2011. Secondo il Parlamento, tale regolamento concerne unicamente gli attori del settore pubblico nell'ambito del meccanismo di compensazione istituito dal suddetto regolamento.
- 29 In terzo luogo, il Parlamento fa valere che il compito di sviluppare un «approccio generale della mobilità», attribuito all'Ufficio europeo di coordinamento dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata, va ampiamente oltre il potere di esecuzione conferito alla Commissione dal regolamento n. 492/2011. Infatti, in forza degli articoli 18 e 19 di detto regolamento – disposizioni che distinguerebbero fra la Commissione e l'Ufficio europeo di coordinamento istituito in seno ad essa – i compiti spettanti a quest'ultimo sarebbero delimitati e di carattere puramente tecnico o amministrativo. Il suddetto regolamento n. 492/2011 non prevederebbe per l'Ufficio europeo di coordinamento alcuna azione concreta di programmazione.
- 30 In quarto luogo, il Parlamento ritiene che la Commissione, quando ha introdotto all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della decisione impugnata la nozione di «servizi complementari», si sia sostituita al legislatore dell'Unione. Da un lato, dalla definizione di «servizio universale», contenuta nella prima frase dell'articolo 7, paragrafo 3, della decisione impugnata, risulterebbe a contrario che i servizi complementari non sono contemplati dal regolamento n. 492/2011. Dall'altro lato, nel caso in cui questi ultimi fossero disciplinati da tale regolamento, occorrerebbe constatare che quest'ultimo non prevede alcuna distinzione fra i vari servizi a seconda che essi presentino un carattere obbligatorio

oppure non obbligatorio. Il Parlamento inoltre rileva che i servizi complementari, sebbene non obbligatori, non sono privi di effetto giuridico. A tal riguardo, esso richiama l'articolo 6, paragrafo 5, della decisione impugnata.

- 31 In quinto luogo, il Parlamento fa valere che, per mezzo dell'articolo 8, paragrafo 7, della decisione impugnata, il quale prevede la consultazione da parte della Commissione del consiglio di amministrazione di EURES in merito a numerose questioni, la Commissione ha istituito una struttura «quasi di comitato» volta all'attuazione del regolamento n. 492/2011, mentre l'articolo 38 di quest'ultimo prevede che la Commissione debba agire in stretto contatto con le amministrazioni centrali degli Stati membri.
- 32 Il Parlamento si interroga sul se, in generale, un atto di esecuzione sia idoneo di per sé a creare un simile quadro istituzionale, che condizioni il procedimento da seguire per l'adozione di successivi atti, anche nel caso in cui questi ultimi siano «atti esecutivi» in senso stretto, vale a dire specifici e meramente tecnici.
- 33 In ogni caso, una parte delle questioni sulle quali deve essere consultato il consiglio di amministrazione di EURES, come la pianificazione strategica o l'adozione della Carta EURES, riguarderebbe elementi che non sarebbero né specifici né meramente tecnici, bensì integrerebbero il regolamento n. 492/2011.
- 34 Anche supponendo che la Carta EURES rechi misure implicanti atti di esecuzione che la Commissione potrebbe adottare in forza dell'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, quod non, l'articolo 10, paragrafo 1, della decisione impugnata, prevedendo la consultazione del consiglio di amministrazione di EURES, aggiungerebbe una nuova condizione procedurale per l'adozione di tali misure che non risulterebbe dal succitato articolo 38.
- 35 D'altro canto, secondo il Parlamento, gli organismi necessari, incaricati di assistere la Commissione nell'attuazione della politica relativa al regolamento n. 492/2011, sono già stati istituiti dal legislatore dell'Unione. Infatti, il comitato consultivo e il comitato tecnico, menzionati, rispettivamente, agli articoli 21 e 29 di tale regolamento, avrebbero tale compito. Ne conseguirebbe la sussistenza di una potenziale sovrapposizione tra, da un lato, le competenze dei suddetti comitati consultivi e tecnico, e, dall'altro, quelle del consiglio di amministrazione di EURES risultanti dalla decisione impugnata. La Commissione non avrebbe il potere di integrare tale quadro istituzionale, come risulta dal regolamento n. 492/2011, senza l'intervento del legislatore dell'Unione.
- 36 In sesto luogo, quanto alla Carta EURES, di cui l'articolo 10 della decisione impugnata prevede l'adozione, il Parlamento fa valere, da un lato, che ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo essa sarà adottata dalla Commissione in conformità alle procedure stabilite dagli articoli 12, 13, 19 e 20 del regolamento n. 492/2011. In tal modo, la Commissione si sarebbe attribuita competenze di esecuzione e avrebbe stabilito la procedura applicabile per l'adozione della suddetta carta, mentre il conferimento di simili competenze di esecuzione e la determinazione di una tale procedura rientrerebbero nella competenza del legislatore dell'Unione. Infatti, l'articolo 10 della decisione impugnata, interponendosi tra il regolamento n. 492/2011 e la futura Carta EURES, perderebbe qualsiasi carattere esecutivo ai sensi dell'articolo 291 TFUE. Secondo il Parlamento, la Carta EURES costituirà oggetto di un atto separato che sarà anch'esso fondato sull'articolo 38 del regolamento.
- 37 Dall'altro lato, per quanto riguarda il contenuto dell'articolo 10 della decisione impugnata, quest'ultimo includerebbe elementi volti a precisare maggiormente la portata degli articoli 12, 13, 19 e 20 del regolamento n. 492/2011. Dal suddetto articolo 10, paragrafo 2, lettera d), risulterebbe che la carta EURES conterrà taluni obblighi giuridici per i membri ed i partner di EURES. Benché, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento n. 492/2011, «le informazioni relative alle condizioni di vita e di lavoro e alla situazione del mercato del lavoro, atte a fornire un orientamento ai lavoratori» dovranno essere fornite «conformemente alle modalità stabilite dalla Commissione», l'articolo 10, paragrafo 2, lettera d), punto ii), della decisione impugnata specificerebbe il contenuto di questo tipo

d'informazione al di là della formulazione generale del regolamento n. 492/2011. Inoltre, quest'ultimo sarebbe, analogamente, integrato dall'articolo 10, paragrafo 2, lettera d), punti iii) e iv), della decisione impugnata, relativo ai criteri di designazione o alla formazione ed alle qualifiche richieste al personale di EURES.

- 38 La Commissione replica che la decisione impugnata è del tutto conforme all'articolo 291 TFUE e non eccede il potere di esecuzione, quale previsto e delimitato dal regolamento n. 492/2011.

Giudizio della Corte

Osservazioni preliminari

- 39 Ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, laddove siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 TUE e 26 TUE, al Consiglio dell'Unione europea.
- 40 L'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 conferisce alla Commissione un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE. In effetti, detto articolo 38 prevede che la Commissione adotti le misure di esecuzione necessarie per l'applicazione del medesimo regolamento.
- 41 La decisione impugnata si fonda sull'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 e, in conformità all'articolo 291, paragrafo 4, TFUE, include i termini «di esecuzione» nel suo titolo.
- 42 Contrariamente al ricorso che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170), il ricorso di cui trattasi non riguarda la legittimità della scelta compiuta dal legislatore dell'Unione quando ha conferito alla Commissione un potere di esecuzione ex articolo 291, paragrafo 2, TFUE anziché un potere delegato ex articolo 290, paragrafo 1, TFUE. Il presente ricorso verte sulla legittimità dell'atto di esecuzione, segnatamente la decisione impugnata, fondata sull'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, in quanto la Commissione avrebbe ecceduto il potere di esecuzione conferitole da quest'ultima disposizione e dall'articolo 291 TFUE.
- 43 A tal riguardo, occorre rilevare, innanzitutto, che il potere di esecuzione conferito alla Commissione è al contempo delimitato dall'articolo 291, paragrafo 2, TFUE e dalle disposizioni del regolamento n. 492/2011. La Corte ha infatti statuito che, quando alla Commissione è conferito un potere di esecuzione sulla base dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo al fine di garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, EU:C:2014:170, punto 39).
- 44 Inoltre, da una costante giurisprudenza risulta che la Commissione, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali della normativa di cui trattasi, è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con quest'ultima (sentenze Paesi Bassi/Commissione, C-478/93, EU:C:1995:324, punti 30 e 31; Portogallo/Commissione, C-159/96, EU:C:1998:550, punti 40 e 41; Parlamento/Commissione, C-403/05, EU:C:2007:624, punto 51, nonché Parlamento e Danimarca/Commissione, C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, punto 52).
- 45 Inoltre, dal combinato disposto degli articoli 290, paragrafo 1, TFUE e 291, paragrafo 2, TFUE risulta che la Commissione, quando esercita un potere di esecuzione, non può integrare né modificare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali.

46 In considerazione di quanto precede, si deve ritenere che la Commissione precisi il contenuto dell'atto legislativo ai sensi della giurisprudenza citata al punto 43 della presente sentenza qualora le disposizioni dell'atto di esecuzione che essa adotta, da un lato, rispettino gli obiettivi generali essenziali perseguiti dall'atto legislativo, e, dall'altro, siano necessarie o utili per l'attuazione di quest'ultimo senza integrarlo né modificarlo.

47 È alla luce di tali principi che occorre esaminare il motivo unico sollevato dal Parlamento a sostegno del suo ricorso.

Sulla questione se le disposizioni impugnate rispettano gli obiettivi generali essenziali perseguiti dal regolamento n. 492/2011

48 In forza dell'articolo 1 della decisione impugnata, la Commissione, di concerto con gli Stati membri, istituisce e gestisce una rete europea di servizi per l'impiego, denominata «EURES», al fine di adempiere agli obblighi previsti al capo II del regolamento n. 492/2011.

49 Occorre dunque verificare se la decisione impugnata rispetti gli obiettivi generali perseguiti dal capo II del suddetto regolamento, intitolato «Azione per mettere in contatto e per compensare le offerte e le domande d'impiego».

50 Come risulta dai considerando 8 e 9 del regolamento n. 492/2011, l'obiettivo generale essenziale perseguito dal capo II di tale regolamento è quello di «mettere i lavoratori in grado di rispondere ad offerte concrete di lavoro provenienti da altre regioni dell'Unione» «assicuran[d]o in generale una migliore trasparenza del mercato del lavoro». Una siffatta trasparenza deve essere conseguita, ai sensi del citato considerando 8, mediante «meccanismi di contatto e di compensazione, specie mediante la collaborazione diretta tra i servizi centrali per l'impiego e tra i servizi regionali, nonché mediante una coordinata azione di informazione».

51 L'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011 definisce tale collaborazione prevedendo che «[i] servizi centrali per l'impiego degli Stati membri collaborano strettamente tra loro e con la Commissione allo scopo di giungere ad un'azione comune in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori».

52 Orbene, dal considerando 4 e dall'articolo 2 della decisione impugnata risulta che quest'ultima mira, come il regolamento n. 492/2011, a facilitare la mobilità geografica transfrontaliera dei lavoratori, promuovendo, nell'ambito di un'azione comune, segnatamente EURES, la trasparenza e lo scambio di informazioni sui mercati del lavoro europei. L'obiettivo perseguito dalla decisione impugnata concorda quindi con l'obiettivo generale essenziale del regolamento n. 492/2011 specificato al punto 50 della presente sentenza.

53 È vero che l'articolo 2, lettere b) e d), della decisione impugnata cita, fra le azioni che EURES deve promuovere, rispettivamente, la «partecipazione ad attività di mobilità specifiche» e «l'adozione di misure volte a incoraggiare e a facilitare la mobilità dei giovani lavoratori», benché azioni di questo tipo non siano espressamente previste dal regolamento n. 492/2011. Tuttavia, azioni simili rientrano chiaramente nell'obiettivo generale essenziale perseguito da tale regolamento consistente nel promuovere la mobilità geografica transfrontaliera dei lavoratori.

54 Inoltre, nessuna delle altre disposizioni della decisione impugnata, che sono state individuate dal Parlamento nel suo ricorso e che si ricollegano alla composizione e al funzionamento di EURES, consente di dichiarare che, riguardo agli obiettivi generali essenziali perseguiti dal regolamento n. 492/2011, la suddetta decisione sia contraria a tale regolamento.

- 55 Infatti, la possibilità per enti privati di essere designati come partner di EURES, prevista all'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata, è legata, come risulta dal considerando 7 della medesima, «all'emergere sul mercato del lavoro di un'ampia gamma di prestatori di servizi per l'impiego» in seguito all'abolizione del monopolio dei servizi pubblici per l'impiego, e tende a che EURES realizzi «il suo intero potenziale». Detta disposizione s'inscrive nell'obiettivo perseguito dalla decisione impugnata quale precisato al punto 52 della presente sentenza, che concorda con l'obiettivo generale essenziale perseguito dal regolamento n. 492/2011.
- 56 Lo stesso vale, da un lato, per il compito, attribuito dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata all'Ufficio europeo di coordinamento, di «svilup[are] un approccio generale della mobilità», e, dall'altro, per i «servizi complementari», presi in carico da EURES ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 2 e 3, di tale decisione, che, come si evince dal suddetto paragrafo 3, rispondono «a bisogni importanti del mercato del lavoro».
- 57 Infine, la creazione del consiglio di amministrazione di EURES prevista all'articolo 8 della decisione impugnata e l'attribuzione di un ruolo consultivo per il tramite del paragrafo 7 del medesimo articolo nonché l'adozione da parte della Commissione della Carta EURES, prevista all'articolo 10 di tale decisione, mirano a migliorare il funzionamento di EURES e favoriscono quindi la compensazione delle offerte e delle domande di lavoro nell'Unione.
- 58 In considerazione di quanto precede, si deve pertanto concludere che la decisione impugnata rispetta gli obiettivi generali essenziali del capo II del regolamento n. 492/2011.

Sulla questione se le disposizioni impugnate siano necessarie o utili per l'attuazione del regolamento n. 492/2011 senza integrarlo né modificarlo

- 59 Il Parlamento sostiene, in via generale, che il legislatore dell'Unione ha voluto limitare il potere di esecuzione della Commissione allo stretto indispensabile, richiamando, all'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, le misure di esecuzione «necessarie per l'applicazione» di detto regolamento.
- 60 Una siffatta argomentazione non può essere accolta. Infatti, l'articolo 38 del regolamento n. 492/2011 dev'essere interpretato alla luce dell'articolo 291 TFUE. In tale contesto, il riferimento alle misure necessarie, all'articolo 38 del regolamento n. 492/2011, si rapporta alla necessità di garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (v. sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, EU:C:2014:170, punto 39) senza con ciò influenzare la portata del potere di esecuzione di cui dispone la Commissione ai sensi del quadro normativo stabilito dal capo II del medesimo regolamento.
- 61 Orbene, non essendo messa in discussione l'utilità delle disposizioni impugnate per l'attuazione del capo II del regolamento n. 492/2011, è sufficiente, ai fini di valutare se queste ultime rispettino i limiti del potere di esecuzione conferito alla Commissione, esaminare se esse integrino o modifichino il suddetto atto.
- 62 A tal riguardo, si deve ricordare che l'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011, che figura nel suo capo II, prevede una stretta cooperazione tra i servizi per l'impiego degli Stati membri e la Commissione «allo scopo di giungere ad un'azione comune in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori». Una siffatta azione comune – la quale, come risulta dal considerando 9 del regolamento n. 492/2011, implica un certo livello di coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione – è caratterizzata da uno scambio di informazioni relative ai problemi e ai dati concernenti la libera circolazione e l'occupazione dei lavoratori, come previsto dall'articolo 12 di tale regolamento, e dall'istituzione di un meccanismo di compensazione tra le offerte e le domande di

lavoro, quale previsto dagli articoli da 13 a 16 di detto regolamento, meccanismo che comporta anch'esso uno scambio di informazioni tra i servizi specializzati degli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione.

- 63 Orbene, si deve constatare che, poiché EURES non è stata istituita da detto regolamento, la Commissione è stata incaricata non soltanto di realizzare una simile «azione comune», ma altresì di elaborare le norme di funzionamento di tale azione nel rispetto delle indicazioni contenute a tal scopo nel regolamento n. 492/2011.
- 64 Occorre quindi verificare, tenendo conto del quadro normativo generale istituito dal regolamento n. 492/2011 riguardo all'azione comune ivi prevista, se la Commissione, quando ha adottato la decisione impugnata, ed in particolare le disposizioni identificate nel ricorso, abbia ecceduto il suo potere di esecuzione in sede di attuazione di tale regolamento.
- 65 Il Parlamento sostiene, in primo luogo, che la Commissione ha ecceduto il suo potere di esecuzione quando ha previsto, all'articolo 2, rispettivamente alle lettere b) e d), della decisione impugnata, che EURES promuova la partecipazione ad attività di mobilità specifiche e l'adozione di misure volte a incoraggiare e a facilitare la mobilità dei giovani lavoratori.
- 66 Tale argomento dev'essere respinto.
- 67 Infatti, le disposizioni fatte valere dal Parlamento rientrano nell'ambito della collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri prevista dall'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011, senza che dette disposizioni integrino né modifichino il quadro normativo istituito dall'atto legislativo al riguardo. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 51 e 53 delle sue conclusioni, le suddette disposizioni caratterizzano l'azione comune prevista in quest'ultima disposizione ponendo l'accento su misure specifiche, le quali sono già perseguite dagli Stati membri a livello nazionale e di cui l'articolo 2, lettere b), e d), della decisione impugnata si limita ad assicurare il coordinamento.
- 68 In secondo luogo, il Parlamento ritiene che l'apertura dell'accesso alla rete EURES alle imprese private, prevista dall'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata, comporti una modifica del regolamento n. 492/2011 e pertanto travalichi il potere di esecuzione conferito da quest'ultimo alla Commissione.
- 69 È vero che, come emerge dal punto 45 della presente sentenza, qualora modificasse gli elementi di detto regolamento, la Commissione oltrepasserebbe i limiti del potere di esecuzione conferitole dal regolamento n. 492/2011.
- 70 Tuttavia, l'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata non contiene alcuna modifica del quadro normativo istituito dal predetto regolamento.
- 71 Va ricordato a tal proposito che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011, gli Stati membri designano i servizi specializzati che sono incaricati di collaborare tra loro e con i servizi della Commissione in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori. Nessuna disposizione di tale regolamento riserva la suddetta cooperazione ad enti di natura pubblica. Il riferimento ai prestatori di servizi privati, nella decisione impugnata, costituisce quindi una specificazione del quadro normativo istituito dal regolamento n. 492/2011, il quale, come risulta dal considerando 7 della decisione impugnata, tiene conto dell'abolizione del monopolio dei servizi pubblici per l'impiego negli Stati membri.
- 72 Pertanto, anche l'argomento del Parlamento vertente sull'articolo 3, lettera c), della decisione impugnata deve essere respinto.

- 73 In terzo luogo, il Parlamento deduce che la Commissione, quando all'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata ha previsto che l'Ufficio europeo di coordinamento provveda «allo sviluppo di un approccio generale della mobilità», avrebbe ecceduto il potere di esecuzione conferitole dal regolamento n. 492/2011.
- 74 Neanche tale argomento può trovare accoglimento.
- 75 Si deve infatti ricordare che il regolamento n. 492/2011 attribuisce all'Ufficio europeo di coordinamento un ruolo chiave nel meccanismo di compensazione tra le offerte e le domande di lavoro ivi previsto.
- 76 In tal senso, conformemente all'articolo 18, primo comma, del regolamento n. 492/2011, l'Ufficio europeo di coordinamento ha «in generale il compito di favorire, a livello di Unione, l'azione volta a mettere in contatto o a compensare le domande e le offerte di impiego». Anche se detta disposizione assegna a tale ufficio «in particolare» compiti tecnici, si deve constatare che il regolamento n. 492/2011 conferisce al medesimo anche importanti compiti di sostegno all'azione della Commissione e degli Stati membri.
- 77 A tale scopo va rilevato che, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, del regolamento n. 492/2011, l'Ufficio europeo di coordinamento sintetizza le informazioni di cui agli articoli 12 e 13 di detto regolamento e i dati risultanti dagli studi e dalle ricerche effettuati a norma del suo articolo 11, in modo che ne risultino gli elementi utili in merito alla prevedibile evoluzione del mercato del lavoro nell'Unione. Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento, il suddetto ufficio è incaricato di «analizzare i (...) movimenti di lavoratori». I compiti di sostegno dell'Ufficio europeo di coordinamento devono quindi consentire agli Stati membri e alla Commissione di adottare, tenendo conto dell'insieme delle informazioni pertinenti, i provvedimenti regolatori necessari in favore dell'equilibrio del mercato del lavoro di cui all'articolo 17 del regolamento n. 492/2011 e s'inscrivono nell'obiettivo enunciato al considerando 9 di detto regolamento, consistente nell'«orientare gli sforzi degli Stati membri nel senso del coordinamento delle loro politiche in materia di occupazione».
- 78 In tale contesto, non si può ritenere che la Commissione, quando all'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della decisione impugnata abbia attribuito all'Ufficio europeo di coordinamento il compito di sviluppare «un approccio generale della mobilità nell'ottica della strategia europea per l'occupazione», abbia oltrepassato i limiti del suo potere di esecuzione, in quanto siffatto approccio generale può avere per obiettivo soltanto gli atti preparatori dell'adozione dei provvedimenti regolatori previsti all'articolo 17 del regolamento n. 492/2011 e il sostegno agli sforzi degli Stati membri nel senso del coordinamento delle loro politiche in materia di occupazione, conformemente al considerando 9 di detto regolamento, senza tuttavia integrare o modificare la natura dell'azione di sostegno del medesimo Ufficio prevista dal regolamento.
- 79 In quarto luogo, secondo il Parlamento, la Commissione si sarebbe sostituita al legislatore dell'Unione quando ha introdotto, all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della decisione impugnata, la nozione di «servizi complementari».
- 80 Anche tale argomento deve quindi essere disatteso.
- 81 Occorre ricordare che l'articolo 7 della decisione impugnata definisce la gamma dei servizi di EURES. Il paragrafo 3 di detto articolo prevede che EURES possa offrire servizi complementari. Questi ultimi, come precisato dalla medesima disposizione, non sono obbligatori ai sensi del capo II del regolamento n. 492/2011, ma nondimeno rispondono a bisogni importanti del mercato del lavoro.

- 82 Orbene, dato che i servizi per l'impiego degli Stati membri in generale non si limitano ad offrire soltanto i servizi che risultano obbligatoriamente dal regolamento n. 492/2011, la Commissione ha potuto, senza integrare né modificare il quadro normativo istituito dal suddetto regolamento, affermare che gli eventuali «servizi complementari» così offerti dovevano essere iscritti nell'ambito dell'attuazione della cooperazione tra la Commissione ed i servizi per l'impiego degli Stati membri di cui all'articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011.
- 83 Infatti, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 89 delle sue conclusioni, per una migliore realizzazione dell'obiettivo di mettere in contatto e compensare le offerte e le domande di lavoro perseguito con le disposizioni del capo II del regolamento n. 492/2011, è indispensabile che EURES sia alimentata con tutte le informazioni di cui dispongono i diversi servizi nazionali, ivi incluse quelle risultanti dai servizi complementari.
- 84 In quinto luogo, il Parlamento deduce che anche l'articolo 8, paragrafo 7, della decisione impugnata attesterebbe che la Commissione non si sia attenuta al suo compito di curare l'esecuzione del regolamento n. 492/2011.
- 85 Dall'articolo 8, paragrafo 1, della decisione impugnata risulta che il consiglio di amministrazione di EURES assiste la Commissione, il suo Ufficio europeo di coordinamento e gli Uffici di coordinamento nazionali nella promozione e nella supervisione dello sviluppo di EURES. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 7, della suddetta decisione, la Commissione consulta il consiglio di amministrazione di EURES sulle questioni concernenti la pianificazione strategica, lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei servizi e delle attività di cui alla medesima decisione.
- 86 Ebbene, quando la Commissione ha istituito un consiglio di amministrazione di EURES e gli ha attribuito un ruolo consultivo, essa non ha ecceduto il suo potere di esecuzione.
- 87 A tal riguardo si deve ricordare che, considerato il fatto che EURES non è stata istituita dal regolamento n. 492/2011, quest'ultimo, ed in particolare il suo articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, attribuisce alla Commissione il potere di redigere norme di funzionamento di un'azione comune tra la Commissione e gli Stati membri in materia di compensazione tra le domande e le offerte di lavoro nell'Unione e del conseguente collocamento dei lavoratori. L'istituzione di un consiglio di amministrazione di EURES e l'attribuzione allo stesso di un ruolo consultivo mediante la disposizione censurata dal Parlamento non integrano né modificano il quadro normativo previsto dal regolamento n. 492/2011, in quanto mirano soltanto ad assicurare il funzionamento efficace dell'azione comune prevista da tale regolamento senza interferire – come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 108 delle sue conclusioni – con le competenze del comitato consultivo o del comitato tecnico istituiti, rispettivamente, dagli articoli 21 e 29 di detto regolamento.
- 88 Nemmeno l'argomento vertente sull'articolo 8, paragrafo 7, della decisione impugnata può dunque trovare accoglimento.
- 89 Infine, il Parlamento sostiene che la Commissione ha ecceduto il suo potere di esecuzione quando ha adottato l'articolo 10 della decisione impugnata.
- 90 Anche quest'ultimo argomento deve essere respinto.
- 91 Infatti, l'articolo 10 della decisione impugnata si limita ad annunciare l'adozione di una Carta EURES da parte della Commissione. Orbene, l'adozione della suddetta Carta da parte della Commissione costituirà un atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, la cui legittimità potrà essere valutata, all'occorrenza, nell'ambito di un successivo ricorso di annullamento, tenendo conto dei limiti del potere di esecuzione riconosciuto alla Commissione.

- 92 Tuttavia, non è possibile affermare che, per il semplice fatto di avere previsto la futura adozione della Carta EURES, la Commissione abbia ecceduto il suo potere di esecuzione. Infatti, l'articolo 10 della decisione impugnata non integra né modifica il quadro normativo stabilito dal regolamento n. 492/2011, in quanto tale disposizione e l'azione da essa annunciata mirano unicamente a facilitare lo scambio di informazioni all'interno di EURES, come previsto dagli articoli 12 e 13 di tale regolamento, e a promuoverne l'efficace funzionamento.
- 93 In considerazione di tutto quanto precede, il motivo unico sollevato dal Parlamento a sostegno del suo ricorso non può essere accolto.
- 94 Di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 95 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 ha chiesto la condanna del Parlamento, quest'ultimo, rimasto soccombente nel suo motivo unico, dev'essere condannato alle spese.

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

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il Parlamento europeo è condannato alle spese.**

Firme